



La Universidad que Siembra

**VICERRECTORADO
DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL
ESTADO BARINAS**

**PROGRAMA DE ESTUDIOS
AVANZADOS**

**APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN
GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE
GOVERNABILIDAD**

AUTOR: MSc. Ronald Leal Pereira

TUTOR: Dr. Oscar José Rodríguez

Barinas, abril 2023

**Universidad Nacional Experimental
de los Llanos Occidentales
"EZEQUIEL ZAMORA"**



La Universidad que siembra

**Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social
Programa de Estudios Avanzados
Doctorado en Ciencias Sociales**

**APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL
EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD**

Autor: MSc. Ronald Leal Pereira

C.I.V-18.117.161

Tutor: Dr. Oscar José Rodríguez

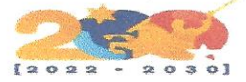
C.I.V-9.571.617

Barinas, Abril de 2023.



Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora

Unellez
La universidad que siembra



VICERRECTORADO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

ACTA DE ADMISIÓN

Siendo las 9.00 am del 15 de junio del 2023, reunidos en la sede del Programa de Estudios Avanzados, del Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social de la UNELLEZ, los Profesores: Prof. Dr. Oscar Rodríguez, (Tutor Externo UPTJFR), Prof. Dra. Dalia González, (Jurado Principal Coordinador UNELLEZ), Prof. Dr. José Rodríguez, (Jurado Principal UNELLEZ), titulares de las Cédulas de Identidad N°: 9.571.617, 12.203.348, 9.990.216 respectivamente, quienes fueron designados por la Comisión Asesora de Estudios Avanzados del Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social UNELLEZ, según Resolución CAEA/2023/06/49, de fecha 15/06/2023, ACTA No 2 EXTRAORDINARIA, N°49, como miembros del Jurado para conocer el contenido de la Tesis Doctoral titulada: **“APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD”**, presentada por el doctorando **RONALD DARIO LEAL PEREIRA**, titular de la cédula de identidad N°- V-18.117.161, con el cual aspira obtener el Grado Académico de Doctor en Ciencias Sociales; quienes decidimos por unanimidad y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 36 y siguientes normativas para la elaboración de Trabajos Técnicos, Trabajos Especiales de Grado, Trabajos de Grado y Tesis Doctorales y según el artículo 54 del Reglamento de Estudios avanzados de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” – UNELLEZ 2021, ADMITIR la Tesis Doctoral presentada y fijar la fecha de defensa pública para el día 16 de junio del 2023 a las 03:00 p.m.

Dando fe y en constancia de lo aquí señalado firman:

Dra. Dalia González
C.I 12.203.348
(Jurado Principal UNELLEZ)

Prof. Dr. Oscar Rodríguez
C.I 9.571.617
(Tutor Externo UPTJFR)



Dr. José Rodríguez
C.I. 9.990.216
(Jurado Principal UNELLEZ)

“La Ciencia y la Tecnología al Servicio de la Liberación Permanente de la Humanización del Hombre”

DIRECCION: AV. 23 DE ENERO, FRENTE A REDOMA DE PUNTO FRESCO, FINAL MODULOS BARINAS II, BARINAS EDO. BARINAS

CORREO: Presav.vpds@gmail.com



Universidad Nacional Experimental de los Andes Occidentales Ezequiel Zamora

Unellez
La universidad que siembra



VICERRECTORADO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

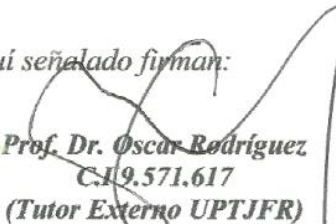


ACTA DE VEREDICTO

Siendo las 03.00 pm del 16 de junio del 2023 reunidos en la sede del Programa de Estudios Avanzados, del Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social de la UNELLEZ, los Profesores: **Prof. Dr. Oscar Rodríguez, (Tutor Externo UPTJFR), Prof. Dra. Dalia González, (Jurado Principal Coordinador UNELLEZ), Prof. Dr. José Rodríguez, (Jurado Principal UNELLEZ),** titulares de las Cédulas de Identidad N°: 9.571.617, 12.203.348, 9.990.216, respectivamente, quienes fueron designados por la Comisión Asesora de Estudios Avanzados del Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social UNELLEZ, según Resolución N° CAEA/2023/06/49, de fecha 15/06/2023, ACTA No 2 EXTRAORDINARIA, N°49, miembros del Jurado Evaluador de la Tesis Doctoral titulada **“APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOVERNABILIDAD”**, presentada por el Doctorando **RONALD DARIO LEAL PEREIRA**, titular de la cédula de identidad N°- V- 18.117.161, con el cual aspira obtener el Grado Académico de **Doctor en Ciencias Sociales**; procedimos a dar apertura y a presenciar la sustentación de dicha Tesis por su ponente, con una duración de treinta (30) minutos. Posteriormente, el participante respondió a las preguntas formuladas por el jurado y defendió sus opiniones. Cumplidas todas las fases de la defensa, el jurado después de sus deliberaciones, por unanimidad, acordó: Aprobar la Tesis Doctoral aquí señalada.

Dando fe y en constancia de lo aquí señalado firman:


Dra. Dalia González
C.I. 12.203.348
(Jurado Principal UNELLEZ)


Prof. Dr. Oscar Rodríguez
C.I. 9.571.617
(Tutor Externo UPTJFR)




Dr. José Rodríguez
C.I. 9.990.216
(Jurado Principal UNELLEZ)



ACTA PARA EL OTORGAMIENTO DE LA MENCIONES HONORÍFICA Y PUBLICACIÓN

Quienes suscriben, jurados principales de la tesis doctoral titulada **“APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD”**, presentada por el ciudadano **RONALD DARIO LEAL PEREIRA**, titular de la C.I. V- 18.117.161, como requisito para optar al título de **DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**, acuerdan por unanimidad concederle al referido trabajo de investigación las **MENCIONES HONORÍFICA Y PUBLICACIÓN**, en virtud de las siguientes razones:

1. Los méritos de la *presentación escrita* de la referida tesis doctoral se resumen en los siguientes términos:
 - Cumplimiento de todos los requisitos exigidos por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora para optar al grado académico de Doctor en Ciencias Sociales.
 - El contenido de la investigación constituye un valioso aporte al campo teórico de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad.
 - La tesis doctoral tuvo, además, el mérito de generar categorías emergentes que han hecho posible la comprensión comunicacional y científica de las crisis de gobernabilidad ocurridas en Venezuela durante las dos últimas décadas.
 - El estudio contribuye al fortalecimiento a la línea de investigación análisis sociológico del Doctorado en Ciencias Sociales de la UNELLEZ.
2. Los méritos de la *exposición oral* se reflejan en:
 - Profundidad en el análisis y dominio del tema.
 - Autonomía en la exposición de las ideas presentadas.



- Originalidad, creatividad e innovación en los modos de comunicar la problemática teórica y empírica estudiada.
- Excelencia en el contenido de la presentación.
- Capacidad para capturar y mantener la atención de la comunidad científica del campo de las ciencias sociales.

3. *Otros méritos*

- Se trata de la primera tesis doctoral presentada en el Doctorado en Ciencias Sociales de la UNELLEZ.

Acta que se levanta a los fines académicos y legales consiguientes, en la ciudad de Barinas, a los dieciséis días del mes de junio de dos mil veintitrés.

Dr. Oscar Rodríguez
C.I. 9.571.617
(Tutor y jurado Externo UPTJFR)

Dr. Dalila González
C.I. 12.203.348
(Jurado Principal UNELLEZ)



Dr. José Rodríguez
C.I. 9.990.216
(Jurado Principal UNELLEZ)

Barinas, 11 de enero de 2022

ACEPTACIÓN TUTORIAL

Ciudadanos:

Dr. Francisco Hernández Abano

Miembros de la Comisión Técnica de la Coordinación de Estudios Avanzados

Doctorado en Ciencias Sociales

UNELLEZ –VPDS

Su despacho.-

Ante todo reciban un cordial saludo, cumpliendo con el procedimiento administrativo exigido; hago de su conocimiento la **ACEPTACIÓN TUTORIAL** del trabajo de grado titulado: **APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD**, presentado por el Doctorando: **RONALD DARÍO LEAL PEREIRA**, portador de la cédula de identidad **V-18.117.161**.

Sin más a que referirme y segura de la objetiva diligencia, me suscribo.

Atentamente,



DR. OSCAR JOSÉ RODRÍGUEZ

C.I.: V-9.571.617

TUTOR

Barinas, abril de 2023

AUTORIZACIÓN DEL TUTOR PARA ENTREGA DE TESIS DOCTORAL

Yo, **OSCAR JOSÉ RODRÍGUEZ**, titular de la cédula de identidad **V-9571671**, en mi condición de tutor de la tesis doctoral titulada **APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD**, autorizo a su autor, **RONALD DARÍO LEAL PEREIRA**, portador de la cédula de identidad **V-18.117.161**, para que proceda a la entrega de la misma ante el Subprograma de Estudios Avanzados Ciencias Sociales de la UNELLEZ, a los fines la evaluación y aprobación de la misma

Sin más a que referirme y segura de la objetiva diligencia, me suscribo.

Atentamente,



DR. OSCAR JOSÉ RODRÍGUEZ

C.I.: V-9.571.617

TUTOR

DEDICATORIA

A la memoria de Isidra Del Valle Pereira, mi querida Madre, quien inculcó en mí; los valores necesarios para ser un buen ciudadano. Un amor que mantendré toda la vida.

RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS

A mi Tutor y hermano de la vida, Doctor Oscar José Rodríguez, por la guía necesaria para lograr cumplir con esta meta.

A la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora”

A Mauricio Castillo, Edgar Gómez, Martín Román y Leonardo Alvarado; por los encuentros y debates disruptivos enmarcados en el presente estudio doctoral.

A los profesores que me acompañaron en todo el proceso de formación doctoral.

A mis compañeros y compañeras de estudio.

A los actores que participaron como informantes clave.

ACTA DE DISCUSIÓN DE LA TESIS DOCTORAL

INDICE GENERAL

	PAG.
ACEPTACIÓN TUTORIAL	ii
AUTORIZACIÓN DEL TUTOR PARA ENTREGA DE TESIS DOCTORAL	iii
DEDICATORIA	iv
RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS	iv
ACTA DISCUSIÓN DE LA TESIS DOCTORAL	v
INDICE GENERAL	vi
INDICE DE CUADROS	viii
RESUMEN	ix
ABSTRACT	x
INTRODUCCIÓN	1
MOMENTO I. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
1.1.Planteamiento y formulación del problema de investigación	3
1.2.Objetivos de la investigación	14
1.3.Justificación e importancia de la investigación	15
1.4.Alcances y limitaciones	16
MOMENTO II. FUNDAMENTOS TEÓRICOS	17
2.1.Antecedentes históricos	17
2.2.Antecedentes de la investigación	20
2.3.Marco legal	30
2.4.Bases teóricas	32
2.4.1. Debate y encuadre epistemológico	32
2.4.2. Crisis de gobernabilidad	47
2.4.2.1. La noción de crisis	48
2.4.2.2. Gobernabilidad y crisis de gobernabilidad	55
2.4.3. La comunicación gubernamental	65
2.4.3.1. Comunicación política y comunicación gubernamental	65
2.4.3.2. Especificidades de la comunicación gubernamental	70
2.4.3.3. Comunicación gubernamental de crisis	82
2.5. Definición de términos básicos	86
2.6. Categorización preliminar	90

MOMENTO III. FUNDAMENTOS EPISTEMICO- METODOLÓGICOS	91
3.1. Debate epistémico-metodológico	91
3.2. Método de investigación	101
3.3. Informantes clave	105
3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información	107
3.5. Técnicas e instrumentos de análisis e interpretación de datos	107
3.6. Validez y credibilidad de los hallazgos	110
3.7. Síntesis del recorrido metodológico	111
	112
MOMENTO IV. PRESENTACIÓN Y CONTRASTE TEORICO DE HALLAZGOS	
4.1. Crisis de gobernabilidad	112
4.2. Comunicación gubernamental de crisis	153
MOMENTO V. APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD	186
5.1. Inicio de la crisis de gobernabilidad	186
5. 2. Desarrollo de la crisis de gobernabilidad	189
5. 3. Cierre de la crisis de gobernabilidad	193
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	196
Conclusiones	196
Recomendaciones	201
REFERENCIAS	203
ANEXOS	207

INDICE DE CUADROS

1. Líneas de investigación de la comunicación gubernamental	33
2. Cuadro comparativo entre la comunicación gubernamental abierta y cerrada	43
3. Voceros-responsables de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental durante la crisis de gobernabilidad ocurrida en la ciudad de Barinas durante los días 20,21,22 y 23 de mayo de 2017	106
4. Cuadro de categorización emergente	107
5. Matriz de estructuración	108
6. Matriz de contrastación teórica	109
7. Triangulación dialéctica de discursos	109
8. Generación estructural de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	113
9. Eventos desencadenantes de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	119
10. Inducción de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	122
11. Violencia como expresión de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	127

12. Acción gubernamental frente a la violencia durante la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	132
13. Estrategias de autodefensa frente a la violencia durante la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	135
14. Manifestaciones políticas de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	138
15. Alcance geográfico de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	142
16. Cierre de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	144
17. Rasgos situacionales de la comunicación gubernamental antes de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	153
18. Objetivos de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	156
19. Diagnóstico estratégico de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	159
20. Logística de movilización y seguridad de la comunicación gubernamental	
21. Comunicación intergubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	164
22. Estructuras de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	167
23. Vocería de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	170
24. Estrategias sociopolíticas de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	173
25. Comunicación gubernamental hacia afuera como estrategia mediática en el desarrollo de la crisis ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	177
26. Polarización de medios de comunicación en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017	182
27. Factores estructurales y eventos desencadenantes al inicio de la crisis de gobernabilidad	186
28. Comunicación gubernamental, antigubernamental y despolarizante al inicio de la crisis	188
29. Acontecimientos y acción gubernamental durante el desarrollo	189

- de la crisis de gobernabilidad
30. Comunicación gubernamental, antigubernamental y despolarizante durante el desarrollo de la crisis 190
31. Acontecimientos y acción gubernamental durante el cierre de la crisis de gobernabilidad 193
32. Comunicación gubernamental, antigubernamental y despolarizante durante el cierre de la crisis de gobernabilidad 194



UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DE LOS LLANOS
OCCIDENTALES “EZEQUIEL ZAMORA”
VICERRECTORADO DE PLANIFICACIÓN Y
DESARROLLO SOCIAL
JEFATURA DE ESTUDIOS AVANZADOS
SUBPROGRAMA CIENCIAS SOCIALES

APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD

Autor: Msc. Ronald Leal Pereira
Tutor: Dr. Oscar J. Rodríguez
Año:2023

RESUMEN

La presente investigación se plantea como objetivo proponer una aproximación teórica hermenéutica a la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad desde la comprensión de los actores sociales involucrados que se disputan el poder. En su concepción ontológica y epistémica, la investigación fue guiada por los principios tanto del paradigma interpretativo como del método hermenéutico dialéctico. La investigación apela a las entrevistas en profundidad como técnica de recolección de información. A tal efecto, se entrevistaron un total de seis informantes clave involucrados en el ecosistema de la comunicación gubernamental durante una crisis de gobernabilidad, cuya interacción discursiva fue grabada en audio, transcrita e interpretada siguiendo las fases de categorización, estructuración, contrastación y teorización. Los resultados muestran una aproximación teórica a la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad. Entre los principales aportes teóricos se cuentan las siguientes sub-tesis: crisis de gobernabilidad inducida, comunicación gubernamental hacia afuera y comunicación gubernamental polarizada

Palabras clave: comunicación gubernamental, crisis de gobernabilidad, crisis inducida, comunicación gubernamental polarizada y comunicación gubernamental hacia afuera.



UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DE LOS LLANOS
OCCIDENTALES "EZEQUIEL ZAMORA"
VICERRECTORADO DE PLANIFICACIÓN Y
DESARROLLO SOCIAL
JEFATURA DE ESTUDIOS AVANZADOS
SUBPROGRAMA CIENCIAS SOCIALES

THEORETICAL APPROACH TO GOVERNMENTAL COMMUNICATION IN CONTEXTS OF GOVERNANCE CRISIS

Author : Msc. Ronald Leal Pereira
Tutor: Dr. Oscar J. Rodríguez
Year: 2023

ABSTRACT

The objective of this research is to propose a hermeneutic theoretical approach to government communication in contexts of governance crisis from the understanding of the social actors involved who dispute power. In its ontological and epistemic conception, the research was guided by the principles of both the interpretive paradigm and the dialectical hermeneutic method. The research appeals to in-depth interviews as a technique for collecting information. For this purpose, a total of six key informants involved in the government communication ecosystem during a governance crisis were interviewed, whose discursive interaction was recorded on audio, transcribed and interpreted following the phases of categorization, structuring, contrasting and theorizing. The results show a theoretical approach to government communication in contexts of governance crisis. Among the main theoretical contributions are the following sub-theses: induced governance crisis, external government communication and polarized government communication.

Key words: government communication, governance crisis, induced crisis, polarized government communication and outward government communication.

INTRODUCCIÓN

La comunicación gubernamental constituye un campo de estudio en pleno desarrollo. Viene de la comunicación política y la comunicación organizacional, pero busca su consolidación como campo de estudio. En términos generales, se trata de la comunicación que desarrollan los organismos del Estado, y particularmente los gobiernos, para construir consensos y darle viabilidad tanto al ejercicio gubernamental como a las políticas públicas.

En particular, la presente tesis doctoral se enfoca en el estudio de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad. Por ello se inscribe particularmente en el subcampo denominado comunicación gubernamental de crisis. Significa que los principios teóricos de la comunicación gubernamental adquieren ciertas particularidades cuando se experimenta una situación de crisis, pues atienden fundamentalmente al objetivo de resolver esos cruciales momentos que viven las sociedades y los gobiernos

De esta manera, la contribución teórica de la presente investigación se circunscribe a la comunicación gubernamental de crisis, que también constituye un campo de estudio cuyo desarrollo es casi embrionario. Su principal teórico es, a nuestro entender, el profesor argentino y latinoamericano Mario Riorda, cuyos planteamientos constituyen los referentes teóricos fundamentales que sirven de base a la tesis doctoral que nos proponemos argumentar.

Los aportes a la teoría de la comunicación gubernamental de crisis se hacen, fundamentalmente, tomando como referente empírico de estudio la crisis de gobernabilidad ocurrida en la ciudad de Barinas, Venezuela, durante los días 21, 22, 23 y 24 de mayo de 2017. Se trata de unos sucesos que generaron una situación de caos sin precedentes en la historia política de del siglo XXI, en los cuales la ciudad fue tomada por grupos irregulares, se

produjo el asesinato de varios manifestantes, se impidió el libre tránsito por las calles de la ciudad, números negocios fueron saqueados y hubo ausencia total de los organismos responsables del orden público. Estudiando los procesos comunicacionales de esos días, nos hemos dado la oportunidad de hacer aportes significativos a la teoría de la comunicación gubernamental de crisis.

La presente tesis doctoral consta de cinco momentos. En el primero, se expone la problemática de estudio y los propósitos e importancia de la investigación. En el II momento se debaten los fundamentos teóricos que sirven de referentes que sirve, en parte, para comprender e interpretar el fenómeno de estudio, en el cual básicamente se abordan los temas de las crisis de gobernabilidad, la comunicación política y gubernamental, para, finalmente, caer en el aspecto central del estudio: la comunicación gubernamental de crisis. En el momento III se debate y adecuan los principios del paradigma interpretativo y el método hermenéutico dialéctico a las especificidades del fenómeno de estudio, al tiempo que se describen las técnicas y procedimientos que guían el proceso de recolección, organización e interpretación de la información. El momento IV incluye la presentación y contrastación teórica de los hallazgos.

En el momento V de la tesis doctoral, se presenta la aproximación teórica y hermenéutica a la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad. Finalmente, en las conclusiones y recomendaciones, se especifican los aportes teóricos y se sugieren un conjunto de acciones para la puesta en práctica y continuidad investigativa del presente estudio.

MOMENTO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Planteamiento y formulación del problema de investigación

La comunicación se ha venido convirtiendo en un campo transversal de estudio que cada día cobra mayor importancia en las realidades y las ciencias políticas, sociales, educativas y empresariales. Particularmente, la comunicación política es un subcampo de las ciencias políticas y sociales al cual se le atribuye una importancia crucial, pues la política hoy se ejerce, de modo preponderante, en el mundo de los medios de comunicación y las redes sociales

Según Canel y Sanders (2010), la comunicación política constituye un área de estudio que “cabalga entre diferentes disciplinas como la ciencia política y la comunicación, y que además bebe de las tradiciones teóricas y metodológicas desarrolladas por la sociología, la ciencia política, la psicología, la filosofía política y la literatura” (p.14), y sus investigaciones se enfocan en “el papel que tiene la comunicación en los procesos políticos y en las instituciones, particularmente en las campañas electorales y en el gobierno” (Swanson,2000, citado por Canel y Sanders,2010,p.14).

La comunicación política es, en definitiva, una fuerza definitoria en la atribución de lo que es significativo en un contexto político dado y sus métodos hacen posible la vida política en las sociedades de masas y, más concretamente, permiten el discernimiento de los actores sociales en relación a las actividades del proceso político (Pye, 1991, citado por Amadeo, 2016)

La comunicación gubernamental tradicionalmente ha sido la hija menos atractiva de la comunicación política, siendo que ésta última se ha enfocado básicamente en las campañas electorales, las encuestas y la

imagen de los políticos en el público (Amadeo, 2016). La comunicación gubernamental, por su parte, a decir de Noguera (2005, parafraseado por Amadeo, 2016), “es un tipo de comunicación menos espasmódica y más sostenida, menos heroica, menos centrada en grandes discursos y más en la gestión” (p.156).

De allí, entonces, que la idea de comunicación gubernamental guarda una estrecha relación con la noción de relaciones públicas, entendida ésta última como un “proceso estratégico de comunicación que construye relaciones mutuamente beneficiosas entre las organizaciones y sus públicos” (Public Relations Society of América, 2012, citado por Amadeo, 2016, p. 155). Al respecto Riorda (2009) afirma: “se entiende que la comunicación gubernamental tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación gubernamental no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión (p.97).

En este orden de ideas, Canel y Sanders (2010) identifican especialmente cinco áreas de la comunicación política que sirven particularmente al estudio de la comunicación gubernamental: “la comunicación de los jefes del ejecutivo, el desarrollo de la campaña permanente y, relacionado con ésta, el desarrollo de la publicidad política, la estructura y organización de la oficina de comunicación y el desarrollo de las estrategias noticiosas” (p.15).

Específicamente, Canel y Sanders (2010), definen la comunicación gubernamental en los siguientes términos:

Se entiende por comunicación de gobierno la comunicación que implica el desarrollo y actuación de una institución política con función ejecutiva. Esto abarca desde la comunicación de un presidente, de un primer ministro o de un ministerio hasta la comunicación de una alcaldía, una concejalía o de una consejería de un gobierno autonómico (p.12).

La comunicación gubernamental se refiere, entonces, a la gestión y administración pública, a la actuación de los órganos del poder ejecutivo, y dado que tiene importantes incidencias en la determinación de la agenda pública es preciso considerarla como una política pública en si misma (Delgado, 2010; Canel y Sanders, 2010, citados por Amadeo, 2016)

De un modo más preciso y operativo, Riorda (2006, citado por Amadeo, 2016) define la comunicación gubernamental en los siguientes términos: “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas” (p.157).

Existen diversas perspectivas que se han explorado para estudiar la comunicación gubernamental. Una de ellas, es la evaluación de los planes de comunicación gubernamental a través de las siguientes dimensiones: “el diagnóstico inicial del que parten, los objetivos planteados, la estrategia propuesta, los mensajes y públicos objetivos definidos, el calendario y cronograma de actividades previstas y los medios de control y evaluación establecidos para medir la eficacia del plan” (Minutella, 2010, citado por Amadeo, 2016, p.162).

Según Canel y Sanders (2010), es Estados Unidos el país donde más se han realizado estudios referentes a la comunicación gubernamental; allí destacan las investigaciones sobre impacto noticioso de los Presidentes de la República en las diferentes cadenas televisivas norteamericanas, las estrategias de comunicación y las relaciones que mantiene la Oficina de Prensa Presidencial con los medios de comunicación. Con respecto al estudio de las oficinas de comunicación de los gobiernos, los referidos autores sugieren que se incluyan las siguientes dimensiones:

- El organigrama: define el lugar de la comunicación en la toma de decisiones del gobierno, es decir, si se trata de un componente estratégico que toma parte en las decisiones o si, por el contrario, se ocupa, a posteriori, de comunicar las decisiones.

- El líder de gobierno: dadas sus competencias en materia de comunicación, particularmente en los que respecta a la definición del organigrama, la selección de personal, interpretación del mensaje, dirección de la agenda de temas y modelaje en el desarrollo de la comunicación interna.

- Tareas que cumplen los responsables de la comunicación: cuando la comunicación es poco estratégica, las tareas se enfocan en la relación entre gobierno y medios, tales como ruedas y notas de prensa, entrevistas y producción de contenido para la página web. Cuando la comunicación gubernamental es concebida de modo estratégico, se incluyen tareas tales como planes de comunicación, construcción de mapas de públicos objetivos de los mensajes debidamente segmentados y jerarquizados, concepción creativa de los mensajes pensando en los diferentes discursos, formalización de canales de comunicación, planificación de eventos y mecanismos de evaluación de la acción comunicativa

- Estrategias del gobierno frente al público: implica considerar el papel del público en la toma de decisiones, así como la búsqueda del consenso como objetivo de la comunicación, que, en esencia, hablan de la condición estratégica o no de la comunicación en la gestión gubernamental.

Otra línea de investigación consiste en el estudio de los estilos de comunicación gubernamental, los cuales se mueven en un contínuum que va desde sistemas totalmente abiertos hasta sistemas totalmente cerrados, con diversidad de opciones intermedias entre ambos extremos. Estilos que se establecen a partir del comportamiento de las siguientes nueve variables: “enunciador, papel asignado a los medios de comunicación masiva, vocero, destinatario, discurso, enfoque, comunicación de los ministerios, producción de recursos y, finalmente, uso de TIC y redes sociales” (Amadeo, 2016, pp.163-164).

En Europa, por su parte, también se han estudiado las experiencias de la comunicación gubernamental entre las cuales destaca una investigación

acerca de la relación de los primeros ministros británicos con los medios de comunicación, así como la organización de la oficina de prensa, su estructura y las alianzas con los medios de comunicación (Canel y Sanders, 2010).

Con respecto a las relaciones entre gobiernos y medios de comunicación, una de las tendencias es la siguiente: “En la actualidad muchos gobiernos latinoamericanos dedican grandes recursos a la producción de contenidos mediáticos a la vez que desconocen la intermediación del periodismo” (Rincón, 2008; Amado & Amadeo, 2012 y 2014, citado por Amadeo, 2016, p. 173). En ese contexto, se descarta la estrategia de construcción de vínculos entre gobierno y periodistas, se restringe el acceso de éstos a las fuentes y eventos gubernamentales, y las pautas periodísticas se otorgan solo a “periodistas militantes”. Esta situación limita las perspectivas con las que cuenta el ciudadano para formar sus opiniones, afecta la calidad de la cultura política y propicia la autocensura en los medios de comunicación (Amadeo, 2016).

Otra línea de investigación de la comunicación gubernamental es la comunicación de crisis y de riesgo, la cual parte de la premisa que la resolución de cualquier crisis pasa necesariamente por la comunicación, y, a tal efecto, es necesario estudiar y establecer los modos más eficaces manejar la resolución de las crisis de gobierno a través de la comunicación de crisis (Elizalde, 2004; Fernández Pedemonte, 2010; Grossman & Kumar, 1994, citados por Amadeo, 2016).

La comunicación de crisis es esencialmente un modo de comunicación reactivo (Noguera, 2005, citado por Amadeo, 2016). El punto de origen de este tipo de comunicación no es el gobierno sino una respuesta de éste ante una situación del contexto tipificada como crisis, es decir, una situación que amerita respuesta inmediata, que no es habitual y tampoco se resuelve mediante procedimientos convencionalmente establecidos, sino a través de un manejo estratégico de la información y los procesos comunicacionales, de modo que no se constituya en una amenaza para la imagen tanto de la

institución como del gobernante (Harvard Business School, 2008; Ruiz Balza y Coppola, 2011, citado por Amadeo,2016).

En efecto, la resolución de las situaciones de crisis, conflictos o escándalos, escapan a las posibilidades de los sistemas de comunicación controlada, dado que son producto del disenso social, el cual es, por lo general, imprevisible y entrópico, además de factor de cambio social. Se reitera, entonces, que una gestión estratégica de la información y la comunicación de crisis es esencial para que no sea afectada la imagen y reputación de la institución y sus líderes (Amadeo, 2016).

Acerca de la comunicación de crisis, Riorda (2009) señala que tiene un doble objetivo: por un lado, cerrar la crisis de modo operativo a través de soluciones, aplicación de normas y dotación logística: por el otro producir un cierre político de modo que la misma no se presente en agenda de nuevo. Asimismo, las crisis pueden ser rápidas o prolongadas, y en ellas el papel de la comunicación gubernamental es generar “la certidumbre como principal objetivo que puede hacer factible cerrar una crisis” (Riorda,2009, p.101).

Frente a las situaciones crisis, la comunicación gubernamental puede intervenir de dos modos:

Se puede actuar como si se estuviera subjetivamente en crisis, no estándolo, o al revés, actuar como si no hubiera crisis cuando hay elementos que sí anuncian ese estado. En ambos casos la situación es perjudicial: en el primero porque genera dispositivos extraordinarios que llevan a preanunciar una crisis sin que esta exista, o en el segundo caso por el error de no pensar precisamente en comunicaciones extraordinarias y seguir actuando con rutinas de comunicación gubernamental sin crisis (Riorda,2009, p.101).

Pues bien, el objeto de estudio de la presente tesis doctoral es la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad. Es decir, se trata de la comunicación gubernamental de crisis, la cual acabamos de caracterizar. Falta definir entonces lo que se entiende por crisis de

gobernabilidad y establecer los vínculos que presenta con la comunicación gubernamental.

En los países desarrollados, la noción de gobernabilidad emerge a partir de los años 70 con la crisis de las economías del estado de bienestar y con el surgimiento de movimiento sociales, mientras que en América Latina se coloca de moda durante la década de los años 80 cuando irrumpen tres procesos: “el proceso de crisis; ajuste y reestructuración económicas; el agotamiento del modelo del Estado interventor y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado; y el cambiante rumbo de las transiciones y consolidaciones democráticas” (Rios, 2001, p.220). A esos procesos se suma el clima de ineficiencia, corrupción y violencia política propios de esa década en la región.

La gobernabilidad se entiende como "la percepción que la sociedad tiene, en cada etapa, acerca de cuán garantizado e inseguro es su proceso de gobierno, y de los factores de los cuales depende ese proceso" (Zumbado, 1994, citado por Rios, 2001, p.214). Definición que es cuestionada en tanto que “el tema de la estabilidad como el elemento distintivo del concepto y referirlo [solo] a las funciones de administración gubernamental” (Tomassini, 1998, citado por Ríos,2001, p.214).

Desde otra perspectiva, la ingobernabilidad es asociada “...con una sobrecarga de demandas sociales frente al Estado" (Huntington y otros,1996, citado por Rios,2001, p.214), y se encuentra asociada tanto a la ineficacia de los gobiernos para ofrecer respuestas a las demandas de la sociedad como la disminución de la confianza de los ciudadanos en los políticos y en las instituciones democráticas por el no cumplimiento de sus demandas, fenómeno que se presenta en los países desarrollados durante la década de los años 70 del siglo XX. Esta noción de ingobernabilidad ha sido cuestionada porque deslegitima a la democracia como un sistema que genera demandas que luego no es capaz de cumplir (Rios, 2001).

Otra mirada de la gobernabilidad es ofrecida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU,2000, citado por Ríos): "el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de una nación. La gobernabilidad se traduce en los procesos y relaciones en las que los ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses, hacen ejercicio de sus derechos y negocian sus diferencias" (p.216). Bajo esta concepción la gobernabilidad se comprende mediante los siguientes parámetros e indicadores: legitimidad, responsabilidad, transparencia, equidad política y participación en la formulación de políticas públicas. Asimismo, exige que las instituciones gubernamentales se adecuen para cumplir con las demandas del estado de derecho y de estabilidad política (ONU,2000, citado por Ríos). Esta perspectiva es asumida en América Latina durante la década de los años 90 como parte de las exigencias de financiamiento de los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo).

Por su parte, Arbós y Giner (1998, citado por Rios, 2001) ofrecen la siguiente definición de gobernabilidad:

cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (p.221)

En este sentido, Caraballo y Rivas (2005) definen la crisis de gobernabilidad como crisis de conducción política, señalando lo siguiente:

Es el momento en que la pérdida de viabilidad política del gobierno y la intensidad de las tensiones y conflictos hace que los gobernantes pierdan el control no sólo sobre las principales variables de control gubernativo, sino sobre los gobernados. Es la coyuntura en que se fractura la viabilidad política de las acciones y decisiones gubernamentales y se activan las tensiones y conflictos de alta intensidad conflictiva (p-143-144).

En lo que respecta a la crisis de gobernabilidad en América Latina, Munk (2003) señala lo siguiente:

La realidad política de América Latina a comienzos del siglo XXI está configurada, fundamentalmente, por la coexistencia de regímenes democráticos al lado de una gama de factores políticos y socioeconómicos profundamente preocupantes: corrupción desenfrenada, violencia generalizada y niveles de pobreza y desigualdad desgarradores” (p. 565).

También en el contexto latinoamericano, a partir del ascenso al poder de los denominados gobiernos progresistas (Hugo Chávez, Lula Da Silva, Evo Morales, Rafael Correa, entre otros) ha cobrado mucha importancia el estudio de la comunicación gubernamental, y dentro de ésta, las investigaciones acerca de los discursos presidenciales. Temas que antes habían pasado inadvertidos como objetos de estudio de la comunicación política, la cual se había enfocado en las campañas electorales y los medios de comunicación (Ríspolo, 2020, p.100).

Volviendo al tema de la crisis de gobernabilidad, en el contexto venezolano, los problemas iniciaron con la crisis de los partidos políticos y la aplicación de medidas económicas de corte neoliberal. Al respecto, Caraballo y Rivas (2005) señalan lo siguiente:

Sin duda la crisis de los partidos políticos en Venezuela, la crisis económica de los años ochenta, la introducción de elementos neoliberales en el cambio del modelo económico, produjeron cambios tanto en los partidos como en nuestros mapas cognitivos que marcaron una ruptura y generaron problemas de gobernabilidad. (p.147).

Contextualizando la problemática de la comunicación gubernamental y las crisis de gobernabilidad en el caso venezolano, es posible afirmar que a lo largo de los gobiernos correspondientes a la denominada revolución bolivariana se han producido coyunturas de agudización del conflicto político, caracterizadas por la violencia y la polarización extrema, que pudieran calificarse como crisis de gobernabilidad en tanto han generado situaciones que han afectado severamente el desenvolvimiento de la vida nacional y han colocado en inminente peligro la existencia del orden político existente,

dentro de las cuales destacan los sucesos del 11,12 y 13 de abril de 2002, que en 47 horas provocaron la salida del entonces Presidente Chávez. Durante esta crisis de gobernabilidad los medios de comunicación jugaron un papel clave, situación que se refleja, según Villegas (2012), en el silencio informativo que acordaron los dueños de medios de comunicación durante los mencionados sucesos

En la ciudad de Barinas, estado Barinas, Venezuela, ocurre una crisis de gobernabilidad durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017, expresada bajo la forma de una situación de protesta generalizada en toda la ciudad, en la cual actuaron fuerzas opositoras al gobierno, manifestantes espontáneos, grupos sociales diversos y grupos de la delincuencia organizada, que, junto a la ausencia total de los organismos del orden público, se conjugaron para provocar saqueos de comercios e instituciones públicas, quema de vehículos, asesinato de personas e interrupción del tránsito vehicular (para mayor información consultar a Hernandez,2018).

Teóricamente, los mencionados sucesos constituyen una crisis de gobernabilidad, en tanto que el gobierno no ejerció el control del orden público y de la población, no pudo evitar los daños causados a la propiedad privada y pública, perdió el monopolio de la violencia y no fue capaz de garantizar los derechos a la libre circulación y la vida.

En relación a los procesos comunicacionales durante los sucesos de mayo en Barinas, de modo preliminar, se conoce que la población se mantuvo informada mediante las redes sociales, los representantes gubernamentales emitieron varias declaraciones y las radioemisoras locales reportaron noticias sobre los hechos que venían acaeciendo. En relación a la comunicación gubernamental, se sabe que hubo dos versiones de la misma: una presidida por el gobierno municipal, para esos días bajo el control político de la oposición; y la otra, representada en los gobiernos nacional y regional, además las fuerzas armadas nacionales. Evidentemente, ambos

polos gubernamentales sostuvieron posiciones contrapuestas sobre los sucesos en estudio.

Asimismo, se sabe que en el ocaso de la crisis se produjo una rueda de prensa interinstitucional presidida por un representante de las fuerzas armadas que vino de Caracas, lo cual significa que los hechos rebasaron a las autoridades locales. De hecho, unos días después de los sucesos, la profesora Zenaida Gallardo fue sustituida por el ingeniero Argenis Chávez en el cargo de Gobernador del estado Barinas.

En este orden de ideas, la presente tesis doctoral tiene por objeto comprender la dinámica de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad tomando como referente empírico el estudio de la comunicación gubernamental durante los sucesos acaecidos en la ciudad de Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017. Objeto de estudio que se concibe como un campo de disputas entre los actores sociales de la comunicación gubernamental y antigubernamental por imponer marcos interpretativos, matrices de opinión y versión de los hechos a los fines de fortalecer sus posiciones de poder y debilitar la posición de los contrarios, en el origen, proceso, desenlace e impacto de la crisis de gobernabilidad. A partir de allí se deducirán las estructuras, procesos y principios para la construcción de una aproximación teórica acerca de la comunicación gubernamental en situaciones de crisis de gobernabilidad.

La información para investigar el fenómeno fue aportada los actores sociales involucrados directa e indirectamente en la comunicación gubernamental. De esta manera, se responde las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta general

¿Cómo se puede interpretar teóricamente la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad desde la comprensión de los actores sociales involucrados?

Preguntas específicas

¿Cómo se comprenden las estructuras y procesos de las crisis de gobernabilidad en el contexto de estudio?

¿Cuáles son las estructuras y procesos de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental en el contexto de estudio?

¿Cómo se interpretan las relaciones entre las crisis de gobernabilidad y la comunicación gubernamental?

1.2. Objetivos de la Investigación

Objetivo general

Proponer una aproximación teórica hermenéutica a la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad desde la comprensión de los actores sociales involucrados que se disputan el poder.

Objetivos específicos

- Comprender las estructuras y procesos de la crisis de gobernabilidad en el contexto de estudio
- Develar las estructuras y procesos de la comunicación gubernamental y antigubernamental en el contexto de estudio
- Interpretar las relaciones entre la crisis de gobernabilidad, la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental

En contexto de la presente investigación, las estructuras hacen referencia a las condiciones, escenarios y circunstancias en las cuales se sitúa y por qué surgen los fenómenos de la crisis de gobernabilidad y la comunicación gubernamental desde las perspectivas de los actores involucrados. Por su parte, los procesos aluden a las acciones/interacciones/secuencias temporales de los actores sociales

involucrados en el desarrollo de los fenómenos de estudio. Los procesos se refieren, entonces, a cómo ocurren los fenómenos (tomando como referente a Strauss y Corbin, 2002)

1.3. Justificación e importancia de la investigación

En la actualidad, América Latina y Venezuela presentan crisis recurrentes de gobernabilidad, causadas por la polarización política, las crisis económicas, la corrupción, las violencias de todo tipo y la crisis de la pandemia COVID. De modo que la investigación propuesta tiene bastante pertinencia social en la región y en el país.

La comunicación gubernamental es estratégica en las crisis de gobernabilidad; de allí que comprender su dinámica en esos contextos resulta de mucha utilidad para fortalecer los regímenes democráticos como condición fundamental para impulsar el desarrollo sostenible.

Los resultados de investigación son de interés para políticos, gobernantes, analistas de la política y actores sociales vinculados a procesos de la comunicación sociopolítica, quienes fundamentalmente podrán disponer de una aproximación teórica que les ayudará a orientar su comportamiento en situaciones de crisis de gobernabilidad.

Esta investigación genera aportes teóricos en el ámbito de las ciencias políticas y las ciencias sociales mediante una aproximación teórica a las estructuras y procesos de la comunicación gubernamental para contextos de crisis de gobernabilidad. Es conveniente acotar, hasta donde va nuestra revisión documental, que se trata de un campo de estudio que presenta un desarrollo incipiente.

La presente investigación se inscribe en la línea de investigación del Doctorado en Ciencias Sociales denominada “Análisis sociológico” y contribuye a su desarrollo en lo que respecta al estudio de la comunicación como un eje transversal de la vida en sociedad.

1.4. Alcances y limitaciones

Alcances

La presente investigación tiene como alcance construir una aproximación teórica a la comunicación gubernamental en el contexto de la crisis de gobernabilidad generada por la explosión social que se produjo en la ciudad de Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017

Limitaciones

Dado que se trata de hechos de reciente data, y que la mayoría de los actores sociales clave de la comunicación gubernamental para el periodo de estudio se encuentran activos y ocupan cargos de relevancia, es probable hayan tenido cierta resistencia para hablar libremente de lo acontecido.

MOMENTO II

FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1. Antecedentes históricos

Con el Pacto de Punto Fijo en 1958 se concreta un acuerdo de gobernanza entre las élites políticas, empresariales y religiosas de Venezuela, con el aval del gobierno de los Estados Unidos de América (EEUU). A partir de allí se teje un juego de intereses en el cual los medios de comunicación se van consolidando como un factor de poder con elevadas capacidades para incidir en las decisiones gubernamentales.

Se genera entonces un permanente juego de poder entre gobiernos y medios de comunicación por la configuración de la agenda mediática y comunicacional. Lógicamente, los medios de comunicación de mayor alcance se encontraban estrechamente vinculados a los grupos empresariales con mayor capital en el país. De esta manera, esos grupos empresariales ejercían sus influencias para imponer una agenda legislativa y gubernamental favorables a sus intereses, en particular para participar con mayor fuerza en la distribución de la principal riqueza del país: la renta petrolera.

Los grupos empresariales, en parte a través de los medios de comunicación y en parte por sus vínculos con las élites gobernantes, logran hacerse de buena parte de la riqueza nacional mediante el acceso barato a las divisas del petróleo y por la vía de la asignación de los mayores contratos de obras civiles.

La relación entre gobiernos, grupos empresariales y medios de comunicación no estuvo exenta de contradicciones y confrontaciones. En la historia de la democracia representativa que se instala a partir de 1958, cada gobierno se vinculaba a ciertos y determinados grupos económicos y a ciertos y determinados medios, lo cual suponía posiciones encontradas con

los sectores empresariales y mediáticos que no gozaban de los privilegios gubernamentales.

En general, los medios de comunicación, mediante su programación, intentaban incrementar sus influencias sobre los gobiernos de turno y éstos a su vez ofrecían resistencias ante los designios de aquellos. Así, por ejemplo, resultaron emblemáticos los enfrentamientos entre el gobierno presidido por Jaime Lusinchi y el grupo empresarial dueño de Radio Caracas Televisión (RCTV). Asimismo, los medios de comunicación privados desarrollaron contenidos absolutamente contrarios al gobierno presidido por Luis Herrera Campins como respuesta a ciertas políticas que intentaron regular el desenvolvimiento de los mismos, tales como el famoso decreto del uno por uno (por cada pieza musical extranjera una venezolana).

Durante la democracia del Pacto de Punto Fijo, la comunicación gubernamental se limitaba a los tradicionales mecanismos de la comunicación social: ruedas de prensa con representantes del gobierno, publicidad gubernamental en medios privados, declaraciones de prensa y entrevistas por radio, televisión y prensa.

Varios de los grandes medios televisivos e impresos brindaron su apoyo a la candidatura Presidencial de Hugo Chávez Frías en las elecciones donde resultó electo en 1998. No obstante, múltiples contradicciones luego convirtieron a esos medios en la vanguardia de oposición que concluyó en el golpe de Estado del año 2002.

En efecto, la estrategia del gobierno de Hugo Chávez a partir del año 1999 siempre fue limitar el poder de los medios e impedir que ejercieran el tradicional papel mediador entre la sociedad y el gobierno. Es así como se limita totalmente el acceso de periodistas a fuentes gubernamentales, se cierra Radio Caracas Televisión y se establecen leyes que limitan las capacidades de los medios de comunicación para influir en el establecimiento de la agenda gubernamental. En ese contexto, el gobierno adopta la estrategia de comunicarse directamente con la sociedad bajo el

protagonismo mediático del Presidente Hugo Chávez Frías, teniendo como punta de lanza las cadenas presidenciales.

En materia de comunicación gubernamental en crisis de gobernabilidad, destacan el golpe de estado de abril del año 2002, mediante el cual es derrocado el Presidente Hugo Chávez. Allí los medios de comunicación jugaron un papel estratégico en la promoción de todos los eventos que provocaron la destitución presidencial. Destacan mediáticamente la partición de las pantallas televisivas en plena cadena presidencial, la toma del canal 8 y la transmisión de comiquitas en los canales televisivos durante el golpe de Estado.

En el año 2017, aproximadamente a partir del mes de febrero, se produjo otra situación de crisis de gobernabilidad, la cual se expresó bajo la forma de protestas desatadas en todo el país, con el fin de exigir la destitución del gobierno de turno. Protestas que se expresaron en violencia callejera y enfrentamiento entre los manifestantes y los cuerpos de seguridad, que derivaron en destrucción de la propiedad privada y pública, y en el asesinato de manifestantes. Allí los medios televisivos nacionales tuvieron una transmisión moderada de los hechos y las redes sociales pasaron a jugar un rol decisivo como medio de comunicación de la población.

El papel moderado de los medios de comunicación televisivos, radiales y digitales durante el año 2017, obedece al control gubernamental de los medios de comunicación, que progresivamente fue limitando el protagonismo político de los mismos luego de los sucesos de abril del año 2002. En ese contexto, el gobierno nacional hizo uso de los medios públicos y las redes sociales para dar a conocer su versión de los hechos, atribuyéndolos básicamente a planes nacionales e internacionales para desestabilizar y provocar la caída de facto del orden constitucional vigente para el momento.

En el contexto del estado Barinas destaca la crisis de gobernabilidad que se produjo durante los días 21, 22, 23 y 24 de mayo de 2017, cuando las calles de Barinas fueron tomadas por grupos irregulares y los organismos de

seguridad dejaron de cumplir con su función de resguardo del orden público. Allí la comunicación gubernamental se expresó en declaraciones aisladas de los funcionarios durante los hechos y en una rueda de prensa al final de los mismos protagonizada por funcionarios del gobierno nacional y representantes de las fuerzas armadas. Los medios de comunicación televisivos, radiales y digitales tuvieron un papel moderado en la transmisión de los hechos. En este sentido, el objetivo de la presente tesis doctoral es el estudio del comportamiento de la comunicación gubernamental en los orígenes, desarrollo y cierre de esa crisis de gobernabilidad, tomando como referente empírico los referidos hechos ocurridos en Barinas durante el mes de mayo de 2017.

2.2. Antecedentes de investigación

Las investigaciones previas con respecto a la presente tesis doctoral se ordenaron desde los contextos más lejanos hasta los contextos más próximos al caso de estudio, el cual se ubica en el estado Barinas, Venezuela. Se trata exclusivamente de tesis doctorales desarrolladas en universidades y contextos de España, México, Ecuador y Venezuela. Cada una de esas investigaciones es sistematizada en términos de título, objetivos, metodología, resultados de investigación y relación que guardan con la investigación en proceso. Todo ello con el objetivo de identificar patrones ontológicos, axiológicos, epistemológicos y metodológicos que puedan resultar pertinentes a la tesis doctoral que se está desarrollando.

En el contexto español, Álvarez (2019) presenta tesis doctoral titulada “Las estrategias de comunicación de los actores políticos ante el conflicto social: Análisis de sus marcos de referencia para la reforma laboral de 2012”. Tal como su nombre lo indica, la misma tuvo como objetivo “comprender las estrategias de comunicación que los diferentes actores políticos desplegaron

ante la implantación de la última gran reforma laboral, en el año 2012”. Su basamento teórico es la tesis del framing, según el cual todo mensaje emitido por un actor comunicativo tiene una estructura subyacente que expresa su voluntad de negociar con los demás actores involucrados en una situación determinada. Se apoya específicamente en el modelo de activación en cascada de Robert Entman (2003, 2004, citado por Álvarez, 2019), según el cual “tras el lanzamiento de un tema de relevancia por el Gobierno, la polarización del sistema de medios español lleva a formular la existencia de cascadas paralelas, en función de las élites con las que dichos medios se alineen” (p.25).

La ruta metodológica de la investigación de Álvarez (2019) inicia con un estudio exploratorio basado en entrevistas en profundidad a sociólogos y psicólogos sociales; luego, se desarrollaron varios grupos de discusión con lectores de prensa a los fines de identificar sus esquemas culturales acerca de la reforma laboral. A continuación, se entrevistaron a responsables de comunicación y periodistas especializados, que participaron en la problemática en estudio durante el año 2012. Estas entrevistas se triangularon con los resultados del análisis de contenido practicado a los productos comunicacionales desarrollados por instancias gubernamentales, partidos políticos, sindicatos y medios de comunicación.

Los resultados de la investigación de Álvarez (2019) permiten identificar cascadas comunicacionales paralelas desarrolladas por alianzas entre los actores comunicacionales. Se deja en evidencia que la comunicación gubernamental no ejerció liderazgo en el desarrollo de marcos interpretativos de los mensajes emitidos sobre el tema de la reforma laboral, pues su estrategia “fue reactiva, discreta y con problemas para hacerse entender” (p. 26). En relación a los sindicatos, se confirma que los mismos “actúan simultáneamente como una élite próxima al Gobierno y como organizaciones de movimientos sociales con las que los públicos finales tratan de elevar sus propios marcos para asuntos laborales” (p.26). De esta

manera, “la investigación presenta unas pautas para comprender las dinámicas comunicativas de los agentes sociales ante una situación de conflicto público” (p.26).

La investigación de Álvarez (2019) se vincula a la presente tesis doctoral en que ambas estudian y aportan al tema comunicacional en situaciones de conflicto y crisis. Igualmente, la investigación deja en evidencia que no siempre el gobierno ejerce el liderazgo comunicacional a través de la imposición de marcos interpretativos (frames) de los hechos políticos, en gran medida porque la comunicación gubernamental no es gestionada de modo estratégico. Las alianzas entre actores comunicacionales permiten la construcción de cascadas comunicacionales sobre los hechos políticos, de modo que se sugiere que la comunicación gubernamental se desarrolle en el contexto de acuerdos con otros actores sociales. En lo metodológico, se acoge de la mencionada tesis doctoral la técnica del análisis de contenido para procesar los materiales comunicacionales producidos y publicados por los actores comunicacionales involucrados en los conflictos y las crisis como un modo de comprender la dinámica de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad.

Por otro lado, para el contexto mexicano, Orta (2012) presenta tesis doctoral titulada “La comunicación gubernamental en México: Vinculación del poder político con el poder mediático. Análisis de la problemática actual y perspectiva histórica”, en la cual explora las relaciones de poder y manipulación entre los grandes medios de comunicación privados y los gobiernos de México, en las que se produce un círculo perverso en el cual los primeros despliegan estrategias para debilitar la imagen de las instituciones públicas a los fines de hacerlas más vulnerables y colocarlas al servicio de sus intereses, en un proceso que sigue la siguiente lógica: a mayor debilidad del Estado mayor es el poder de los grupos de poder fáctico de los medios de comunicación, y viceversa.

En este sentido, la investigación de Orta (2012) se propuso los siguientes objetivos: analizar históricamente los procesos de transferencia de poder gubernamental en México para entender la dinámica de la reelección actual de gobernantes y legisladores; valorar los avances del sistema electoral mexicano en el sentido de brindar mayor legitimidad y certidumbre jurídica a los gobiernos; estudiar las condiciones normativas y de control para un adecuado uso de la comunicación gubernamental; analizar las relaciones de influencia de poder entre el gobierno y las grandes cadenas de televisión tomando como referencia las relaciones comerciales entre ambos y los recursos destinados a la comunicación gubernamental; determinar hasta qué punto la comunicación gubernamental en México es usada discrecionalmente para promover la imagen de gobernantes o, si por el contrario, sirve a los fines de la transparencia y la rendición de cuentas; y, en términos generales, la tesis doctoral se propone “obtener una perspectiva global de la comunicación gubernamental en México, y su influencia en las estructuras que de manera directa se relacionan con ella” (p.18).

Metodológicamente, la investigación de Orta (2014) asume el enfoque estructuralista para establecer las relaciones entre la comunicación gubernamental y las estructuras de poder que la condicionan.

Se propone tener siempre el enfoque estructural, la visión completa de las cosas, un enfoque donde no existe nada suelto ni funcionando por sí mismo, sino que todos los factores están relacionados entre sí, dando un nuevo significado a la totalidad, independientemente del significado que cada uno de los elementos tiene por sí mismo (Mancinas,2009, citado por Orta,2012,p.28).

Más específicamente, la investigación se fundamenta en la Economía Política de la Comunicación, la Información y la Cultura (EPCC):

La EPCC combina la perspectiva histórica, las relaciones de poder (o economía), el análisis estructural y un componente ético que constituyen una aproximación heterodoxa y multidisciplinar tan indispensable como única para comprender la realidad moderna. Probablemente se trata de la única aproximación que proporciona los instrumentos críticos necesarios para profundizar en las acciones de

los agentes sociales hegemónicos en la actual esfera de la comunicación y la información, y obtener una visión y una comprensión global, o cuanto menos lo más exhaustiva posible (Almirón, 2009, citado por Orta, 2012, p.44).

Desde el enfoque estructural y la EPCC, la investigación se concreta en una extensa revisión de los siguientes documentos: estudios previos sobre el poder de los medios de comunicación en México y sus relaciones con los gobiernos; legislación mexicana en materia electoral y mediática; estudios de casos jurídicos de las violaciones de la normativa electoral en México, particularmente las referidas a la comunicación gubernamental; presupuestos asignados a la comunicación gubernamental; entre otros (Orta, 2012).

Los resultados de la investigación de Orta (2012) dejan en evidencia el uso de la comunicación gubernamental y los medios de comunicación a favor del partido político en el gobierno, a través de la publicidad gubernamental no reglamentada y la promoción de funcionarios públicos con aspiraciones electorales. Se comprueba también que ante el quiebre hegemónico de los partidos políticos en el poder, éstos se hacen más dependientes de los poderes fácticos ejercidos por los medios de comunicación, contexto que facilita el fortalecimiento de los monopolios mediáticos. A tal efecto, se presentan casos emblemáticos en los cuales tanto el poder ejecutivo como el legislativo se someten a los intereses de los monopolios de las cadenas televisivas en México.

La investigación de Orta (2012) se vincula con la presente tesis doctoral en que ambas se refieren a la comunicación gubernamental. Asimismo, ilustra cómo la comunicación gubernamental se encuentra condicionada por estructuras de poder fáctico, tanto económico como político, que se expresan en los partidos políticos gobernantes y los intereses que se mueven detrás de los grandes medios de comunicación. De modo que, al intentar comprender la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad, es preciso comprender las relaciones e intereses de

poder que mueven la trama social y comunicacional del momento, en tanto estructuras que la condicionan y determinan.

También en el contexto mexicano, Pacheco (2015) desarrolla tesis doctoral titulada “El poder mediático al servicio gubernamental, versus medios audiovisuales”, que se propuso los siguientes objetivos

Revisar la estructura mediática en Quintana Roo y su vinculación política y económica con los grupos de poder. Analizar la utilización de los medios audiovisuales como principal instrumento de gobernabilidad y comunicación política del gobierno estatal. (p.19)

Metodológicamente, “la investigación es retrospectiva (del efecto a la causa) y transversal (en determinado tiempo o punto del tiempo)” (Pacheco,2015, p.19). La misma se despliega mediante una exhaustiva revisión documental de la legislación y las políticas públicas del estado de Quintana Roo en materia de medios de comunicación. Asimismo, se realizó una evaluación de la programación de los medios audiovisuales y se entrevistaron a los directores de medios de comunicación en la mencionada entidad federal mexicana.

Los resultados de la investigación dejan en evidencia que el poder mediático en el estado mexicano de Quintana Roo se encuentra supeditado al gobierno, fundamentalmente debido a que los intereses económicos y políticos del poder gubernamental han permeado las estructuras de los medios de comunicación tanto privados como públicos, con un mayor control en radio y televisión, el cual se profundiza debido a las facultades regulatorias del gobierno federal en cuanto al espectro radioeléctrico, particularmente de las concesiones. Se observan destellos de independencia y autonomía en la prensa. Asimismo, la comunicación gubernamental ha funcionado básicamente como una herramienta de comunicación política del gobierno de turno y no como un servicio público de promoción de políticas gubernamentales, impulsor de la cultura y mecanismo de rendición de cuentas (Pacheco, 2015).

Con respecto a los aportes de la investigación de Pacheco (2015) a la presente tesis doctoral se deja ver que la comunicación gubernamental puede concebirse como un instrumento de propaganda política o como una herramienta al servicio del desarrollo integral de la ciudadanía y el consenso de las políticas públicas. Se observa un paralelismo de la situación mexicana y venezolana en relación a los controles que ejercen los gobiernos sobre la radio y la televisión a partir de las facultades legales otorgadas por la constitución y las leyes.

Para el contexto ecuatoriano y venezolano, Báez (2017) presenta tesis doctoral titulada “Medios de comunicación, poder y contrapoder en América Latina: un estudio comparado entre Venezuela y Ecuador en la historia más reciente”, que se propuso como objetivo comparar los sistemas mediáticos de Venezuela y Ecuador en tanto campos de poder en los cuales los medios de comunicación y gobiernos “pugnan por la hegemonía discursiva en la esfera pública, haciendo uso de sus respectivos capitales económicos, políticos, culturales y simbólicos” (p.7), y reconociendo el peso de las audiencias como fuerzas capaces de ofrecer resistencias ante las capacidades persuasivas tanto de los medios como del gobierno.

La investigación de Báez (2017) utiliza el método cualitativo dado que “permite la revisión de toda la literatura e información sobre el tema para el abordaje y desarrollo de la hipótesis y pregunta planteada” (p.25). Asimismo, apela a la metodología de la investigación comparada, a través de la cual se estudian “los casos de Ecuador y Venezuela a fin de documentar la construcción de los medios de comunicación y su rol en el campo del poder” (p.25). Más específicamente, utilizó el método de la semejanza, que permitió “generar aportes teóricos de valores atípicos y que podrían ser empleados en otros casos” (p.26).

El método de semejanza aplicado por Báez (2017) mide las siguientes variables:

Tiene como variable dependiente el Modelo mediático pluralista polarizado establecido para los países mediterráneos y como variables independientes: a) un bajo desarrollo de la prensa de masas, b) alta intervención estatal, c) elevado paralelismo político y d) bajo nivel profesional (p.26).

Los resultados de la investigación de Báez (2017) develan y explicitan

La transición de un sistema mediático mixto (hipercomercial-clientelar) a uno liberal que parte de un giro importante en la estructura mediática de Ecuador y Venezuela, y que deviene de la presencia de los gobiernos populistas en estos países con una lata injerencia estatal (p.7).

Transición y pugnas por la hegemonía discursiva de la esfera pública en cuya dinámica “los pesos y contrapesos en el sistema mediático mantienen un equilibrio fundamental dentro de los procesos políticos” (Báez,2017,p.7). Se habla de un equilibrio en tanto se trata de un modelo que ciertamente ha implicado una disminución del poder de los grandes medios de comunicación privado cuando se le compara con la historia reciente de América Latina. Poder perdido que, evidentemente, es capitalizado por los gobiernos, los cuales se hacen protagonistas de sus procesos comunicacionales al tiempo que limitan el papel de intermediadores entre el Estado y la sociedad que tradicionalmente venían cumpliendo los medios de comunicación.

Como corolario de la investigación de Báez (2017) a la presente tesis doctoral se tiene que, necesariamente, el estudio de la comunicación gubernamental no se puede hacer de modo aislado, sino que es necesario asumirlo en el contexto de las relaciones de poder y preminencia entre los medios de comunicación privado y los gobiernos. Es muy probable que las crisis de gobernabilidad sean al mismo tiempo crisis de los equilibrios de los sistemas mediáticos.

Específicamente para el contexto venezolano, Cañizales (2010) presenta la tesis doctoral titulada “Medios, gobernabilidad democrática y

políticas públicas. La presidencia mediática: Hugo Chávez (1999-2009)”, la cual tuvo el siguiente objetivo general:

Determinar el rol de la dimensión mediática en la formulación de políticas públicas durante el período 1999-2009, a partir del análisis de tres momentos determinantes para la gobernabilidad nacional, en los cuales el presidente Hugo Chávez ha sido legitimado electoralmente (2000, 2004, 2006). (p.91).

Los objetivos específicos de la tesis doctoral de Cañizales fueron los siguientes:

a) Establecer los mensajes relacionados con las políticas públicas en tres momentos estelares de la política gubernamental de Hugo Chávez (2000, 2004, 2006) para evaluar su formulación, a través de las alocuciones presidenciales. b) Conocer las características de la comunicación presidencial en Venezuela durante la primera década de gobierno de Hugo Chávez (1999-2009) para establecer si se trata del fenómeno que se ha definido como Presidencia Mediática. c) Determinar el estado de la gobernabilidad democrática en Venezuela, y su relación con la comunicación en momentos significativos del gobierno de Hugo Chávez (2000,2004, 2006)

Apelando a la metodología de investigación cualitativa, Cañizales (2010) se propuso “analizar las relaciones entre la gobernabilidad y las políticas públicas con la acción comunicativa, en particular con el fenómeno que se pretende describir: la presidencia mediática” (p.94). A tal efecto, se tomaron “tres momentos claves de la primera década (1999-2009) en la que ha gobernado el presidente Chávez, bajo el criterio de ser momentos de relegitimación o ratificación en el ejercicio del poder (2000, 2004 y 2006)” (p.94). Para la comprensión de cada uno de esos momentos estelares se procedió de la siguiente manera:

Se ha estudiado un conjunto de mensajes políticos relacionándolos con las políticas públicas del Estado, sus principales propuestas y prioridades, a partir de mensajes transmitidos públicamente por el jefe de Estado a través de sus cadenas de radio y televisión o sus programas “Aló, Presidente”, en las semanas posteriores a su ratificación en el poder (p.94).

En este orden de ideas, se hizo “uso de la transcripción oficial de las alocuciones públicas del jefe de gobierno en los períodos mencionados, y otros documentos del Estado relacionados con la generación e implementación de políticas públicas durante el lapso determinado” (Cañizales, 2010, p.96). Toda esa información fue estudiada apelando a las técnicas de muestreo intencional y a una combinación entre las técnicas de análisis del discurso y análisis de contenido.

Los resultados de la investigación de Cañizales (2010) revelan la validez de la categoría Presidencia Mediática en tanto que el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela no solo trasmítia sus alocuciones en cadenas de radio y televisión, sino que desde esos espacios hacía ejercicio de gobierno en términos de toma de decisiones, asignación de fondos y trazado de estrategias.

En la Presidencia mediática, según los resultados de la investigación de Cañizales (2010), “prevalecen la urgencia y el efectismo por encima del análisis de alternativas e impacto real de las determinaciones oficiales” (p.169) en materia de políticas públicas. Incluso, en ese modelo, la suerte de los ciudadanos (que logran comunicarse con Alo Presidente, por ejemplo) constituye un factor relevante en los procesos decisionales del gobierno. Asimismo, en las decisiones presidenciales durante las cadenas presidenciales se hizo escasa mención a la vinculación de las mismas con los planes gubernamentales, con lo cual se puede concluir que existe un divorcio entre la comunicación gubernamental y las políticas públicas. O, en otro sentido, se puede afirmar que “en coyunturas políticamente estelares, en las que se ha reafirmado la legitimidad del presidente Chávez a través del voto, la dimensión mediática ocupa un lugar predominante para la generación de políticas públicas” (p.6). En otras palabras, las políticas públicas son, esencialmente, una construcción mediática.

En lo que respecta a los vínculos entre la investigación de Cañizales (2010) y la presente tesis doctoral, se estima la necesidad de estudiar la

comunicación gubernamental en estrecha relación con la gestión de gobierno, pues, definitivamente, “comunicar es gestionar y gestionar es comunicar”. También la referida investigación resulta relevante en tanto presenta una ruta metodológica y técnicas de análisis de contenido que pueden servir, en buena medida, para el estudio de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad.

2.3. Marco legal

La Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en sus artículos 57 y 58 establece las regulaciones fundamentales en materia de comunicación social, medios de comunicación y comunicación gubernamental.

Artículo 57. Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura. Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado. No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa.

Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades.

El Estado Venezolano en general, a través sus políticas de Estado y gubernamentales, y mediante la acción de los organismos competentes, tiene, según el referido artículo 57 constitucional, la obligación de velar por el cumplimiento del derecho de los venezolanos a “expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura”, así como ejecutar las sanciones a quienes infrinjan la ley en el siguientes ámbitos: “No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa”; también resulta obligante sancionar a quienes incurran en el delito de “la

censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades”

En este orden de ideas, se deduce que la comunicación gubernamental también debe acatar y cumplir con los preceptos jurídicos establecidos en el referido artículo 57 constitucional en lo referente a la libertad de expresión, la libertad de los funcionarios públicos para informar sobre los asuntos de su competencia y la expresa prohibición del uso de la comunicación gubernamental con fines de guerra, discriminación e intolerancia.

Artículo 58. La comunicación es libre y plural y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.

De esta manera, el artículo 58 constitucional obliga a las instancias del estado venezolano a desplegar una comunicación gubernamental respetuosa de los siguientes principios: libertad de expresión, pluralidad, información oportuna, veracidad, imparcialidad y adecuada información para niños, niñas y adolescentes.

Otro instrumento legal venezolano que regula la comunicación gubernamental es la Ley de responsabilidad social en radio, televisión y medios electrónicos (2011), que en su artículo 1 establece que su objeto es:

establecer, en la difusión y recepción de mensajes, la responsabilidad social de los prestadores de los servicios de radio y televisión, proveedores de medios electrónicos, los anunciantes, los productores y productoras nacionales independientes y los usuarios y usuarias, para fomentar el equilibrio democrático entre sus deberes, derechos e intereses a los fines de promover la justicia social y de contribuir con la formación de la ciudadanía, la democracia, la paz, los derechos humanos, la cultura, la educación, la salud y el desarrollo social y económico de la Nación, de conformidad con las normas y principios constitucionales de la legislación para la protección integral de los

niños, niñas y adolescentes, la cultura, la educación, la seguridad social, la libre competencia y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

Esta ley, por tanto, establece la obligación de la responsabilidad social en la radio, televisión y medios electrónicos, tanto para los organismos gubernamentales como para los entes privados. La responsabilidad social, según el citado artículo 1, se refiere a que los mismos busquen un equilibrio entre sus “deberes, derechos e intereses”, procurando con ello el impulso de: justicia social, formación ciudadana, democracia, paz, derechos humanos, cultura, educación, salud y desarrollo social y económico de la Nación.

2.4. Bases teóricas

La presente tesis doctoral se refiere esencialmente a las relaciones entre dos grandes categorías: crisis de gobernabilidad y comunicación gubernamental. Y más concretamente, la mayor apuesta que vincula a esas categorías, es la comprensión hermenéutica de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad.

Pues bien, a continuación, se problematizan las teorías acerca de las dos categorías en cuestión, así como de las relaciones entre ambas, a los fines construir los fundamentos de una aproximación teórica que permita construir e interpretar las estructuras y procesos de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad, particularmente ajustado al contexto venezolano y barines.

2.4.1. Debate y encuadre epistemológico

A continuación vamos a responder a la siguiente interrogante ¿Cuál es el encuadre epistemológico que sirve de marco interpretativo a la presente tesis doctoral? Presentamos un diálogo, reflexión, sistematización y debate metateórico acerca de las diversas perspectivas desde las que se ha venido construyendo el objeto de estudio de la comunicación gubernamental en

contextos de crisis de gobernabilidad, para cerrar conclusivamente con un posicionamiento ontoepistémico desde el cual se estará valorando y contrastando la información empírica recolectada en la presente investigación.

De esta manera, se intenta hacer un recorrido epistemológico que nos permita tomar decisiones de orden teórico y metodológico para resolver de modo satisfactorio el problema de investigación (Fernández, 2014, p.10) que nos hemos planteado acerca de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad.

En términos generales, la comunicación ha sido considerada como una ciencia, un arte y un oficio. Se plantea, entonces, la idea de un desarrollo de la comunicación como ciencia para que pueda incrementar sus incidencias en el arte y el oficio de la comunicación (Fernández, 2014, p.9). En esa intención macro, para un desarrollo teórico de la comunicación gubernamental, Canel y Sanders (2010) sugieren que una agenda de investigación para estudiarla incluye los siguientes aspectos: la búsqueda de un modelo, el “problema de la profesionalización”, la tensión entre la información y persuasión gubernamental, la evaluación y eficiencia de la comunicación de un gobierno, el análisis empírico de una oficina de comunicación gubernamental, el estudio comparado internacional y la fundamentación teórica de la comunicación de gobierno” (Canel y Sanders, 2010,p.7).

Tomando como referente a Canel y Sanders (2010), el debate sobre los aspectos fundamentales incluidos en la agenda de investigación sobre la comunicación gubernamental se resume en el siguiente en el Cuadro 2

Cuadro 1.

Líneas de investigación de la comunicación gubernamental

Aspectos	Autores consultados	Debates fundamentales
Profesionalización Comunicación de la comunicación gubernamental	Wilensky,1964; Mancini, 1999; Louw,2005; Cappella y Jamieson, 1997	Regulación de la profesión, autonomía con respecto a la política, cuerpo teórico de conocimientos, naturaleza de servicio público, aportes al fortalecimiento de la democracia, supremacía de la maquinaria comunicacional (estructuras técnicas) y la eficacia comunicacional con respecto a los políticos y las ideas políticas
Comunicación gubernamental: Informar o persuadir	Kumar,2003; Moloney,2000	Diseño de estrategias para persuadir o brindar información, información o promoción-publicitación
Estructura y organización de la comunicación gubernamental	Kumar,2003; Ferdinand, 2000	Organigrama, roles, funciones y dinámica de decisiones; vínculos de las tecnología y el gobierno (e-democracia, e-gobierno, nuevas prácticas políticas, calidad de la democracia)
Evaluación de la comunicación gubernamental	Gregory,2006; Vos,2006;	Fines de la evaluación: persuadir a los ciudadanos o construir relaciones de confianza entre gobierno y públicos a partir del feed-back, papel del público en la comunicación gubernamental. Habilidades de quienes la ejercen. Gestión de la comunicación. Entorno de la comunicación. Accesibilidad, transparencia y receptividad de la información gubernamental.
Modelos para explorar la comunicación gubernamental	Fisher y Horsley, 2007	Aspectos críticos del proceso de la comunicación gubernamental: finalidad, público y relaciones ciudadanos – gobierno. Construcción de modelos a partir de la integración de otros modelos
Oficinas de la comunicación gubernamental	Canel y Sanders, 2010.	Modelos de análisis las oficinas: organigrama, líder de gobierno, tareas de los responsables de la comunicación, estrategias del gobierno frente al público.

Fuente: Canel y Sanders,2010

De todos los debates señalados en el cuadro 2, a continuación nos enfocaremos en aquellos que guardan mayor relación con el hilo discursivo que le daremos a la presente tesis doctoral, que fundamentalmente asocia directamente a la comunicación gubernamental con el poder.

Con respecto a la orientación persuasiva de la comunicación gubernamental, Ponce y Kanashiro (2017) sostienen que asistimos a una situación de crisis que se refleja en el agotamiento de “las herramientas retóricas para seducir a la ciudadanía” (p.12), lo cual lleva a formularse la siguiente pregunta “¿Qué retóricas y narrativas gubernamentales han triunfado y cuáles han fracasado en la región?” (p.12).

La comunicación persuasiva asume fundamentalmente un rol inductivo y movilizador de la ciudadanía, mediante la influencia que las instituciones ejercen a través del uso de recursos de naturaleza psicológica e informática, a los fines de producir su adhesión permanente, ejercer y distribuir poder, al tiempo que se desarrolla el bien público. De este modo, la comunicación gubernamental produce efectos en los ciudadanos o destinatarios de términos de adhesión y apoyo al gobierno, usando para ello estrategias de captación y cooptación de ciudadanos. En este contexto, la comunicación gubernamental se acerca más a la propaganda, las campañas electorales y la manipulación comunicativa, y se aleja de la comunicación gubernamental propiamente dicha (Ríspolo, 2020).

Estudio realizado por Canel (2014, citada por Ríspolo, 2020) revela que el énfasis inductivo en la comunicación gubernamental ha disminuido, y en su lugar se ha desarrollado una práctica dirigida a públicos clave y desarrollada por funcionarios y políticos, que tiene objetivos políticos y cívicos, y se constituye a partir del consentimiento y la voluntad de los ciudadanos. Su objetivo, por tanto, no es procurar la adhesión de los ciudadanos con fines de poder, ni apela a recursos psicológicos de manipulación.

Por otro lado, Riorda (2009) propone la necesidad de estudiar la comunicación gubernamental desde el construccionismo, pues la misma tiene la intencionalidad de construir la realidad social del consenso y, precisamente, la mira ontológica construccionista asume que “la realidad es un producto social, y que los primeros significados por los cuales la realidad

es construida, pertenecen al lenguaje” (p.98) y se enfoca en los significados, procesos, interpretaciones y reinterpretaciones, siempre a partir del lenguaje simbólico, por medio de los cuales la gente otorga sentido, piensa y siente (sentimiento y emociones) el mundo político (Crigler, 2001, Riorda,2009).

Los productos del lenguaje oscilan entre dos capacidades opuestas que éste tiene. La función referencial, representativa, que describe la realidad, y la función poética, constructiva. El lenguaje además de hablar de algo, siempre construye algo más. El lenguaje de los medios, típicamente, moldea la realidad. Las nuevas tecnologías crean nuevos íconos que sustituyen a la realidad, a la vez que pueden representar mejor la realidad que los medios tradicionales —por ejemplo en los juegos de simulación—. “(Fernández, 2014a, pp.31-32)

La perspectiva construccionista trasciende la comprensión de la comunicación solo desde la perspectiva de los medios de comunicación (agenda-setting), pues en la definición e interpretación de los temas o asuntos públicos es muy importante estudiar los significados, emociones e intencionalidades que les atribuye la gente, a los fines de construir problemas simbólicos o justificar al gobierno en sus acciones y políticas (Rochefort y Cobb, 1994, Bosso, 1994, citados por Riorda, 2009).

El construccionismo, por tanto, no sólo se ocupa de estudiar los ambientes sino que se ocupa, o al menos intenta ocuparse, de construirlos (Alger, 2001, citado por Riorda,2009, p.98), que, en el caso de la comunicación gubernamental, las construcciones se refieren a aspectos tales como lazos de confianza entre gobernantes y gobernados, narrativas para construir esos lazos, comprensión de los asuntos por los públicos, reacciones positivas de los públicos, imágenes positivas, agendas de opinión pública, valores políticos, entre otras realidades (Riorda, 2009).

También como parte del construccionismo, se encuentra la pragmática, que surge de la filosofía del lenguaje de J.L. Austin, la cual asume que la interpretación no sólo es un asunto de carácter lingüístico, sino también debe ocuparse de la fuerza perlocutiva de los signos y el lenguaje. De esta manera, la preocupación principal no consiste en establecer si un enunciado

es falso o verdadero sino en la eficacia para producir los efectos deseados, la cual se relaciona con las circunstancias del contexto, la persona que recibe el mensaje, las palabras usadas, entre otros aspectos. De esta manera, se hace referencia a la teoría de los actos del habla, la cual distingue entre enunciados constatativos (que describen hechos) y realizativos (que realizan acciones al solo pronunciarlos) (Fernández, 2014a).

En este sentido, Austin (1962, citado por Fernández, 2014a) sostiene que ambos tipos de enunciados son actos del habla que se desarrollan en tres fases: “Acto locucionario: decir algo; Acto ilocucionario: hacer algo al decir; Acto perlocucionario: provocar efectos sobre sentimientos y acciones” (p.36). En el contexto de la presente tesis doctoral, entonces, se intentará la valoración de la fuerza perlocutiva de los actores sociales que participan en los procesos de comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad.

Se pueden hacer cosas con palabras. La promulgación de una ley, el veredicto de un juez, la publicación de una noticia pueden modificar radicalmente la realidad de los destinatarios. ¿De qué otra manera sino a través del lenguaje se crean consensos, se modifican actitudes, se instauran cambios en las organizaciones? (Fernández, 2014a, p.36)

La comunicación gubernamental, por tanto, connota poder en el lenguaje, a través del cual produce relatos y significados que serán apropiados por los ciudadanos a los fines de la transformación de la realidad. Poder que se expresa como una capacidad de los ciudadanos expresado como consenso social sobre las políticas públicas (Ríspolo, 2020).

En el encuadre epistemológico de la presente investigación se asume también que la comunicación es una ciencia hermenéutica, cuyos problemas de estudios son esencialmente problemas de interpretación. Por eso es que en el estudio de la comunicación se vinculan y utilizan herramientas de análisis de la lingüística, la filosofía del lenguaje y la semiótica. Se trata entonces del paradigma del giro lingüístico, en el cual el lenguaje no solo se concibe como objeto de conocimiento sino como condición que hace posible

el conocimiento, pues desde él se piensa (Fernández, 2014a, p.31). Hermenéutica que, en el caso de la presente tesis doctoral, se enfoca en el estudio de la comunicación gubernamental desde el punto de vista de los actores involucrados, desde sus discursos y textos.

Otro modo de entender la comunicación gubernamental es su vinculación con el poder. Concebir la comunicación como la estructura y dinámica de la sociedad, que se fundamenta en el control de la comunicación y la información para modelar la mente, las emociones y los comportamientos colectivos. Comunicación de masas que se construye y coordina a través de relaciones de poder fundadas en el negocio de los medios de comunicación, los poderes y políticas de Estado y las organizaciones del mundo de la comunicación. Poderes que generan contrapoderes que tienen éxito cuando se producen rupturas en el control de la comunicación y la información (Castells, 2009).

En este orden de ideas, también la comunicación se relaciona con el poder bajo la forma de un proceso de construcción negociada de las agendas de lo noticioso (pública, mediática y gubernamental) entre gobernantes y medios de comunicación, conocida como teoría de la fijación de la agenda o agenda setting. Proceso que se desarrolla en el tejido institucional de la democracia y mediante el cual se fragua la opinión pública y se establecen, en gran medida, las condiciones para la gobernanza democrática (Koeneke, 1999, citado por Cañizalez, 2010).

En efecto, los medios de comunicación, en la disputa por la configuración de la agenda noticiosa, establecen márgenes al desempeño político y gubernamental, tanto en lo referente a la elección de candidatos como en la confección de los programas de gobierno (Tomassini, 1996).

La idea de la configuración de la agenda noticiosa como parte de la lucha entre los actores que se mueven en el ecosistema de la comunicación política y gubernamental, es el equivalente a disputa de poder que se gesta

en las sociedades para imponer, según Foucault (1979), el régimen de producción de verdad, el cual es concebido de la siguiente manera

Lo importante, creo, es que la verdad no está fuera del poder, ni sin poder...La verdad es de este mundo; está producida aquí gracias a múltiples imposiciones. Tiene aquí efectos reglamentados de poder. Cada sociedad tiene su régimen de verdad, su «política general de la verdad»: es decir, los tipos de discursos que ella acoge y hace funcionar como verdaderos; los mecanismos y las instancias que permiten distinguir los enunciados verdaderos o falsos, la manera de sancionar unos y otros; las técnicas y los procedimientos que son valorizados para la obtención de la verdad; el estatuto de aquellos encargados de decir qué es lo que funciona como verdadero (p.187).

Significa, en buena medida, que las disputas de poder que libra todo gobierno son con el fin de imponer un régimen de producción de verdad consustancial a los intereses que representa y a los objetivos estratégicos que quiere alcanzar, mediante el establecimiento de los discursos que se consideran verdaderos acerca de temas cruciales, lo que puede y no puede decirse sobre esos temas, así la consolidación de mecanismos (técnicas y procedimientos) a través de los cuales se construye la verdad que pregona el gobierno y la credibilidad de sus voceros.

Ahora bien, dado que la comunicación gubernamental se produce en un entorno mediático, la investigación sobre la misma, según Patterson (1991, citado por Canel y Sanders, 2010) se enfoca esencialmente en la “distribución de poder que se produce entre políticos y periodistas: en términos generales se puede decir que los políticos buscan controlar y los periodistas buscan información novedosa” (pp.18-19), y, consecuentemente, en la perspectiva de los periodistas, el conflicto es el leitmotiv de la política. De esta manera, “las relaciones entre política y medios son entonces vistas como una pugna por un poder o una influencia, y así se refleja en el contenido de los medios” (p.19).

Se trata, entonces, de “comprender cuáles son las disputas, tensiones e intercambios del poder de la significación en la agenda pública entre medios

de comunicación, ciudadanos y actores políticos “(Ponce y Kanashiro, 2017, p.9), los cuales se traducen operativamente, según Bennett (2004, citado por Canel y Sanders,2010) en que la selección de los contenidos informativos que realizan los medios es guiada de acuerdo a la posición ocupada por los actores sociales decisivos involucrados en el conflicto político, hipótesis que se conoce como *indexinghypothesis*. La misma orienta de modo considerable la cobertura periodística de la política en la actualidad

Siguiendo con la idea de poder en las relaciones entre medios de comunicación, periodistas y políticos, se encuentra el modelo de la “definición primaria” según la cual los periodistas atribuyen mayor importancia a las fuentes informativas que ostentan el mayor poder, el cual es explicativo del comportamiento de las relaciones entre los periodistas y sus fuentes (Gitlin,1980; Hall,1982, citados por Canel,2010). Otra perspectiva de ver el asunto es asumir que hoy los medios de comunicación son actores políticos, e incluso forman parte del gobierno (Cook,2005, citado por Canel y Sanders, 2010).

Acercas de otra perspectiva de estudio de las relaciones entre la comunicación gubernamental y el poder, Canelo (2007) señala que la comunicación institucional también tributa al alivio de las tensiones propias de las relaciones de poder entre los gobiernos, los ciudadanos, las organizaciones y la sociedad en general. La comunicación, en ese contexto, es una responsabilidad social ineludible de todos los involucrados que tributa a los procesos de legitimación social, la cual se manifiesta de modo práctico tanto en el reconocimiento a la labor desarrollada por la institución pública, como en el “posicionamiento en el imaginario individual y colectivo de la organización en la mente de sus públicos” (p.74). A tal efecto, la organización pública necesita “explicar a sus públicos cuáles son sus políticas, lo que están haciendo, lo que desean y confían hacer” (p.74).

En este sentido, es preciso tener cuidado de que la comunicación gubernamental no se equipare a la noción de gubernamentalidad, en la cual

el objetivo es la mitigación de las tensiones entre demandas ciudadanas y capacidades de respuesta del Estado para responder a esas demandas. Así, la función de la comunicación gubernamental se reduce a buscar adhesión en torno a lo planificado, decidido y establecido desde las altas esferas del gobierno. Esta visión se cuestiona por el rol pasivo (receptor) que asigna a los ciudadanos en la comunicación gubernamental (Echavarría y Maurizi, 2013, citado por Ríspolo, 2020).

De esta manera, se aboga por una comunicación gubernamental cuyo objetivo sea la construcción pública y plural de los asuntos gubernamentales, que implique la participación de los actores sociales e institucionales involucrados. En la misma subyace una visión igualitaria y democrática del poder, entendido éste como aquel que reside en el pueblo. Este tipo de comunicación se asuma bajo la noción de comunicación deliberativa o comunicación pública, que, a diferencia de la comunicación gubernamental propiamente dicha incluye a los actores involucrados en el debate de las decisiones públicas (Ríspolo, 2020, p.120).

En este sentido, Echavarría y Maurizi (2013, citado por Ríspolo, 2020) sugiere tres procesos para ensanchar la participación en la comunicación gubernamental:

...publicitación (instalación de un tema en la agenda pública, como resultado de la comunicación entre diversos espacios públicos), politización (identificación y atribución de la responsabilidad a una autoridad pública, que debería solucionar el problema) y, finalmente, polarización (la aparición de diversos proyectos que se consolidan como soluciones alternativas) (p.121).

Ahora bien, independientemente de la importancia asignada a la participación ciudadana en la comunicación gubernamental, no se puede perder de vista que ésta guarda su especificidad en tres características: en primer lugar, se encuentra estrechamente ligada a los procesos de toma de decisiones políticas y a las posibilidades de cambio social; en segundo lugar, juega un papel clave en la construcción del consenso social a través de sus

funciones estratégicas y persuasivas; en tercer lugar, transmite la concepción de la realidad que tienen los gobiernos (Ríscolo, 2020, p.121).

Por otro lado, también en la comprensión de la comunicación gubernamental desde las relaciones de poder entre los actores sociales de la comunicación se ubica la perspectiva teórica de los estilos de comunicación gubernamental, los cuales se mueven en un contínuum que va desde sistemas totalmente abiertos hasta sistemas totalmente cerrados, con diversidad de opciones intermedias entre ambos extremos, para el ejercicio de la comunicación gubernamental. Estilos que se establecen a partir del comportamiento de las siguientes nueve variables: “enunciador, papel asignado a los medios de comunicación masiva, vocero, destinatario, discurso, enfoque, comunicación de los ministerios, producción de recursos y, finalmente, uso de TIC y redes sociales” (Amadeo, 2016, pp.163-164).

En la comunicación gubernamental abierta, los medios de comunicación juegan el rol de mediadores entre el gobierno y la opinión pública, en la cual, la televisión, en virtud de su audiencia masiva nacional, ejerce una influencia determinante en la constitución de la opinión pública y en la mediación entre dirigentes o políticos y dirigidos o público en general (Swanson, 2003, citado por Amadeo,2016)

Conferencias de prensa, entrevistas y contactos con periodistas en actos públicos son prácticas propias de la comunicación gubernamental abierta, en las cuales se produce un diálogo libre entre medios y gobernantes, el líder dialoga con públicos diversos (a favor, en contra o neutrales) y se asume que los ciudadanos son seres pensantes e informados (Amadeo, 2016)

En la comunicación gubernamental abierta, el interlocutor es una persona conocida que goza de autonomía y autoridad para hablar de las materias objeto de su competencia, y lo hace a partir de un discurso que procura el consenso y se fundamenta en datos y políticas públicas. Asimismo, en este esquema de comunicación existe libre acceso a los actos públicos y se

promueve el intercambio en la web y las redes sociales en general entre gobernantes y gobernados (Amadeo,2016)

La debilidad de un modelo de comunicación gubernamental abierto puro radica en que los medios asumen el rol de contrapoder y de evaluadores de políticas públicas, lo cual redundando en el desplazamiento del poder legislativo en sus funciones de órganos de control fiscal y político sobre el poder ejecutivo. Asimismo, otra debilidad es que los medios de comunicación tienen a enfocarse en temas de la coyuntura o del corto plazo, y, por tanto, pierden la perspectiva del largo plazo (Amadeo, 2016)

Cuadro 2.

Cuadro comparativo entre la comunicación gubernamental abierta y cerrada

	Comunicación abierta	Comunicación cerrada
Enunciador	Medios de comunicación	Presidente
Papel de los MCS	Interpretación intermediación	Espejo. Transmisión literal. Canalizadores de mensajes
Vocero	Activo y presente. Conocido. Pueden ser los ministros	Presidente. El vocero oficial es desconocido para la opinión pública
Destinatario	Toda la población	Amigos y enemigos
Discurso	Ciudadanos racionales	Masa
Enfoque	De consenso	De batalla
Comunicación de los Ministerios	Tematización	Dramatización
Producción de recursos	Independiente o coordinada	Obra de teatro+ emotividad
Uso de TICS y redes sociales	Elaboración propia y ajena	Dependiente. Concentrada

Fuente: Amadeo, 2014, citado por Amadeo, 2016, p.166

En la comunicación gubernamental cerrada, en lugar de los medios de comunicación, el rol protagónico de la misma lo asume el gobierno, quien, además, ejerce severas regulaciones hacia los medios de comunicación que

limitan su papel de intermediario entre gobierno y ciudadanía. El gobierno, por tanto, se comunica directamente con el público a través de los medios oficiales o mediante actos públicos que tratan el tema o discurso que el gobierno intenta imponer como agenda pública (Amadeo, 2016)

Con respecto a las relaciones entre gobiernos y medios de comunicación, una de las tendencias es la siguiente: “En la actualidad muchos gobiernos latinoamericanos dedican grandes recursos a la producción de contenidos mediáticos a la vez que desconocen la intermediación del periodismo” (Rincón, 2008; Amado & Amadeo, 2012 y 2014, citado por Amadeo, 2016, p. 173). En ese contexto, se descarta la estrategia de construcción de vínculos entre gobierno y periodistas, se restringe el acceso de éstos a las fuentes y eventos gubernamentales, y las pautas periodísticas se otorgan solo a “periodistas militantes”. Esta situación limita las perspectivas con las que cuenta el ciudadano para formar sus opiniones, afecta la calidad de la cultura política y propicia la autocensura en los medios de comunicación (Amadeo, 2016).

En el sistema de comunicación cerrado no existe la posibilidad de discutir y reflexionar el discurso oficial, razón por la cual, tanto los medios de comunicación tradicionales como las redes sociales reproducen literalmente el discurso gubernamental. El presidente de la República hegemoniza la comunicación gubernamental y los Ministros sólo pueden hablar si el Presidente les autoriza y les cede la palabra. Es común el uso de discursos dramatizados, emotivos, llenos de épica, batallas y heroicidades históricas, en los cuales no se distingue la comunicación electoral de la comunicación gubernamental (Amadeo, 2016)

Otra perspectiva del estudio de la comunicación gubernamental que cambia la dinámica de la comunicación y las relaciones de poder entre los actores de la comunicación, así como los modos de estudiar la comunicación gubernamental, es la sociedad red y sus vínculos con las tecnologías de la información y la comunicación. En efecto, internet se hace global a partir de

1995. En ese momento, el web formato 1.0 sólo emitía información: “Comenzaron como sitios web, pasaron a ser blogs, de allí al chat y los programas de mensajería instantánea, hasta que la lógica de la web cambió para convertirse en web 2.0.” (Amadeo,2016, p.172).

Con la web 2.0, el público asume el poder en tanto que tiene la oportunidad de crear información y enviarla al ciberespacio; además, los teléfonos se vuelven inteligentes y la información, como datos e imágenes, se multiplica hasta límites no imaginables. De allí, entonces, “se crearon plataformas como Facebook, Twitter, Flickr, Instagram, Snapchat, en las que las conversaciones son horizontales y donde se dan los nuevos debates sociales y nuevas formas de interacción con el ciudadano” (Gutiérrez-Rubí, 2014 y 2016; Gutiérrez-Rubí & Peytibi, 2016, citados por Amadeo,2016, p.172). Se trata, en definitiva, de “un mundo intercomunicado y cada vez más interactivo, donde los canales de comunicación ya no pueden ser controlados e incluso son incontrolables” (Ponce y Kanashiro, 2017, p.11)

Desde el punto de vista investigativo, en la web 2.0

Hay nuevas formas de medir —y en ocasiones, de anticipar— el devenir de los votos; entre ellas, la que llevan adelante los observatorios de las redes. Quienes pueden acceder a los grandes datos que almacenan empresas como Facebook, Twitter o Snapchat y quienes saben medir con precisión cómo se mueven, aglutinan y desarticulan las comunidades digitales, están en posición de anticipar resultados electorales incluso mejor que los encuestadores (Amadeo,2016, p.173).

En este sentido, el estudio del mundo de las redes para comprender el comportamiento del mundo político sigue, más o menos, el siguiente proceso:

Ellos definen “red” como una conexión entre dos o más elementos que produce distintos tipos de interacciones. Estas conexiones construyen mapas. Y esos mapas ayudan a entender la política. De este modo, proponen aplicar el análisis de redes a distintos fenómenos de la actividad política. Observamos las relaciones entre los actores políticos en distintos ambientes de

interacción institucional (el congreso, una elección, dentro de una coalición) y mediática (Facebook, Twitter, etc.), para evaluar cómo actúan: qué hacen, qué dicen, con quiénes se vinculan, a quiénes se acercan, con quiénes se enfrentan, cómo votan y cómo reaccionan (Clerici, Cruz & Goyburu, 2016, citados por Amadeo, 2016, p.173).

En relación al futuro de la comunicación gubernamental, en el contexto de la sociedad red, la tendencia parece ser la siguiente: se están produciendo mayores vínculos entre la comunicación ciudadana y la comunicación gubernamental, de modo que ésta última es necesario pensarla de modo abierto, horizontal y participativo, lo cual implica que el ciudadano juegue un rol más activo en la comunidad y el gobierno cambie su modo de relacionarse con los ciudadanos (Amadeo, 2016, p.176).

De esta manera, mediante la comunicación ciudadana en redes, se tiene mayores posibilidades de que los gobernantes asuman las ideas y demandas de los ciudadanos representados en los espacios donde se toman las decisiones. A tal efecto, es preciso contar con dispositivos comunicacionales para que los gobiernos puedan escuchar y los ciudadanos puedan manifestar sus inquietudes (Ponce y Kanashiro, 2017, p.10)

En ese escenario el ciudadano asume el protagonismo de la comunicación gubernamental (no el político y el partido) y la misma se desarrolla de modo horizontal en las redes y las acciones comunitarias. Se trata de aprovechar la energía potencial de comunicación ciudadana en la gestión pública y la comunicación gubernamental, de modo que se produzca una transición del “nosotros contra ellos” al “nosotros y ellos colaborando conjuntamente en la solución de los problemas que nos afectan” en las relaciones entre ciudadanos y gobierno (Amadeo, 2016, p.176).

En el marco organizativo y tecnológico de la sociedad red de principios del siglo XXI se vienen produciendo importantes transformaciones en las relaciones de poder, construidas con el apoyo de redes digitales globales. A tal efecto, para comprender la dinámica de esas relaciones es necesario el estudio de las estructuras y procesos de la comunicación, que se despliegan

en redes horizontales para facilitar la autocomunicación de los ciudadanos y sus organizaciones, y que dotados de autonomía participan como emisores y receptores de mensajes que los hacen menos dependientes de las empresas de comunicación (Castells, 2009).

De esta manera, estudiar la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad es esencialmente un estudio acerca de cómo los actores gubernamentales, políticos y ciudadanos se mueven y relacionan comunicacionalmente de acuerdo a sus intereses y objetivos de poder, vinculados al contexto de la crisis de gobernabilidad que se presenta. A partir de allí, se intentará construir una aproximación teórica que permita interpretar y comprender los aspectos críticos del proceso de comunicación tales como objetivos, estrategias, medios y discursos, que son propios de la comunicación gubernamental, en contextos de crisis de gobernabilidad

2.4.2. Crisis de gobernabilidad

En las últimas cinco décadas, el tema de la gobernabilidad ha sido ampliamente estudiado desde las perspectivas de diversas ciencias sociales y en no pocas oportunidades desde una visión multidisciplinar. Ha resultado una problemática de investigación muy atractiva, no sólo porque tiene como trasfondo la idea del poder sino porque ha llegado a considerarse como una condición imprescindible para el desarrollo sostenible de las sociedades.

Se plantea así no solo el interés por comprender las estructuras y procesos de la gobernabilidad, sino también por el estudio de la otra cara de la moneda, es decir, la crisis de gobernabilidad. A continuación, se reflexiona sobre esta última cara, empezando por un recorrido sobre el tratamiento que la literatura ha dado a la noción de crisis, para luego entrar en el territorio epistemológico de la gobernabilidad y la crisis de gobernabilidad. Finalmente, se vincula de modo introductorio la crisis de gobernabilidad con la comunicación gubernamental.

2.4.2.1. La noción de crisis

La crisis puede definirse como un cambio no esperado, de una situación pasada a una presente, que coloca en riesgo la imagen y el equilibrio interno de la organización, generalmente provocado por un acontecimiento extraordinario, que obliga a la misma organización a ofrecer respuestas igualmente riesgosas para su imagen, equilibrio interno y estabilidad de las relaciones con los públicos (Piñuel, 1997, citado por Medina, 2017). La crisis, por tanto, implica el aceleramiento de las decisiones en contextos de estrés psicológico y agotamiento de tiempos y posibilidades de actuación frente a una situación apremiante (Medina,2017).

De un modo ampliado, Tuñez (2005, citado por Medina, 2017) ofrece la siguiente definición de crisis:

Situación natural o provocada, previsible o súbita, propia o ajena, que amenaza la imagen de la organización y pone en riesgo sus actuaciones futuras; además, altera las relaciones internas y/o externas, entre ésta y sus públicos o entre ésta y sus miembros, y necesita de la ejecución de estrategias de comunicación para evitar dicho impacto sobre la imagen o, de producirse, minimizar el daño e intentar revertirlo como un activo positivo» (p.26).

En este sentido, Riorda y Cabas (2005, citado por Riorda, 2011) señalan que el intento por definir lo que se entiende por crisis constituye un inmenso desafío, para nada exento de antagonismos y complementariedades. Desde una visión estructuralista de la comunicación y la política, de corte negativa y pesimista, la crisis es vista como “la consecuencia inherente a un proceso en el cual las fuerzas más profundas producen un reacomodo de influencias ocasionado por el develamiento de un nuevo hecho” (p.8). De esta manera

La situación de crisis es el momento disonante entre una lógica signada por una nueva matriz y otra que permanece bajo el signo del “viejo” canon y, de hecho, no posibilita pensar que la intervención política intencionada pueda llevarse a cabo con éxito, siendo la crisis sólo perjuicio y efectos negativos (p.8)

Otro modo de asumir lo que se entiende por crisis, según Riorda y Cabas (2005, citado por Riorda, 2011), es el “enfoque de acción intencionada”, el cual plantea, a diferencia de la definición anterior, la posibilidad de que la misma puede ser gestionada y “considera a la crisis como una consecuencia no deseada de una intervención estratégica desafortunada o impensada” (p.8). De allí que las crisis son evitables (evitabilidad), pueden ser gestionadas para que concluyan (temporalidad) o para que reducir su expansión (abarcabilidad), y las soluciones a las mismas se encuentran bajo la responsabilidad y las acciones de los sujetos involucrados.

Una postura intermedia para concebir la crisis, es asumir la existencia de una lógica complementaria entre los enfoques estructuralista y de acción intencionada, es decir, entre una estructura que condiciona o determina la crisis y la capacidad de actuación de los individuos para gestionar, regular o resolver la crisis (Riorda,2011).

Aun cuando se asuma que la crisis puede ser evitada y que el gobierno puede prepararse para cuando llegue, el estructuralismo supone que los gobiernos no pueden ni evitar ni prepararse previamente para afrontar las crisis, razón por la cual la gestión de la crisis, en su desarrollo, se encuentra condicionada por las estructuras que la producen (Riorda y Cabas, 2005, citado por Riorda, 2011). De esta manera “queda en pie la condición de crisis como gestionable (la condición optimista). Esto implica que se cree en el manejo de la crisis, pero partiendo de cierta situación de mayor o menor imprevisibilidad o bajo el factor sorpresa” (Hermann, 1963 y 1972, citado por Riorda,2011, p.9). Con respecto a la interacción entre los condicionamientos estructurales y las capacidades de actuación de los sujetos frente a la crisis, resulta pertinente hacer la siguiente precisión:

La estructura y la actuación precisan una de la otra, o sea que una estructura social y política sólo existe en la medida en que constriñe la actuación o le concede oportunidades para que se produzca (...) No

tiene sentido concebir la estructura sin plantear al menos hipotéticamente, la existencia de algún tipo de actuación. (Hay, 1995, citado por Riorda,2011, pp.9-10).

En este sentido, según los modelos de gestión de crisis, éstas se clasifican en crisis evitable (se reconocen a tiempo) y crisis no evitables (generada por fenómenos imprevistos) (González Herrero,1998, citado por Medina, 2017). En las crisis evitables se coloca el énfasis en que las mismas no estallen, en tanto que en las crisis no evitables el objetivo es procurar una solución o salida en el menor tiempo posible (Marin, 2009, citado por Medina, 2017)

Asimismo, las crisis se clasifican según su nivel de previsibilidad e influenciabilidad en los siguientes tipos: “crisis convencionales, crisis intratables, crisis inesperadas y crisis fundamentales” (Gundel, 2005, citado por Medina,2017, p.31). Las convencionales se distinguen porque son evitables y el liderazgo puede ejercer alguna influencia en su devenir. Las crisis intratables son de fácil previsión, pero muy difíciles de influenciar y gestionar. Las crisis inesperadas: difíciles de prever, pero fáciles de influenciar y gestionar. Finalmente, las crisis fundamentales son difíciles de prever, influenciar y gestionar (Medina,2017).

En este sentido, Castillo y García (2021) sostienen que “una crisis puede preverse para evitar que se geste en un problema mayor cuando hay sensibilidad política y disposición para entender la transformación de los escenarios políticos” (p. 205). Sensibilidad política que pudiera estar asociada a la disposición y manejo adecuado de información acerca de los cambios que se producen en el entorno político y social.

Al establecer las diferencias entre las crisis evitables y no evitables, Medina (2017) señala lo siguiente:

El elemento diferenciador, detección de una señal de alerta, condiciona la relación de medidas reactivas necesarias que se deben implementar. En el primer caso, se deben tomar decisiones para evitar

y contener la crisis, aunque encontramos situaciones de crisis donde no se produce. En cambio, en un modelo de gestión de crisis inevitable, las medidas se dirigen a superar la situación y recuperar el estadio de normalidad previo a su aparición. (p.32).

Otro modo de concebir la crisis, es entenderla como el resultado de acciones disfuncionales que producen percepciones individuales y colectivas, compartidas o no, acerca de los alcances y magnitudes de la misma, cuya dinámica responde tanto a factores de orden contextual y temporal como a las acciones que los individuos, organizados o no, despliegan en esos contextos y tiempos. Allí la crisis implica la pérdida de poder por alguno de los actores involucrados (Elizalde, 2004, citado por Riorda, 2011), disminución de legitimidad de alguien o algo (Pye, citado por Dodry, 1988, en Riorda, 2011) y se encuentra signada por “la sorpresa, el corto tiempo para la toma de decisiones y la amenaza a objetivos valorados” (Hermann, 1963, 1972, citado por Riorda, 2011, p.10). Asimismo, la gestión de la crisis por lo general acarrea cambios de visión y redefiniciones en las relaciones de poder (Rosenthal y Kouzmin, 1997, citado por Riorda, 2011).

Al respecto de esa idea de crisis como una consecuencia de acciones disfuncionales, Morín (1979, citado por Riorda, 2011) ofrece la siguiente reflexión:

El concepto de crisis (...) lleva en sí perturbaciones, desordenes, desviaciones, antagonismos, pero no solamente esto; estimula en sí las fuerzas de vida y las fuerzas de muerte que se convierten, en ella todavía más que en otro lado, en las dos caras del mismo fenómeno. En las crisis son simultáneamente estimulados los procesos casi “neuróticos” y los procesos inventivos y creadores. Todo esto se confunde, se entrecruza, se entre-combate, se entre-combina. Y el desarrollo y el resultado de la crisis son aleatorios no solamente porque hay progresión del desorden sino porque todas estas fuerzas, estos procesos, estos fenómenos extremadamente ricos se influyen entre sí en el desorden” (p.10)

De esta manera, a diferencia de quienes tienen una visión sólo negativa de las crisis (disfuncional, desorden, pérdida de poder, pérdida de legitimidad, amenaza, etc), Edgar Morín aprecia las crisis como conjunción

de fenómenos que comportan fuerzas y energías ricas, creativas y transformadoras. Se puede afirmar que esta visión optimista de crisis es el equivalente a otra que ha calado mucho en el sentido común: las crisis son oportunidades.

Otro aspecto recurrente en el estudio de la crisis se refiere al desarrollo, proceso o evolución de la misma. Según González Herrero (1998, citado por Medina, 2017), las fases de una crisis se pueden comprender usando la metáfora del ciclo de la vida: “nacimiento, aparición de la crisis; crecimiento, desarrollo de la crisis, hasta la fase final de terminación de crisis o defunción” (p.32). No obstante, el uso de esta metáfora no supone que deban cumplirse todas las fases señaladas. En efecto, se considera un éxito si la organización es capaz de clausurar la crisis antes de que ésta aparezca, e incluso en sus fases iniciales, pues se evitan los efectos negativos que la misma acarrea.

Otro modo de entender las fases de una crisis es resumirlas en tres grandes momentos: el inicio o precrisis, la crisis en si misma o desarrollo y la clausura o cierre de la crisis (Meyer y Holusha, 1986, González Herrero, 1998, citado por Medina,2017). Otros dividen las fases de la crisis en cuatro momentos, a saber, los siguientes: preliminar, aguda, crónica y postcrisis (Fink,1986 y Piñuel, 1997, citados por Medina,2017). Asimismo, en la perspectiva de las acciones frente a la crisis, Mitroff y Pearson (1997, citados por Medina, 2017) distinguen “cinco momentos de una crisis desde la detección de señales, la preparación y prevención, la contención de daños, para concluir con la recuperación y el aprendizaje” (p.33).

Boin, Hart, Stern y Sundelius (2007, citados por Medina, 2017) señalan que según la temporalidad de las crisis las mismas se clasifican en: “la crisis de combustión rápida y de sombra alargada” (p.33), las cuales son definidas por esos autores en los siguientes términos:

Las primeras, las crisis de combustión rápida, son intensas y breves, consecuencia de calamidades y desastres naturales como seísmos, huracanes, maremotos, etc. Estas crisis se caracterizan, además, por la simultaneidad del cierre operativo y el cierre político de las mismas. Las crisis de sombra alargada se definen por separar el cierre operativo y el cierre político de las mismas y por prolongarse en las arenas políticas y sociales después de que las amenazas o la situación de crisis se hayan desvanecido. (p.34).

De modo similar a la clasificación anterior, según su temporalidad, las crisis pueden clasificarse en crónicas y agudas: las primeras generalmente forman parte de cadenas de errores, propios o extraños que se van sucediendo y alimentando entre sí en el tiempo, pueden durar meses o años y sus grados de gravedad no ameritan intervenciones urgentes; las crisis crónicas suelen ser negadas (Riorda, 2009).

Las crisis agudas, por su parte, suelen ser generadas por diversos factores, entre ellos la no intervención de las crisis crónicas. Las mismas, dada su condición impostergable y los daños inmediatos que pueden causar, colocan a las autoridades ante el imperativo de intervenir de modo inmediato en la situación de crisis. (González Herrero, 1998; Riorda y Cabás, 2005, citados por Riorda,2009).

Una condición común a todos los tipos de crisis es que generalmente se desea que concluyan y que deben terminar cuanto antes mejor, sobremanera en las crisis políticas, muchas veces, incluso, afectando la reputación y asignando estigmas a los gobernantes (Riorda, 2009). En términos políticos, se habla de crisis cuando los responsables del gobierno o de la política perciben:

Una amenaza seria para las estructuras básicas o los valores y las normas fundamentales de un sistema, que bajo la presión del tiempo y en circunstancias muy inciertas, hace necesario que se adopten decisiones vitales. Las crisis producen típicamente y de modo comprensible un sentido de urgencia. En una crisis, la percepción de la amenaza se acompaña por un alto grado de incertidumbre. Esta incertidumbre está relacionada con la naturaleza y con las

consecuencias potenciales de la amenaza (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007, citado por Riorda, 2011, p.11)

Haciendo un resumen de los elementos definitorios y característicos de una crisis, se pueden mencionar los siguientes:

- ¿Qué es una crisis? Es una situación de cambio repentino o previsible que implica y es percibido como riesgo o amenaza para: la imagen, equilibrio interno, equilibrio emocional, estabilidad de relaciones con los públicos, relaciones de poder, procedimientos regulares, actuaciones futuras y existencia de la organización
- ¿Por qué se produce? Incidencias de uno o varios fenómenos que se mueven en continuos que van desde naturales a provocados, súbitos a previsibles, propios de la organización a propios del entorno, coyunturales a estructurales, parciales a sistémicos, determinables a difusos, corto a largo plazo, entre otras características.
- ¿Qué hacer ante la aparición de una crisis? Decisiones o respuestas que dependen de la magnitud de la crisis, que se mueven en continuos que van desde muy a moderadamente riesgosas, evitar a revertir daños, corto a largo tiempo, total a ningún control del comportamiento de quienes pueden resolver la crisis, preservación a sustitución de procedimientos, coyunturales a estructurales, parciales a sistémicas, entre otras características.
- ¿Para qué? Los propósitos de las actuaciones frente a la crisis se mueven en continuos que van desde evitar a minimizar daños, recuperar la normalidad a una nueva normalidad, preservar a minimizar la pérdida de poder, incertidumbre a certidumbre sobre la reiteración de la crisis en el futuro, conservación a transformación de estructuras, entre otras características.

Ahora bien, cuando se asocia la noción de crisis con el tema comunicacional y los medios de comunicación, las crisis se clasifican en: silenciosa, cuando no llega o se resuelve antes de hacerse pública, y se

habla de crisis mediática, cuando la misma trasciende a los medios de comunicación (López Quesada, 2003, citada por Medina,2017) y la comunicación se vuelve un elemento constitutivo esencial tanto para el desarrollo como para la resolución de la crisis.

Si la crisis se ventiló públicamente y ante los medios de comunicación es recomendable hacer un cierre mediático de la misma a través de un balance de lo ocurrido, la manifestación de gestos que indiquen la culminación (Hortas, 2007, citado por Medina 2017) y el anuncio de acciones correctoras de cara al futuro (López Quesada, 2003, citado por Medina,2917)

En términos generales, se puede afirmar que una gestión estratégica de la información y la comunicación de crisis es esencial para que no sea afectada la imagen y reputación de la institución y sus líderes (Amadeo, 2016), o, en su defecto, se minimicen o controlen tales afectaciones.

Finalmente, no se puede dejar de mencionar que, desde el punto de vista de los medios de comunicación, hoy las redes sociales juegan un rol estelar en el desenvolvimiento de las crisis de gobernabilidad, debido a sus múltiples influencias en la configuración de los sistemas políticos y mediáticos, así como por su papel en el encuadre de la realidad en la percepción colectiva y en la guía de los movimientos sociales. No obstante, los actores políticos y gobiernos siguen en la disputa de los medios tradicionales, fundamentalmente a través de la regulación de los medios y las relaciones con los periodistas (Ponce y Kanashiro, 2017, p.11).

2.4.2.2. Gobernabilidad y crisis de gobernabilidad

La gobernabilidad, según Di Tella (2004), se manifiesta en “el control político e institucional del cambio social, indicando la posibilidad de orientar los procesos e intervenir sobre las variables, de programar objetivos y prever resultados” (p.313), lo cual implica imprimirles coherencia interna a los procesos de transformación social. La otra cara de la moneda, es decir la ingobernabilidad ocurre en el momento en que “las variables decisivas

escapan al control del gobierno y los objetivos perseguidos quedan relegados por consecuencias indeseables” (p.313).

Las tesis de la ingobernabilidad emergen a principios de los 70 en el contexto del colapso del estado de bienestar y las crisis del capitalismo tardío. Allí, las dificultades que experimentan las democracias constituyen solo una dimensión de un diagnóstico histórico y un modo de pensarlas con un doble propósito: diagnosticarlas y al mismo tiempo generar terapias para aliviar los problemas de gobernabilidad democrática, siguiendo el modelo médico de síntomas, diagnóstico y terapia (González, 2010).

La máxima expresión de reconocimiento de la problemática teórica de la gobernabilidad se refleja en el “informe sobre la gobernabilidad de las democracias” elaborado por una instancia conocida como la Comisión Trilateral e integrada por los profesores Samuel Huntington, Michel Crozier y JojoWatanaki, el cual incluye tres estudios sobre las democracias en Estados Unidos, Europa y Japón (consideradas como las más avanzadas). (Gonzalez,2010).

Dicho informe constituye un documento pensado estratégicamente, que describe las condiciones en las cuales se desarrollaron esas democracias, perfilan los posibles trayectos que seguirán y proponen soluciones para recuperarlas. Todo eso a partir de la sistematización de las experiencias críticas de postguerra, entre las que se cuentan las movilizaciones de masas contra la guerra de Vietnam, los cambios de gobierno, las protestas estudiantiles y las transformaciones experimentadas por las instituciones organizadoras de los procesos de socialización, entre ellas las familias, los partidos políticos y los sindicatos (Gonzalez,2010). Informe que no solo muestra preocupación por el tema de la gobernabilidad, sino también por la defensa y preservación de la economía de mercado (Brower, 2016, p.152).

El “informe sobre la gobernabilidad de las democracias”, grosso modo, presenta “un marco explicativo general de la situación de las sociedades avanzadas, con el propósito de diseñar estrategias para gobernarlas, para recuperar valores y alertar sobre los mecanismos desordenadores de las democracias” (Gonzalez, 2010). A continuación, se exponen los problemas de gobernabilidad de mayor relevancia que presentan las democracias según el informe en cuestión.

Uno de los síntomas destacados de la crisis de gobernabilidad se refiere a la masificación de las dudas acerca de los fines de la sociedad. En las postrimerías de años 70, la cohesión social ya no se produce bajo el consenso en torno a las reglas e instituciones democráticas sino impulsada por los fines; no obstante, debido a la multiplicidad de fines la sociedad, ésta pierde sentido y prioridad en cuanto a sus objetivos, los cuales, en épocas anteriores, eran proporcionados por las instituciones socializantes, las cuales ya no lo hacen porque se encuentran desacreditadas y en crisis. De esta manera, se va desarrollando una democracia anómica (González, 2010).

A las crecientes dificultades para alcanzar consensos, Habermas le denomina crisis de legitimidad, la cual hace referencia a las limitaciones del sufragio al tiempo que expone la necesidad de construir espacios de participación en los asuntos públicos a los fines de procurar y facilitar consensos en todo el tejido de la sociedad (Porras, 2014).

Según el “informe sobre la gobernabilidad de las democracias” los problemas de las democracias emergen de su funcionamiento intrínseco, y no del sistema económico y la dominación como sostienen los pensadores marxistas. Dificultades y contradicciones de la democracia que emergen fundamentalmente de cuatro procesos, a saber los siguientes: ilegitimidad de las autoridades, la sobrecarga del gobierno, disgregación de intereses y provincialismo en los asuntos internacionales (González, 2010).

La ilegitimidad de las autoridades se encuentra asociada al decrecimiento de la confianza en el liderazgo en todas las instituciones de la sociedad, en las cuales los jóvenes desafían de modo permanente a las autoridades. Decrecimiento causado, a su vez y fundamentalmente, por el igualitarismo e individualismo como tendencias propias de la democracia, según sostiene el referido informe (González, 2010).

La sobrecarga del gobierno, como segundo proceso generador de problemas de gobernabilidad, se refiere a la superación de las capacidades y recursos gubernamentales por las crecientes demandas de la sociedad: “cuando el PIB aumenta más lentamente que los costos de los programas públicos y de las demandas salariales, la economía esta sobrecargada” (Rose, 1184, citado por Gonzalez,2010,p. 11). De hecho, “la gobernabilidad significa inicial y sustantivamente la capacidad de los sistemas políticos para responder a las demandas sociales cada vez más diversas y complejas” (Jiménez et al, 2007, citado por Brower, 2016, p.151).

La sobrecarga también es propiciada con el incremento de la participación, organización y movilización ciudadana que es alentada por las condiciones políticas que ofrece la democracia. Asimismo, según el referido informe, la expansión incontrolable de la actividad gubernamental es generada por la incapacidad de los líderes para rechazar las demandas masivas de los ciudadanos, proceso de termina generando sobrecarga gubernamental ante la cual no puede responder, de modo que, según el mencionado informe “la inflación es la enfermedad económica de las democracias” (González, 2010, p.12). A la sobrecarga del gobierno, Porras (2014) le denomina crisis fiscal del Estado, y la atribuye a la tendencia sostenida de un crecimiento mayor del gasto público con respecto a los ingresos.

La disgregación de intereses es el tercer proceso generador de problemas de gobernabilidad en las democracias, que, junto a la creciente pérdida credibilidad y legitimidad de los organismos de socialización, en

especial de los partidos políticos, hacen que sea difícil distinguir y alcanzar el interés general, y, consecuentemente, lograr el consenso social como condición estructural de la gobernabilidad (Gonzalez,2010).

Entonces, según el “informe sobre la gobernabilidad de las democracias”, la dinámica de los procesos que generan problemas de gobernabilidad dan lugar a un pronóstico pesimista sobre el futuro de las democracias:

Llegado un punto, el sistema de gobierno se verá bloqueado por el exceso de demandas y la incapacidad gubernamental para atenderlas. Si se añade la desconfianza creciente en los partidos políticos para canalizar las demandas de la población, del sistema administrativo para traducirlas y de las instituciones democráticas para generar el consenso, el resultado sería catastrófico: la caída del sistema (Gonzalez,2010, p.13).

Teóricamente, según el informe en cuestión, interpretado por González (2010), el colapso de los sistemas democráticos por ingobernabilidad se produce de acuerdo a los siguientes postulados:

1. La ingobernabilidad aparece cuando las demandas sociales exceden la capacidad de la dirección del gobierno
2. La ingobernabilidad se presenta como problemas de legitimación del Gobierno, al disminuir su credibilidad y su eficacia en la resolución de los problemas sociales
3. La ingobernabilidad se desarrolla cuando las fuerzas de la oposición, aprovechando la debilidad gubernamental, formulan una plataforma política que aumenta las demandas sociales y, una vez en el gobierno, no pueden solucionarlas, aumentando así la crisis de legitimación
4. La ingobernabilidad se vuelve crónica cuando el desprestigio de los partidos políticos se suma a la pérdida de autoridad gubernamental, sometiendo al régimen político a un descrédito general y a la aparición de formas anómicas de las democracias (p.13).

A los cuatro postulados de la generación de la crisis de gobernabilidad, se le puede agregar la crisis de reflexión expuesta por Luhmann, que consiste en la imposibilidad de los gobiernos para desarrollar

programas racionales, unitarios y coherentes que atiendan la complejidad social de la época actual, lo cual se traduce en respuestas gubernamentales dispersas, incoherentes y contradictorias (Porrás,2014).

En definitiva, para los redactores del “informe sobre la gobernabilidad de las democracias”, la dinámica de las democracias, para finales de los años 60, funciona de la manera siguiente: “un exceso de democracia significa un déficit en la gobernabilidad; una gobernabilidad fluida sugiere una democracia deficiente. Los peligros de la democracia provienen de ella misma” (Gonzalez,2010, p.13).

Ante el pronóstico del colapso del sistema democrático por ingobernabilidad, generado según su perspectiva por la propia dinámica de la democracia, el informe en cuestión, bajo la idea de un modelo lineal de salud, ofrece la siguiente terapia: “desarticular tanto la fuente como los mecanismos de desarrollo de los problemas; es una estrategia de limitación y recomposición de la autoridad” (González, 2010, p.13-14).

Así, frente sobrecarga por demandas, la estrategia es que éstas no se dirijan al gobierno, sino que sean asumidas mediante la responsabilidad individual y la atención personal a través de procesos de reforma del Estado que implican desregulación, liberalización y autorrealización. Frente al debilitamiento de la autoridad, causadas, según los redactores del informe, por el liberalismo e igualitarismo propios del funcionamiento democrático, la solución es recuperar los valores perdidos, el fortalecimiento de las instituciones y la evaluación de las decisiones por criterios de utilidad. Frente a las dificultades para el consenso social se proponen cambios en la política comunicacional del Estado y nuevos modos de atención de las demandas de los grupos sociales (González, 2010)

En definitiva, para el “informe sobre la gobernabilidad de las democracias” los problemas de gobernabilidad se resumen como asuntos de “regulación de las democracias y la administración de la igualdad, pues los

excesos de igualdad y de libertad cuestionan precisamente el orden democrático” (González, 2010, p.14). Este informe es cuestionado por una visión conservadora que cuestiona y propone limitar “los avances de la democracia” al tiempo que impulsa “una retórica autoritaria e intransigente” (Hirschman,1994, citado por González, 2010). Desde otras posiciones reivindican el informe en cuestión indicando que el mismo representa

una nueva racionalidad política que no excluye ni limita a la democracia, como en las viejas disquisiciones liberales que podrían contraponer sus principios fundadores (la dialéctica de la libertad y la igualdad en las teorías de I. Berlin a R. Dharendorf), sino que los conjunta en un dispositivo general de refundación del gobierno de sí-la ética del individuo-, del gobierno de la sociedad- los programas de desregularización y liberalización- y del gobierno del Estado- las reformas del Estado, máximo o mínimo, moderno y modesto-(Crozier,1989)” (Gonzalez,2010,p.15).

Esta nueva racionalidad política, alineada con los principios neoliberales, asume que el Estado debe reducir al mínimo sus funciones, de modo que deje fluir la producción y la redistribución de la riqueza generada por el mercado. De esta manera, la gobernabilidad se vincula a la reducción del Estado en términos de menos intervenciones y regulaciones del comportamiento de las instituciones y actores sociales que conforman el entramado de la sociedad (Brower, 2016, p.152).

Otra perspectiva para comprender la gobernabilidad es la tesis del capitalismo tardío presentada por Habermas (1991, citado por González, 2010) la cual sostiene que:

Las tendencias a las crisis son posibilidades abiertas por las contradicciones propias del capitalismo tardío, caracterizado por grandes corporaciones internacionales y la gestión del Estado en la acumulación. Es un modelo de tres sectores: el económico, el político administrativo y el sociocultural (p.16).

En el modelo de crisis del capitalismo tardío, según González (2010) la crisis económica hace referencia a las contradicciones que provoca el Estado cuando intenta detener la caída de la tasa de ganancia sin resultados

favorables. En ese contexto, la crisis fiscal del Estado es causada por “la contradicción entre las funciones de acumulación y de legitimidad” (p.18). En efecto, de un lado el Estado capitalista, en su búsqueda de legitimidad, necesita “incrementar el presupuesto destinado a garantizar el consenso y la credibilidad del aparato de dominación” (p.18), en tanto que, al mismo tiempo y de modo contradictorio, ese mismo Estado debe generar las condiciones para la reproducción ampliada del capital. En la lógica de esas demandas contradictorias del estado capitalista, llega un momento en que

Los gastos del Estado, tanto los de legitimación como los de acumulación, crecen a un ritmo mayor que los ingresos y aparece la crisis fiscal de éste. Aumentos sucesivos de impuestos disminuyen tanto la legitimidad como las oportunidades de acumulación, razón por la que la tendencia hacia la crisis fiscal del Estado se encuentra en las contradicciones básicas del capitalismo tardío. (p.19).

También en el capitalismo tardío se producen situaciones de crisis en el sistema político administrativo. Crisis de racionalidad, cuando no es posible construir decisiones gubernamentales para responder a las demandas del sistema económico; crisis de legitimación cuando crecen las dificultades para asegurar la lealtad del pueblo a las decisiones que genera el sistema político. Ambas crisis se realimentan entre sí (González, 2010).

Por otra parte, las crisis en el sistema sociocultural, en el contexto de la crisis del capitalismo tardío, se expresan como crisis en las motivaciones que otorgan legitimidad tanto al sistema político como al sistema económico, y sus síntomas se manifiestan en los ámbitos de la moral, la familia, la educación y las artes. Más aun, las crisis económicas y políticas se materializan cuando encarnan en esos ámbitos del sistema sociocultural. En términos generales, las transformaciones del sistema sociocultural son causadas “por el agotamiento de las tradiciones del capitalismo liberal, el cuestionamiento de la ideología burguesa y la aparición de necesidades nuevas que el capitalismo no puede satisfacer” (González, 2010, p.20).

En resumen, las crisis de gobernabilidad, entonces, se puede concebir de dos maneras: como parte de la dinámica misma de la democracia que genera problemas tales como la sobrecarga de demandas de los gobiernos, quienes se muestran incapaces para resolverlas. Por la otra, la ingobernabilidad es un fenómeno generado por las contradicciones del Estado en el desarrollo capitalista, entre ellas la contradicción entre la búsqueda de consenso y la necesidad de asegurar las condiciones para el incremento continuo de la tasa de ganancias.

Por otro lado, la gobernabilidad también ha sido concebida como una habilidad, tanto del gobierno como de los sectores sociales, para conjugar armónicamente tres grandes anhelos de la cultura cívica de la época actual, a saber, las siguientes: crecimiento económico a través del mercado; lograr niveles aceptables de igualdad social, equidad y protección social; y, por último, la aspiración de una amplia y creciente participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos (Tomassini, 1996).

En el contexto de esos tres grandes anhelos de la época actual, se asume que la gobernabilidad debe ser legítima, lo cual se traduce en que las decisiones públicas deben gozar de aceptación de la ciudadanía, estar legal y racionalmente fundamentadas, y, en menor grado, recibir influjos de autoridad carismática. A tal efecto, se requiere que los decisores tengan la capacidad para gestionar las políticas públicas con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y aceptación popular mayoritaria (Koeneke, 1999, 2005, citado por Cañizalez, 2010).

La gobernabilidad como concepto, entonces, se refiere a las condiciones y posibilidades para desempeñar el gobierno de un modo eficaz, eficiente, legítimo y con el respaldo de la sociedad. En este sentido, Suarez (2002, citado por Cañizalez, 2010) señala que la gobernabilidad incluye aspectos tales como la institucionalidad pública, sistema político, cultura cívica, relaciones entre economía y política, procesos gubernamentales y políticas públicas. En este contexto, la crisis de gobernabilidad se genera por

la inexistencia de las condiciones y posibilidades para el ejercicio gubernamental.

La idea de gobernabilidad generada en Europa y Estados Unidos, instalada acríticamente en América Latina, no se ha traducido en mejores gobiernos y más desarrollo para nuestros países. Y eso ocurre porque no se han atendido las especificidades en términos de las relaciones de poder y los procesos históricos a partir de los cuales de vienen construyendo las políticas públicas y los instrumentos de gobierno. Surge entonces el desafío de producir marcos conceptuales e interpretativos que respanan a esas especificidades y complejidades de las necesidades y problemas del contexto, que apunten tanto hacia transformaciones de orden cultural como a concepciones situadas del papel del mercado, los gobiernos y la sociedad civil (Brower, 2016, p.156).

Operativamente, según Castillo y García (2021), cuando se estudian las crisis de gobernabilidad se atiende aproximadamente al siguiente proceso:

1. Identificar los hechos, situaciones y contextos que causan la crisis de gobernabilidad
2. Precisar las acciones o inacciones de los involucrados que generan la variación del entorno político y social en torno a los hechos o situaciones causantes
3. Detectar la crisis de gobierno en sí misma, en cómo se manifiesta (pérdida de control del orden público, por ejemplo)
4. Desarrollo y cierre de la crisis
5. Impacto de la crisis de gobernabilidad en la credibilidad y reputación del gobernante, de la institución y de la organización política que le respalda
6. Consecuencias del impacto de la crisis en el desenvolvimiento gubernamental posterior al cierre la crisis, en la vida política-electoral del gobernante y en desempeño de la organización o bloque político que respaldaba al gobernante.

En el contexto latinoamericano se tiene una importante tradición de inestabilidad política o crisis de gobernabilidad, que se refleja hoy en gobiernos con muchas debilidades e inestables, lo cual sugiere pensar y preguntarse si se trata de una crisis de legitimidad de los gobiernos o de la democracia como sistema, si es una crisis del Estado o un estado permanente de crisis. En ese contexto, la comunicación gubernamental se pregunta por los modos como se defienden los gobiernos y los relatos que usan, sobre qué se puede hacer frente la legitimidad, la transparencia en el manejo de la información, la calidad de la democracia, el manejo de las promesas y las expectativas políticas, la organización de los gabinetes de comunicación gubernamental, entre otros aspectos (Ponce y Kanashiro, 2017, p.9)

2.4.3. La comunicación gubernamental

La segunda categoría seminal de la presente tesis doctoral es la comunicación gubernamental, entendida como aquella que ejercen las diferentes instancias y niveles del poder ejecutivo en su interacción con la sociedad, a los fines de lograr mayores niveles de consenso y legitimidad, tanto para las políticas públicas como para el ejercicio de la autoridad. Específicamente, se estudia la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad.

2.4.3.1. Comunicación política y comunicación gubernamental

Una clara tendencia de los últimos tiempos consiste en el encuadramiento de la política a los ámbitos de los medios de comunicación y las redes sociales, lo cual ha generado importantes transformaciones en el desenvolvimiento del mundo político. Tendencia que ha sido interpretada como predominio de la imagen con respecto a las ideas políticas. Así, el foco de la política se ha desplazado de los partidos y programas políticos a las cualidades e imagen de los líderes, la esteticidad/emocionalidad de los discursos y la opinión pública (Ríspolo, 2020). Dicha tendencia, a su vez, le

ha otorgado una considerable relevancia teórica y científica a la comunicación política en las ciencias sociales en general.

Según Canel y Sanders (2010), la comunicación política constituye un área de estudio que “cabalga entre diferentes disciplinas como la ciencia política y la comunicación, y que además bebe de las tradiciones teóricas y metodológicas desarrolladas por la sociología, la ciencia política, la psicología, la filosofía política y la literatura” (p.14), y sus investigaciones se enfocan en “el papel que tiene la comunicación en los procesos políticos y en las instituciones, particularmente en las campañas electorales y en el gobierno” (Swanson,2000, citado por Canel y Sanders,2010,p.14).

La comunicación política, entonces, es interdisciplinaria y polisémica, razón por la cual viene siendo estudiada apelando a diversos enfoques y disciplinas, tales como la ciencia política, la sociología, la psicología, la comunicación social, la lingüística, la historia y el marketing. Diversidad que, a su vez, se expresa en variadas técnicas de investigación, múltiples objetivos y nociones diferenciadas de lo que se entiende por comunicación política (Ríspolo, 2020, p.104).Dentro de las líneas de investigación que incluye se pueden mencionar las siguientes: “análisis retórico del discurso político, estudios de propaganda, estudios electorales, efectos de los medios y la interacción entre gobierno, prensa y opinión pública” (Canel y Sanders,2010, p.14).

La comunicación política, según Winocour (2000, citado por Amadeo, 2016) tiene las siguientes funciones: identificar los problemas emergentes a través de los políticos y los medios de comunicación; facilitar procesos de participación y negociación a los fines de jerarquizar y dar legitimidad a los temas de la agenda pública; excluir o soslayar los asuntos no prioritarios de la agenda pública, entre otros.

Al cumplir con las funciones antes señaladas, la comunicación política se convierte en una fuerza definitoria en la atribución de lo que es

significativo en un contexto político dado; asimismo, sus métodos hacen posible la vida política en las sociedades de masa y, más concretamente, permiten el discernimiento de los actores sociales en relación a las actividades del proceso político (Pye, 1991, citado por Amadeo, 2016)

En este orden de ideas, tradicionalmente la comunicación política ha sido considerada como mediadora entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos- electores, a través de las cuales se transmiten las influencias de las primeras a los segundos. Visión mediadora que ha sido cuestionada por soslayar aspectos como la performatividad y la opacidad del lenguaje, así como la intencionalidad de los emisores (Ríspolo, 2020).

Otros énfasis para definir la comunicación política se refieren a: los resultados de la misma en términos de afectación del sistema político; al intercambio de mensajes políticos entre gobiernos y ciudadanos; al espacio para el intercambio de mensajes contradictorios (conflicto) entre políticos, periodistas y opinión pública en un contexto democrático (Ríspolo, 2020).

En el contexto y como parte de la comunicación política, la comunicación gubernamental trasciende el interés por la imagen del gobernante y se proyecta como una herramienta estratégica de la gestión pública, facilita el desenvolvimiento del sistema político y constituye una fuente importante de legitimidad de los gobiernos (Amadeo, 2016)

En este sentido, Canel y Sanders (2010) identifican especialmente cinco áreas de la comunicación política que sirven particularmente al estudio de la comunicación gubernamental: “la comunicación de los jefes del ejecutivo, el desarrollo de la campaña permanente y, relacionado con ésta, el desarrollo de la publicidad política, la estructura y organización de la oficina de comunicación y el desarrollo de las estrategias noticiosas” (p.15).

La tesis de la campaña permanente asume que los gobiernos necesitan legitimar todas sus acciones, se considera a la comunicación gubernamental como la prolongación de la campaña electoral con miras a la

reelección y como un instrumento para mantener y consolidar la popularidad e imagen del gobernante. Incluso, se ha llegado a catalogar la comunicación gubernamental como una campaña permanente, que trasciende el momento ocasional cuando los líderes se dirigen al público.

Campaña permanente que es facilitada por el desarrollo de los medios de comunicación, el cual promueve y facilita un mayor acceso a la información a los ciudadanos y facilita a los gobernantes una mayor oportunidad para informar e interactuar con sus votantes. De esta manera, el gobernante se convierte en una figura visible e identificable por sus potenciales electores. No obstante, resulta conveniente distinguir entre comunicación electoral y comunicación gubernamental, pues no es lo mismo buscar votos que gobernar; la campaña electoral busca persuadir en tanto que la comunicación gubernamental se enfoca en deliberar y enseñar (Amadeo, 2016).

En relación al término campaña permanente, Blumler y Kavanagh (1999, citados por Canel y Sanders , 2010) señalan: “Este término ha sido acuñado para designar de forma peyorativa la comunicación que una institución política lleva a cabo una vez que ha ganado el poder: no se hace otra cosa más que seguir en campaña” (p.16). En Latinoamérica la comunicación gubernamental es utilizada para prolongar el mandato de los gobernantes, y la distinción entre campaña electoral y comunicación gubernamental no es evidente como en el caso de los países europeos (Ponce & Rincón, 2013, citado por Amadeo, 2016)

La campaña permanente responde a la necesidad de una legitimación continua de todas las acciones gubernamentales a lo largo de los años y el periodo gubernamental, la cual supone la búsqueda permanente por responder a los deseos y prioridades de la ciudadanía, a los fines de la construcción y sostenimiento de la popularidad y el apoyo popular, así como procurar la reelección del gobernante. A tal efecto, es necesario contar con mecanismos o dispositivos para escuchar y dialogar con los gobernados o

electores. En el fondo, la campaña permanente responde al principio de que la soberanía reside en el pueblo y los gobiernos están obligados a procurar que se haga su voluntad apoyándose en la comunicación gubernamental (Ríspolo, 2020).

La tesis de la campaña permanente ha sido cuestionada en tanto “las campañas son un proceso de persuasión constante, mientras que el gobierno no sólo tiene una función persuasiva, sino también tiene la responsabilidad de mantener la paz y el control social” (Hecló, 2000, citado por Ríspolo, 2020, p.114).

En este orden de ideas, tanto la comunicación política en general como la comunicación gubernamental en particular deben atender a las particularidades del contexto y el sistema político, se producen en el marco de una elevada mediatización y se desarrollan mediante una fuerte lucha entre políticos y comunicadores por imponer la agenda de los medios (Canel & Sanders, 2010, citado por Amadeo, 2016).

Acerca de los aportes de la comunicación política a la comunicación gubernamental, Canel y Sanders (2010) señala que “la comunicación política provee de una comprensión singular de los contextos sociales y políticos en los que se produce la comunicación de un gobierno” (p.20). En este sentido, Hallin y Mancini (2004, citados por Canel y Sanders, 2010) han desarrollado “modelos para comparar diferentes sistemas mediáticos que son sensibles a las diferencias que hay entre los distintos contextos políticos, culturales e históricos” (p.20), los cuales “pueden ser útiles para realizar análisis comparados de la comunicación de gobiernos en distintos países” (Canel y Sanders, 2010, p.20).

Los aportes fundamentales de la comunicación política a la comunicación gubernamental se pueden resumir en los siguientes términos:

El campo de la comunicación política ha atendido y de forma muy extensa a aspectos parciales de la comunicación del gobierno, tales

como la retórica presidencial, las estrategias de comunicación o la relación con los medios; esta atención muestra una consideración de los contextos políticos y sociales en los que se produce la comunicación, así como una preocupación normativa por la relación entre comunicación y democracia (Canelly Sanders, 2010, p.38).

En definitiva, se asume que la comunicación gubernamental es una expresión de la comunicación política. Asimismo, recibe diversos influjos de esta última. No obstante, la comunicación gubernamental se ha venido desarrollando como un campo de estudio y acción que cada día cobra mayor autonomía.

2.4.3.2. Especificidades de la comunicación gubernamental

Más allá de sus vínculos con la comunicación política, la comunicación gubernamental anda tras la búsqueda de autonomía para constituirse en un campo científico e intelectual. A tal efecto, según Riorda (2009) “la comunicación gubernamental necesita partir de un marco teórico de fuerte utilidad aplicativa mediante el aporte de racionalidades autónomas y propias para comprender –desde la comunicación– el ejercicio de acciones transversales que permeen todas las dimensiones de un gobierno” (p.96). En esa búsqueda de su propia especificidad y pertinencia sociopolítica, la comunicación gubernamental necesita jugar “un papel clave en la construcción de una determinada cultura política” y generar “capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso a las gestiones” (p.96).

La mayor parte de la producción intelectual en materia comunicación política se enfoca en la comunicación y comportamiento electoral, y de allí, de modo inadecuado e irresponsable, deducen conclusiones, principios y teorías para explicar y comprender la comunicación gubernamental, de crisis y de riesgo (Riorda, 2011). Este argumento es justificativo de la búsqueda por abrir los caminos a la comunicación gubernamental como campo intelectual.

La comunicación gubernamental tradicionalmente ha sido la hija menos atractiva de la comunicación política, siendo que esta última se ha enfocado básicamente en las campañas electorales, las encuestas y la imagen en el público (Amadeo, 2016). La comunicación gubernamental, por su parte, a decir de Noguera (2005, parafraseado por Amadeo, 2016) “es un tipo de comunicación menos espasmódica y más sostenida, menos heroica, menos centrada en grandes discursos y más en la gestión” (p.156).

De allí, entonces, que la idea de comunicación gubernamental guarda una estrecha relación con la noción de relaciones públicas, entendida ésta última como un “proceso estratégico de comunicación que construye relaciones mutuamente beneficiosas entre las organizaciones y sus públicos” (Public Relations Society of América, 2012, citado por Amadeo, 2016, p. 155). Las relaciones públicas surgen cuando los actores sociales e institucionales involucrados toman conciencia de la necesidad de establecer relaciones comunicativas estables y duraderas, basadas en la responsabilidad y la confianza, a los fines de maximizar los logros y beneficios sociales y políticos. (Cancelo, 2007).

Tanto la comunicación gubernamental como las relaciones públicas coinciden en que deben prestar atención a los siguientes aspectos:

Relaciones de los gobiernos con los medios de comunicación; campañas de comunicación gubernamental; comunicación interna en la administración pública; perfiles y habilidades profesionales de los comunicadores gubernamentales; comunicación de crisis de un gobierno ante catástrofes naturales, escándalos y desastres (Canel & Sanders, 2010, citados por Amadeo, 2016).

Por otro lado, según Riorda (2009), la comunicación gubernamental se distingue de la comunicación electoral en que la primera se enfoca en procurar el consenso en torno al gobierno y sus políticas (una lógica inclusiva), en tanto que la comunicación electoral es excluyente en el sentido que se ocupa de los potenciales votantes por el candidato de referencia. Claro que los gobiernos también pueden legitimarse en diversos sectores de

la sociedad mediante confrontaciones deliberadas y controladas con quienes se supone mantiene diferencias significativas, procurando disminuir el consenso de los opositores elegidos como objetivo de ataque (Riorda,2009).

En la comunicación gubernamental, entonces, los procesos de comunicación se conciben como una herramienta de comunicación gobierno-ciudadanía, como una estrategia de democratización que promueve el diálogo y posicionamiento de los ciudadanos sobre los asuntos o temas de su interés. Se comprende, de esta manera, que procurar convertirse en la representación de la voluntad ciudadana es una parte esencial del proceso de gobernar (Castillo y García, 2021).

De un modo más preciso y operativo, Riorda (2006, citado por Amadeo, 2016) define la comunicación gubernamental en los siguientes términos: “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas” (p.157). Por su parte, Canel y Sanders (2010) señalan que “entendemos por comunicación de gobierno la comunicación que implica el desarrollo y actuación de una institución política con función ejecutiva” (p.12), la cual comprende desde “un presidente, de un primer ministro o de un ministerio hasta la comunicación de una alcaldía, una concejalía o de una consejería de un gobierno autonómico” (p.12).

En este orden de ideas, Lavigne (1998, citado por Riorda, 2009), señala que la comunicación del sector público “comprende tanto fuerzas centrípetas como centrífugas, que son caracterizadas por la multiplicidad de actores que dan cuenta del gobierno en su conjunto”(p.105). Significa que en la comprensión de la comunicación gubernamental no sólo están implicada las entidades gubernamentales, y los mensajes que estas emiten, sino todo el ecosistema de actores sociales que interaccionan con dichas entidades.

Asimismo, las funciones de la comunicación en los gobiernos democráticos coinciden plenamente con las funciones del Estado, a saber, las siguientes: conservación, socialización, coordinación, integración y movilización (Gromova, 2002, citado por Riorda, 2009, p. 106). En este sentido, la mayoría de las constituciones nacionales asignan competencias concurrentes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de modo que resulta difícil distinguir entre la comunicación de Estado en general (que incluye los tres poderes) y la comunicación gubernamental (que se refiere a la rama ejecutiva) (Riorda,2009).

Las singularidades de la comunicación gubernamental, según Canel y Sanders, (2010), son las siguientes:

-La comunicación gubernamental se produce en contextos políticos, que le condicionan en aspectos tales como: debe ser pensada en función de la duración del mandato y debe producir resultados tomando en cuenta esa temporalidad; la designación de los responsables de comunicación obedece más a cercanías políticas que a criterios profesionales; las particularidades del sistema político imperante condicionan la manera como debe concebirse la comunicación gubernamental.

-La comunicación gubernamental se produce en contextos donde el escrutinio público de los gobiernos (libertad de información y rendición de cuentas) y la mediatización (ángulo noticioso de la política) son muy elevados, lo cual implica que la misma se construye en la pugna entre políticos y medios de comunicación buscando imponer la agenda pública

-En el estudio de la comunicación gubernamental se cruzan diferentes disciplinas y, según Graber, “el estudio de la comunicación en el sector público carece de una teoría que abarque suficientemente”, razón por la cual, según el mismo autor, “el estudio de la comunicación en el sector público, dice, se puede beneficiar de la variedad de perspectivas teóricas, así como

de un rango rico de estrategias de investigación” (Graber, 2007, citado por Canel y Sanders, 2010, p.14)

-En relación a los tiempos de la comunicación gubernamental, Riorda (2009) señala lo siguiente:

La comunicación gubernamental, en términos de argumentos, tópicos y elementos de impacto, no tiene antes. Todo lo que se haya dicho, hecho o tenga significancia antes de un mandato, tendrá impacto en el propio mandato. De igual manera, tampoco tiene fin una vez que la gestión finalice. Todo lo que se haya dicho, hecho o tenga significancia dentro del mandato, será usado o resignificado en el futuro (Riorda,2009, p.102).

En este orden de ideas, a juicio de Riorda (2009), la naturaleza de la comunicación gubernamental es institucionalista, especialmente de la publicidad, en contraposición al estilo personalista que es propio de la comunicación electoral. Condición institucionalista que protege al gobernante frente a la saturación, el hastío y las situaciones de crisis cuando se maneja con visión de mediano plazo. Por su parte, la comunicación electoral es por antonomasia personalista, que es lo que cuenta en todo momento, inclusive en el ámbito publicitario. En la comunicación gubernamental institucionalista, la publicidad “se constituye 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” (p.106).

La comunicación institucional es, si se quiere, la expresión más formal y estructurada de la comunicación gubernamental. Tal como su nombre lo indica, coloca el énfasis en la dimensión institucional. Se orienta de modo preferente a comunicar las políticas públicas y construye vínculos de naturaleza institucional entre gobernantes y gobernados, asumiendo que cada institución es portadora de un discurso que le es propio y característico. La naturaleza de la comunicación institucional es informativa y administrativa más que persuasiva y de control social (Ríspolo, 2020).

En el modo institucionalista, entonces, la comunicación gubernamental contribuye a la producción de una cultura política que alienta y promueve las condiciones que hacen posible el ejercicio pleno de la ciudadanía mediante la creación de símbolos y mitos que configuran la identidad democrática (Riorda, 2009, p.106). Asimismo, la comunicación forma parte del proceso mismo de formulación de políticas públicas, lo cual implica considerar el ecosistema de funcionarios gubernamentales y actores sociales que participan en una compleja trama de influencias e intereses que se desarrollan en cada contexto social (Ríspolo, 2020).

Desde la perspectiva de sus relaciones con la gestión pública, existen dos maneras de concebir la comunicación gubernamental: tradicionalmente se ha venido asumiendo como un área de apoyo, complementaria y posterior a las decisiones y acciones de gobierno; desde una mirada alternativa, la comunicación gubernamental se concibe como un componente constitutivo de las decisiones y acciones de gobierno; por tanto, “la gestión es también comunicación” y, además, “es evidente que las decisiones de gestión no pueden hacer sin una adecuada comunicación y en algunas oportunidades, la gestión se hace sólo o principalmente para “comunicar algo” (Riorda y Elizalde, 2013, p.12).

La comunicación gubernamental también se encuentra ligada y facilita los procesos de rendición de cuentas de la gestión gubernamental, así como la promoción de las acciones que desarrollan las instituciones públicas. De esa manera es posible disminuir los obstáculos en las relaciones entre gobernantes y gobernados, con miras al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales (Layon, 2018, citado por Ríspolo, 2020)

En este orden de ideas, la estrategia de la comunicación gubernamental no sólo muestra argumentos justificativos de la adecuada acción gubernamental con respecto a expectativas, recursos y contextos, sino que también debe producir “motivaciones” que generen “confianza” (Majone, 1997, citado Riorda,2009). Al respecto, Chías (1995, citado por

Riorda, 2009) señala que las motivaciones configuran la política y capacidad argumentativa general de gobierno, de las cuales se esperan, al menos, tres resultados:

- La utilidad colectiva e interés general que justifican la existencia de un gobierno, las cuales deben expresarse en cada acto discursivo para generar la sensación de popularidad, entendida como capacidad respuesta a las demandas colectivas
- La utilidad finalista entendida como satisfacción ciudadana generada por las políticas públicas, operacionalizadas éstas como obras o servicios físicos o simbólicos
- Resultados administrativos ajustados al ordenamiento jurídico que regula las actuaciones gubernamentales

Ahora bien, según Riorda (2009), para el cumplimiento de los resultados de la política general de gobierno (utilidad colectiva, satisfacción ciudadana y adecuación al ordenamiento jurídico) existen cuatro tipos de comunicación gubernamental que definen al gobierno como una entidad propia claramente diferenciada de otras entidades, a saber las siguientes: “comunicación del gobierno como un todo o mito de gobierno” (p.107), “comunicación por segmentos o áreas” (p.108), “comunicación de programas o proyectos” (p.109) y “Dimensión informativa y pedagógica de la comunicación” (p.109)

Con respecto al primer tipo de comunicación que distingue al gobierno como entidad particular, la comunicación del gobierno como un todo o mito de gobierno, Riorda (2009) parte de la definición del gobierno como una sumatoria de políticas públicas, de modo que la gente juzga al gobierno en general y no a una política pública específica. De allí que la comunicación gubernamental necesita apuntar a un proyecto general de gobierno, un norte estratégico, como estrategia de sostenimiento gubernamental, de manera que los ciudadanos construyan el imaginario de un futuro anhelado a través del cual comprenden los asuntos clave, el cual pueda traducirse en un mito

de gobierno que ofrece significativas y creíbles razones de confianza ciudadana en el gobierno.

Según Riorda (2009) la comunicación gubernamental debe tener presente el proyecto general de gobierno, entendido como “un modelo de itinerario socialmente aceptado” (p.107), traducido luego en mito de gobierno debidamente instalado en el imaginario colectivo, a través del cual el gobierno evita ser juzgado en el corto plazo, en la inmediatez, que generalmente está cargado de “impostergables” demandas de difíciles y lentas soluciones.

El mito de gobierno, según Riorda (2009) puede ser sinónimo de “visión general, proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo de gobierno, valores no perentorios a priori, grandes lineamientos, orientación estratégica” (p.107); no obstante, lo que distingue al mito de gobierno de todos esos sinónimos es que presenta las siguientes características

- Incluye “la condición de apropiación desde la ciudadanía” (p.108)
- Expresa la “metapolítica” o núcleo duro que varía menos, aunque no inmutable (Majone, 1997, citado por Riorda,2009)
- “Simboliza la dirección, voluntad y justificación de las políticas” (Dader, 2004, citado por Riorda,2009, p.108).
- Es “un sistema de creencias coherente y completo” (Girardet, 1999, citado por Riorda,2009, p.108).
- Facilita la “propaganda de integración” (Rose, 2000, citado por Riorda,2009, p.108)
- Se constituye como una percepción social que otorga imagen e identidad tanto para el gobierno como organización como para quienes le integran (Wheeler, 1994, citado por Riorda,2009).

Para Riorda (2009) la constitución de un mito de gobierno, bajo la forma de acuerdos tácitos o posiciones explícitas y escritas, tiene como condición esencial la brevedad, expresada “en fórmulas comunicacionales

simplificadoras” (p.108), tales como las “imágenes de marca” que vienen usando los gobiernos en todos los niveles. La marca de gestión, según Puig (2003, citado por Riorda,2009) consiste en “una síntesis creativa y publicitaria del mito” (p.108), ocupa “la centralidad de la comunicación gubernamental” (p.108), se explica por sí sola, inspira confianza, se dirige a todos y lleva consigo un componente importante de innovación.

Un modo particular de estudiar la identidad de los gobiernos es mediante la hermenéutica de los discursos de los primeros mandatarios. A partir de allí es posible establecer el proceso de construcción de las identidades gubernamentales, comprender la resignificación de los discursos, analizar la influencia del pasado en la configuración identitaria y establecer las influencias que tiene la designación de los adversarios en las posiciones políticas que adoptan los gobiernos (Ríspolo, 2020, p.117).

El otro tipo de comunicación que distingue a los gobiernos es que no debe ser “comunicación por segmentos o áreas”, lo cual significa que no debe sacrificarse el todo por el énfasis comunicacional de una de las partes, pues ello conlleva a que los gobiernos se sumerjan en sí mismos y entre sus unidades organizativas se genera una competencia comunicacional desbordada, fenómeno que se conoce bajo la denominación de la “feudalización de las organizaciones públicas” (Riorda,2009, p.108).

La “Comunicación de programas o proyectos” es el tercer tipo de comunicación que distingue al gobierno como entidad particular. El mismo puede funcionar solo cuando algún programa, proyecto o acto administrativo, que destaca por su mayor dinamismo, se convierte en una periferia concéntrica, en un núcleo protector o símbolo identitario de una gestión, dada su capacidad para comunicar o dar vida al mito de gobierno, tal es el caso del programa “hambre cero” para la gestión del gobierno de Ignacio Lula Dsilva en Brasil (Riorda,2009, p.109).

Finalmente, el cuarto tipo de comunicación que otorga especificidad a un gobierno es la “Dimensión informativa y pedagógica de la comunicación”, cuya función es facilitar el desarrollo de los programas o servicios mediante la difusión pedagógica de información referida a requisitos, condiciones, lapsos temporales y especificaciones para la prestación o ejecución de los mismos, tal es el caso de las campañas de vacunación infantil (Riorda,2006). Según Lavigne (1998 citado por Riorda,2009) se trata de un tipo de comunicación cívica que asigna responsabilidades al ciudadano en la gestión pública y en la construcción de su propio destino, en contraposición a la comunicación persuasiva en la cual el Estado se hace responsable de los ciudadanos en detrimento de su libertad

Otra característica que otorga identidad y especificidad a la comunicación gubernamental es la búsqueda del consenso social. En efecto, las instituciones públicas juegan un papel fundamental como factores estructurantes de la sociedad moderna mediante procesos de integración, formación e instrumentación. Representan la autoridad social y legal, al tiempo que tienen la responsabilidad de satisfacer las necesidades individuales y sociales desde el espacio público. De esa manera, las instituciones públicas justifican plenamente su existencia (Cancelo,2007).

La búsqueda del consenso social convierte a la comunicación gubernamental en uno de los procesos mediante los cuales las instituciones públicas asumen su papel de estructurador y vertebrador de la sociedad moderna. La misma se ocupa de los flujos de interacción y relación cognitiva que establecen los actores sociales, y los hace a través de las relaciones públicas que configuran el escenario de encuentro y diálogo entre las instituciones y sus diversos públicos (Cancelo,2007).

De esta manera, la teleología de la comunicación gubernamental se orienta a la producción de gubernamentalidad, la cual, según Riorda (2009) se entiende como un accionar que se traduce en nodos transversales que permean “todas las dimensiones de un gobierno, con el objeto de obtener

capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso a las gestiones” (p.97). Según el mismo autor, la comunicación gubernamental, mediante la gubernamentalidad, contribuye a “reducir las tensiones irresolubles entre las demandas de la ciudadanía y la posibilidad de respuesta de los gobiernos” (p.97).

Puntualizando, Riorda (2008, citado por Riorda, 2009) afirma: “se entiende que la comunicación gubernamental tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación gubernamental no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión (p.97). En este sentido, se asume que el consenso es:

Una condición determinada del sistema de creencias de una sociedad, existe cuando entre los miembros de una unidad social dada hay acuerdo, acerca de principios, valores, normas y también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos” (Sani, 1998, citado por Riorda,2009, p. 97).

Es significativo distinguir entre el consenso entendido como las reglas de juego que guían el modo de funcionamiento del sistema con respecto al consenso acerca de ciertos fines o medios específicos (Sani, 1998, citado por Riorda,2009, p.97). El consenso como reglas de juego es esencial a la sostenibilidad del sistema político, no obstante, los consensos particulares, en determinadas coyunturas políticas, pasan a jugar un papel estelar, como el mal menor, ante la ausencia del consenso de reglas de funcionamiento (Riorda, 2009, p.97).

El consenso, según Riorda (2009) también puede entenderse “como contra fuerza frente a las potencialidades de división de intereses y creencias divergentes, y adaptado a cada circunstancia, tiempo y lugar” (p.98), es decir, “como ausencia de disensos inestabilizadores, que, aun existiendo solo para principios generales, sea concebido como un elemento que, a pesar de las tensiones, dote de adaptabilidad y de una considerable resistencia al sistema político” (p.98). Operativamente, el consenso contribuye al sostén del orden público en los siguientes aspectos:

con la disminución de las probabilidades del uso de la violencia en la resolución de los desacuerdos; con el aumento de la cooperación no impulsada por el miedo al poder coercitivo del más fuerte; debe contribuir a limitar la intensidad emocional que se expresa en discrepancias y rigideces de la adhesión a los objetivos acerca de los cuales hay desacuerdo; debe impulsar la creación de una actitud favorable a la aceptación de medios pacíficos entre los que tienen cierto sentido de afinidad o identidad mutuas (Shils, 1977, citado por Riorda, 2009, p.98).

El consenso que busca la comunicación gubernamental, en sí mismo, se traduce como consenso en materia de políticas públicas, en lo que respecta a su diseño, estrategia, puesta en marcha y resultados. De modo que la acción de gobierno se encuentra indisolublemente ligada a una estrategia comunicacional que le de soporte y consenso (Ponce y Kanashiro, 2017, p.11).

El consenso, entonces, incrementa la aceptación social de las políticas públicas, aunque es imposible suprimir totalmente el disenso, lo cual plantea como necesario que la comunicación política intervenga para lograr acuerdos que otorguen operatividad del sistema político (Riorda, 2009). Algunos expertos e investigaciones coinciden en que alcanzar consensos entraña importantes dificultades (Riorda 2006; Elizalde, 2006; Fernández Pedemonte, 2006) y teóricamente aún no está claro cómo pueden los gobernantes manejar estratégicamente la comunicación gubernamental de modo que contribuya a mejorar la gestión desde el punto de vista de la viabilización de las políticas públicas (Riorda, 2009, p.98)

Se cierra esta reflexión acerca de las especificidades de la comunicación gubernamental ofreciendo una definición, que consideramos, integra los aspectos aquí debatidos:

...creemos que es posible definir la comunicación gubernamental como: la comunicación (oral, escrita, virtual o audiovisual) que emiten quienes han sido designados (por el pueblo o la gestión) como funcionarios políticos, mediante la cual no sólo se transmiten los propósitos u objetivos de gobierno, sino también se busca lograr consenso social” (Ríspolo, 2020, pp.122- 123).

2.4.3.3. Comunicación gubernamental de crisis

La categoría central de la presente tesis doctoral es la comunicación gubernamental de crisis, la cual parte de la premisa que la resolución de cualquier crisis pasa necesariamente por la comunicación, y, a tal efecto, es necesario estudiar y establecer los modos más eficaces manejar la resolución de las crisis de gobierno a través de la comunicación de crisis (Elizalde, 2004; Fernández Pedemonte, 2010; Grossman & Kumar, 1994, citados por Amadeo, 2016).

Inicialmente es importante distinguir entre gestión de crisis y comunicación de crisis, en tanto que la primera engloba a la segunda (Enrique, 2007, citado por Castillo y García, 2021). Significa que en la gestión de la crisis de gobierno se manejan otros elementos que trascienden la comunicación. Esta premisa es válida cuando ésta se concibe sólo en términos de medios de comunicación. En este sentido, se considera que la comunicación gubernamental es un elemento transversal y estratégico a toda la gestión de gobierno y a las crisis que los envuelven.

La comunicación gubernamental de crisis es esencialmente un modo de comunicación reactivo (Noguera, 2005, citado por Amadeo, 2016). El punto de origen de este tipo de comunicación no es el gobierno sino una respuesta de éste ante una situación del contexto tipificada como crisis, es decir, una situación que amerita respuesta inmediata, que no es habitual y tampoco se resuelve mediante procedimientos convencionalmente establecidos (Harvard Business Press, 2008; Ruiz Balza & Coppola, 2011, citado por Amadeo, 2016), sino a través de un manejo estratégico de la información y los procesos comunicacionales, de modo que no se constituya en una amenaza para la imagen tanto de la institución como del gobernante (Harvard Business School, 2008; Ruiz Balza y Coppola, 2011, citado por Amadeo, 2016).

La comunicación gubernamental de crisis apela al uso de las teorías de la comunicación para afrontar una situación de crisis gubernamental, desde el mismo núcleo de la crisis, a los fines de reducir los impactos negativos y ejercer algún control sobre el desenvolvimiento de un evento que amenaza la estabilidad del gobierno y la reputación del gobernante (Castillo y García, 2021, p. 210). Más específicamente, ante el desencadenamiento de la crisis, desarrolla “una serie de medidas comunicativas que contribuyan a una gestión correcta y eficaz de la crisis” (Enrique,2007, citado por Castillo y García, 2021, p. 211).

Ante los desafíos de una crisis, la comunicación de crisis tiene el reto de crear y operar con nuevos paradigmas en contextos de presión, incertidumbre y bajo reglas emergentes y desconocidas (Courtney,2002, citado por Riorda, 2011). En este sentido, Gonzalez Herrero (1998, citado por Riorda, 2011) define la comunicación de crisis como la capacidad para prever y reducir factores de incertidumbre y riesgo, de modo que se actúe con eficacia y eficiencia comunicacional para minimizar los daños de una crisis sobre la imagen y reputación tanto de la organización como de sus líderes

La comunicación de crisis, por tanto, se enfoca en generar certidumbre en contextos donde existen amenazas de pérdida de poder. Por ello, se requiere una visión estratégica de la comunicación, más que táctica, la cual implica comunicar antes de hacer, enfocarse en generar escenarios de mayor receptividad de las acciones y procurar una mayor congruencia entre la comunicación y la acción (Weinsteiner, 2010, citado por Riorda,2011).

La comunicación gubernamental de crisis se expresa de modo directo en los involucrados en la crisis y su objetivo principal es brindar información para generar certidumbre. Por tanto, este tipo de comunicación debe evitar hasta donde sea posible el uso de mensajes generales que se presten a diversas interpretaciones. Asimismo, necesita de una pedagogía que los

haga elevadamente fáciles de comprender por los involucrados (Riorda,2009).

Suelen ocurrir dos errores de la comunicación gubernamental cuando se está en presencia de una crisis:

Se puede actuar como si se estuviera subjetivamente en crisis, no estándolo, o al revés, actuar como si no hubiera crisis cuando hay elementos que sí anuncian ese estado. En ambos casos la situación es perjudicial: en el primero porque genera dispositivos extraordinarios que llevan a preanunciar una crisis sin que esta exista, o en el segundo caso por el error de no pensar precisamente en comunicaciones extraordinarias y seguir actuando con rutinas de comunicación gubernamental sin crisis (Riorda, 2009, p.101).

Asimismo, se dan casos, generalmente en manos inexpertas, en que las crisis de gobernabilidad son gestionadas de modo caótico y sin estrategia. Al revisar una situación de crisis ocurrida con un gobierno de Puebla, México, se pudo observar que los gobernantes se limitaron a emitir declaraciones, tanto oficiales como no oficiales, de modo disperso e incoherente, ejercer coacción sobre los medios de comunicación para limitar la información sobre los hechos que generaron la crisis y buscar apoyos de sectores empresariales para que se pronunciaran a favor del gobierno. Los resultados fueron catastróficos para el gobierno, cuestión que pudo haberse evitado con un manejo organizado y científico de la comunicación de crisis (Castillo y García, 2021, p. 208).

Dos son los objetivos fundamentales de la comunicación de crisis: en primer lugar, se orienta a producir el cierre operativo de la crisis mediante la construcción de soluciones a las demandas que la originan; en segundo lugar, se enfoca en el cierre político de la crisis a través de acuerdos políticos que potencialmente eviten que la misma vuelva a la agenda pública. Las clausuras de las crisis no implican necesariamente acuerdos políticos ni generan sensaciones de victorias; allí el asunto de mayor relevancia es generar condiciones de certidumbre entre los involucrados de modo que se viabilice la culminación de las crisis. Certidumbre que debe comunicarse

principal, selectiva y estratégicamente a los involucrados en la crisis, cuestión que resulta más difícil en las crisis políticas en las cuales los involucrados, directa o indirectamente, son los ciudadanos en general (Riorda, 2009).

En otro orden de ideas, algunos autores, teniendo presente la posibilidad de que se genere una crisis de gobernabilidad en cualquier momento, han desarrollado la idea de una comunicación enfocada en producir un clima de estabilidad institucional a partir de la generación de emociones de arraigo, certidumbre y desarrollo de sus integrantes. Es decir, se trata de una comunicación gubernamental de crisis concebida como la búsqueda permanente de estabilidad gubernamental (Castillo y García, 2021). Como alternativa a esta visión, si se quiere conservadora, se puede pensar en una comunicación gubernamental que desarrolle capacidades para promover, anticipar y encauzar los procesos de cambio como un modo de prevenir las crisis.

Operativa, aproximada y no siempre, según Castillo y García (2021), la comunicación gubernamental de crisis sigue el siguiente procedimiento:

1. Designar a un vocero: que sea capaz y se encuentre dotado de autonomía y libertad para proporcionar la información necesaria, hablar con claridad, generar confianza y expresar compromiso, de modo que se produzca un clima de certidumbre política y jurídica.
2. Organizar un comité de crisis: su naturaleza es preventiva y su función es organizar la información del entorno acerca de los acontecimientos que representen amenazas para la estabilidad gubernamental.
3. Identificar audiencias y/o públicos para estructurar mensajes: consiste en identificar grupos internos y externos involucrados, directa o indirectamente, en los sucesos, que tienen la potencialidad de influir en los mismos a través de opiniones y acciones, a los fines de construir mensajes de interés para cada uno de esos públicos, que puedan incidir en la mejora de la credibilidad y el equilibrio de la organización. Mensajes que deben ser claros, sencillos, oportunos y

expresar la verdad de los hechos, en la búsqueda de la mayor empatía posible con cada uno de las audiencias, de modo que se sientan parte de la organización y la solución a la crisis. Se procura, asimismo, evitar los vacíos informativos que generalmente dan origen a diversas especulaciones e historias sobre los hechos, las cuales redundan en el crecimiento de la indeseada incertidumbre.

2.5. Definición de términos básicos

Estructura

Condiciones, escenarios y circunstancias en las cuales se sitúa y produce el fenómeno de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad. Se refiere al por qué surge el fenómeno (tomando como referente a Strauss y Corbin, 2002)

Proceso

Se refiere a la acción/interacción/secuencia temporal de actores gubernamentales, políticos, mediáticos y ciudadanos en el desarrollo del fenómeno de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad, atendiendo a sus objetivos tanto de poder como frente a la coyuntura de crisis. Alude a cómo ocurre el fenómeno (tomando como referente a Strauss y Corbin, 2002)

Crisis de gobernabilidad

Crisis de gobernabilidad hace referencia a una situación caracterizada por el desorden, perturbaciones, amenaza a valores fundamentales del sistema, agudización de conflictos, pérdida lealtad a los gobiernos y cambio en las relaciones de poder internas y externas de la organización, en la cual se pierde el control político e institucional que hace posible conducir el cambio

social mediante la regulación de variables gubernativas, programación de objetivos y previsión de resultados, donde, por tanto, no existen las condiciones, posibilidades y viabilidad para desempeñar el gobierno de un modo eficaz, eficiente, legítimo y con el respaldo de la sociedad, que puede ser generada por problemas de funcionamiento democrático, decisiones estratégicas erradas y por dificultades y contradicciones inherentes a los sistemas económico y sociocultural.

Crisis que tiene un origen, un desarrollo y un cierre, y se expresa como ilegitimidad de las autoridades, rebasamiento de las capacidades de los gobiernos para responder a las demandas de la sociedad, déficit de intereses comunes y ausencia de consensos en torno a las políticas públicas. Crisis que obliga a los gobiernos a ofrecer respuestas riesgosas para su imagen, equilibrio interno y estabilidad de las relaciones con los públicos, a los fines de recuperar la normalidad, preservar o minimizar la pérdida de poder o transformar estructuras

Comunicación gubernamental

La comunicación gubernamental es una herramienta estratégica y método que permea transversalmente todas las dimensiones del gobierno y la gestión pública, es limitada temporalmente por los mandatos y se ocupa de la práctica y estudio de cómo los gobiernos intentan hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública, así como de la retórica, imagen, popularidad y campaña permanente por la reelección de los líderes de gobierno; también acciona e investiga las relaciones entre medios de comunicación y gobierno, comunicación y democracia, gobernantes y ciudadanos, organizaciones y públicos. Asimismo, se ocupa de la estructura organizativa de la comunicación, el desarrollo de estrategias noticiosas y, en lugar ocuparse de persuadir y de los grandes discursos, se enfoca más en deliberar, enseñar, gestionar y fomentar relaciones de reciprocidad

La comunicación gubernamental atiende a particularidades del contexto-sistema político, forma parte de un ecosistema de actores sociales, institucionales y mediáticos y se desarrolla en contextos de fuertes disputas entre políticos, entre medios de comunicación y políticos, por imponer su agenda política.

De esta manera, la comunicación gubernamental facilita el desenvolvimiento del sistema político, es una fuente de legitimidad de los gobiernos y de sus acciones, genera consensos en torno tanto a las reglas de juego como de fines de la sociedad, construye cultura política democrática y relaciones de reciprocidad, genera capacidades institucionales y crea condiciones de gobernabilidad, que, finalmente, maximizan los beneficios sociales y políticos y dotan de consenso y legitimidad a la gestión gubernamental. Atiende a dos enfoques: complementario, cuando la comunicación gubernamental se ocupa de comunicar a posteriori las decisiones gubernamentales; estratégica, cuando forma parte de las decisiones gubernamentales; y, finalmente, la comunicación gubernamental se puede ejercer como un todo (todo el gobierno), por áreas específicas, por programas o proyectos e informativa y pedagógicamente.

Comunicación gubernamental de crisis

La comunicación gubernamental de crisis, es esencialmente un modo de comunicación reactivo ante una situación del contexto tipificada como crisis, que amerita una respuesta inmediata, que no es habitual y tampoco se resuelve mediante procedimientos convencionalmente establecidos, sino a través de un manejo estratégico, preciso y pedagógico de la información, los medios de comunicación y los procesos comunicacionales, con el objetivo de eliminar, minimizar, controlar y prever los factores de incertidumbre y riesgo, mediante la construcción de escenarios de mayor receptividad de los involucrados, de modo que se actúe con eficacia, eficiencia, certidumbre y congruencia comunicacional para provocar el cierre operativo y político de la crisis, a los fines de que se minimicen los daños que amenazan la imagen,

reputación y el poder del gobernante y la institución pública, o, mejor aún, se pueda aprovechar la crisis para que la imagen, la reputación y el poder de los líderes e instituciones se vean fortalecidos e impulsados.

2.6. Categorización preliminar

Cuadro 3.

Matriz de categorías preliminares

Objetivos	Categorías	Preguntas generadoras
Comprender las estructuras y procesos de la crisis de gobernabilidad en el contexto de estudio	Crisis de gobernabilidad	1. ¿Bajo qué condiciones y cómo se origina, desarrolla y concluye la crisis de gobernabilidad ocurrida en la ciudad de Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017?
Develar las estructuras y procesos de la comunicación gubernamental y antigubernamental en el contexto de estudio	Comunicación gubernamental y antigubernamental	<p>2. ¿Cuáles son, cómo se desarrollaron, quiénes participaron y qué impacto generaron las estrategias de comunicación gubernamental y antigubernamental frente a la crisis de gobernabilidad ocurrida en la ciudad de Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017?</p> <p>3. ¿Bajo qué condiciones, escenarios y circunstancias se desarrolló la comunicación gubernamental y antigubernamental que se generó frente a la crisis de gobernabilidad ocurrida en la ciudad de Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017?</p>
Interpretar las relaciones entre la crisis de gobernabilidad y la comunicación gubernamental		

MOMENTO III

FUNDAMENTOS EPISTÉMICO-METODOLÓGICOS

3.1. Debate epistémico-metodológico

A continuación se asume un debate epistemológico mediante el cual exponemos la tesis de una hermenéutica crítica para el abordaje de la problemática de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad.

Las posturas comprensivistas e interpretativistas sostienen la tesis de la búsqueda de autonomía de las ciencias sociales, en el sentido de no imitar a las ciencias naturales y construir sus propios métodos y teorías. Esta posición se encuentra históricamente vinculada a la tradición aristotélica, y de modo más general a la tradición griega, en la cual la explicación se concibe teleológicamente como la búsqueda del porqué de las cosas en su sentido finalista, en su telos o causa final, que se traduce como comprensión o *Verstehen*. Esta posición es criticada por Bacon, entre otros, quien, alternativamente, habla causas funcionales y mecanicistas (Mardones, 1991). De todo este planteamiento, se deriva la clásica división entre ciencias de la comprensión y ciencias de la explicación, a partir de aspectos como los tipos de causas y los métodos para estudiarlas.

Ahora bien, en el contexto del paradigma de las ciencias de la comprensión, la hermenéutica reviste una importancia considerable. Sus orígenes se ubican en la Grecia clásica y en términos generales alude a la interpretación de textos y fenómenos, asumiendo que en ellos existen contenidos que no se muestran directamente a los sentidos y que ameritan

de interpretaciones para descifrar y hacer evidentes los significados que tienen (Escalante,2002, citado por Valdetaro, 2015).

Cuando la hermenéutica aspira una interpretación objetiva y verdadera del objeto, asume la existencia y búsqueda de un significado único y correcto del fenómeno, el cual se supone oculto al interior y en las profundidades del mismo. Significado que, en la tradición aristotélica, corresponde a la esencia o telos. Los significados esenciales, cuando son asumidos por países, pueblos o fuerzas políticas, sirven de base a fundamentalismos y guerras. Asimismo, buena parte de las estrategias comunicacionales que se libran en la actualidad forman parte de luchas de carácter simbólico o batallas hermenéuticas para imponer significados políticos y culturales (Valdetaro, 2015)

En este sentido, aunque subsiste la idea esencialista como fundamento de las luchas políticas y culturales, tanto a nivel nacional como global, a lo largo de la era moderna, la hermenéutica se ha deslastrado progresivamente de las motivaciones esencialistas. De allí que, los significados ya no se consideran únicos y universales, no se conciben como ocultos, y se pueden reconstruir en las prácticas sociales y conversacionales, y, bajo esas consideraciones sobre los significados, la hermenéutica se ha enfocado en el desarrollo de procedimientos y criterios para incrementar la validez de las interpretaciones (Escalante, 2002; citado por Valdetaro, 2015)

Este modo de atribuir significados y motivaciones se encuentra presente en los métodos usados en las disciplinas de las ciencias sociales y tiene como una de sus bases epistemológicas la filosofía de Dilthey, quien establece una separación radical entre “las ciencias del espíritu” y las “ciencias de la naturaleza”, al sostener que mientras los hechos naturales pueden ser conocidos mediante estructuras conceptuales, los hechos espirituales no están allí a nuestra disposición y solo es posible estudiarlos en la inmediatez y completitud de toda su realidad, mediante un profundo conocimiento de la conciencia, que permite la elevación y autonomía del

espíritu para facilitar la generación de conocimientos válidos universalmente. Dilthey asume, de esta manera, que las ciencias del espíritu son anteriores a las ciencias de la naturaleza y las incluyen, pues toda ciencia, tal como la vida y la naturaleza humana, no son permanentes y tienen una condición dinámica, cambiante, histórica y social (Ferrater,1999).

Para Dilthey, la hermenéutica consiste en la interpretación de la realidad a través del conocimiento previo de los datos acerca de la misma, pero al mismo tiempo les atribuye sentidos a esos datos en un proceso circular de ida y vuelta entre los datos y la interpretación. En ese proceso, según Dilthey, la hermenéutica asume el reto de comprender a los autores o actores sociales de una forma mejor de lo que ellos se comprenderían a sí mismos, así como comprender un periodo histórico mejor de lo que pudieran hacerlo quienes tuviera la oportunidad de vivir en el mismo. Paradójicamente, comprender mejor significa también comprender diferente a los autores o actores de los hechos u obras (Valdettaro, 2015).

En este sentido, el análisis hermenéutico se ocupa de problemas de comprensión de textos en sus respectivos contextos socio históricos o sociolingüísticos, comprensión del pensamiento de los autores a partir de la interpretación de su obra y comprensión de los autores y sus obras a partir de los contextos donde se desarrollaron. Asimismo, en todo proceso interpretativo se asume que los hechos tienen significados que van a más allá de lo que se puede observar y resulta difícil comprender esos significados (Ferrater, 1999).

La hermenéutica, entonces, se presenta como un método, y es definido por Dilthey como “el proceso por medio del cual conocemos la vida psíquica con la ayuda de signos sensibles que son su manifestación” (1900, citado por Martinez,2012, p.2), y su misión es

Descubrir los significados de las cosas, interpretar lo mejor posible las palabras, los escritos, los textos, los gestos y, en general, el comportamiento humano, así como cualquier acto u obra suya, pero

conservando su singularidad en el contexto de que forma parte (Martinez, 2012, p.2)

Se trata, entonces, de la búsqueda de significados, y a tal efecto asume el carácter de signo del comportamiento humano, el cual debe ser comprendido desde el punto de vista de las relaciones, acciones, actuaciones y motivaciones de los actores sociales involucrados. En otras palabras, en las ciencias sociales el proceso hermenéutico es guiado por el interés de comprender por qué los agentes sociales participantes de los hechos se comportan de la manera como lo hacen (Escalante, 2002, citado por Valdetaro, 2015).

También la hermenéutica se muestra como un paradigma de conocimiento que ofrece una concepción de la realidad y un modo de relación particular entre el sujeto que conoce y objeto que se conoce. Al respecto, Gadamer (1984) sostiene la imposibilidad del conocimiento objetivo sobre la vida psíquica y social dada la condición histórica de los seres humanos, la cual influye en las actitudes, valores y modos de concebir la realidad, y hace que todo lo que se observa se encuentre mediado por expectativas y prejuicios. De esta manera, la hermenéutica se caracteriza por la relevancia asignada al contexto social en la comprensión de los fenómenos de estudio, en un movimiento dialéctico que se desplaza recíprocamente de las situaciones singulares al todo social y viceversa, de modo que el ambiente o contexto se convierten en un aspecto determinante de la acción humana.

Toda obra se identifica con la historia de sus significados, a la que el intérprete mismo pertenece. Comprender un texto es ponerlo en relación con la situación hermenéutica del intérprete. La comprensión, por un lado, debe situarse en el plano de la historia de los efectos del sentido y, por otro lado, la comprensión es autocomprensión” (Fernández, 2014a, p.34)

Hans Georg Gadamer representa, entonces, otra de las perspectivas fundamentales de la hermenéutica y su preocupación principal consiste en el estudio de la comprensión como parte del proceso mediante el cual se

transmite la tradición. A tal efecto, se examinan las condiciones y relaciones dentro de las cuales se produce la comprensión mediante el escudriñamiento del sentido del lenguaje. Examen que es guiado, al mismo tiempo, por un movimiento de extrañeza o enajenamiento y por un movimiento de confianza y pertenencia, asumiendo que entre éstos se encuentra la localización de la hermenéutica. De esta manera, entre la tradición y el prejuicio la hermenéutica le abre las puertas a nuevos sentidos y posibilidades alternativas a través de un recurrente proceso de diálogo y círculo hermenéutico que consiste en la formulación de preguntas que se responden con otras preguntas (Ferrater, 1999).

Círculo hermenéutico que parte de un conocimiento previo sobre el objeto de estudio que se enlaza con el nuevo conocimiento mediante el juego del lenguaje en un proceso circular (Mardones, 1991) y en el marco de un contexto histórico y lingüístico en el que vive el hombre como parte de una tradición, pero que al mismo tiempo le permite abrirse a nuevos horizontes o acontecimientos hermenéuticos. Proceso dialógico, mediante la lógica de preguntas y respuestas en círculos, que adquiere en la hermenéutica una condición ontológica, pues allí el diálogo es el ser del ser humano (Ferrater, 1999).

Asimismo, otra base epistémica es la analogía entre la interpretación de un texto y la interpretación de la acción humana que viene del pensamiento de Ricoeur (Martínez, 2012). Significa que la acción humana se estudia en los enunciados públicos, en la experiencia que se asume objetivada en lo que dice el autor, lo cual significa la superación del paradigma positivista en tanto que los enunciados no requieren la verificación empírica (Ricoeur, 1981, citado por Fernández, 2014a). En el caso de la presente tesis doctoral, los contenidos de las entrevistas en profundidad y las publicaciones, en tanto manifestaciones de la acción humana, serán interpretadas como textos a través de procesos de categorización, estructuración, contrastación y teorización.

En términos generales, Martínez (2012) afirma que “El método básico de toda ciencia es la observación de los datos o hechos y la interpretación (hermenéutica) de su significado” (p.1), de modo que la hermenéutica forma parte de todos los procesos de investigación. Vale decir:

La hermenéutica aparece de manera explícita, pero en forma implícita está presente a lo largo de toda la investigación: en la elección del enfoque y de la metodología, en el tipo de preguntas que se formulan para recoger los datos, en la recolección de los datos y, por último, en el análisis de dichos datos; todos estos pasos implican actividad interpretativa (Martínez, 2012, p.1)

La presente investigación se inscribe, por tanto, en el paradigma hermenéutico, el cual presenta las siguientes características: 1) intenta comprender los fenómenos desde la perspectiva de los sujetos que los producen 2) asume la subjetividad, los valores y las opiniones como parte de lo que estudia 3) se orienta a descubrir fenómenos y comprenderlos en el mismo contexto donde se producen 4) el investigador no le asigna una estructura previa a la realidad que estudia sino que ésta emerge del proceso mismo de investigación y de la interpretación de la información, con una actitud siempre abierta a la emergencia de nuevos datos (Guba,1978, citado por Martínez 2007).

Grosso modo, el paradigma interpretativo intenta comprender la acción de los actores sociales desde el sentido que éstos le asignan en su mundo de vida. Se trata de comprender la cultura del mundo social desde las representaciones y autorepresentaciones de las personas y grupos sociales que se manifiestan e interpretan en discursos y textos (Fernández, 2014, p.15).

Se asume que el paradigma interpretativo es el mejor dotado para el estudio de la comunicación por varias razones. En primer lugar, porque no se ancla a una hipótesis sino que trabaja con pre hipótesis que se pueden ir modificando en la medida en que se avanza en el trabajo de campo. Por otro lado, este paradigma se enfoca en comprender el punto de vista de los

actores que participan en los procesos de la comunicación. Asimismo, permite la integración de las categorías de los actores sociales en los desarrollos teóricos de la investigación. Finalmente, el paradigma interpretativo ofrece una mayor apertura para la incorporación de conocimientos de otros paradigmas de investigación, de modo que facilita una mejor comprensión de la naturaleza compleja de los procesos de la comunicación (Fernández, 2014a, p.27)

Traduciendo los principios del paradigma hermenéutico, antes señalado, al contexto de la presente tesis doctoral, se tiene que: 1) se intenta comprender el fenómeno de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad desde la perspectiva de gobernantes, políticos, medios de comunicación y ciudadanos en general, que participan en el ecosistema de la comunicación gubernamental en el contexto de estudio 2) la realidad es el equivalente a la subjetividad, valores y opiniones de los actores sociales involucrados en el ecosistema de la comunicación gubernamental 3) Se comprende el fenómeno de la comunicación gubernamental en el contexto de la crisis de gobernabilidad que se generó en la ciudad de Barinas en mayo de 2017; 4) El estudio parte de dos categorías fundamentales: crisis de gobernabilidad y comunicación gubernamental de crisis; no obstante, la fundamentación de las mismas y sus relaciones se deducen del discurso de los actores sociales involucrados en la comunicación gubernamental.

Se aspira, entonces, comprender la dinámica de la comunicación gubernamental en el contexto de la crisis de gobernabilidad generada en la ciudad de Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017, a partir de la visión de los actores comunicacionales (gubernamentales y antigubernamentales) involucrados en los hechos, expresada tanto mediante publicaciones en medios de comunicación y redes sociales durante los sucesos como a través de entrevistas en profundidad que se realizarán en el contexto de la presente investigación.

No obstante, es conveniente señalar que en el paradigma naturalista señalado por Guba (1978, citado por Martínez 2007), se asume de un modo flexible en lo referente a que el investigador no le asigna una estructura previa a la realidad que estudia sino que ésta emerge del proceso mismo de investigación y de la interpretación de la información, con una actitud siempre abierta a la emergencia de nuevos datos. En el caso de la presente tesis doctoral si se parte de una estructura previa y viene dada por las categorías principales de estudio. Sin embargo, se aspira que de los contenidos comunicacionales de las publicaciones y las entrevistas en profundidad emerjan categorías que consoliden e incluso modifiquen los contenidos y sentidos de las categorías de las cuales parte la investigación.

Finalmente, dado que la información acerca de la comunicación gubernamental es interpretada tomando como referente al poder, se apelará a una hermenéutica crítica con fundamento en el Análisis Crítico del Discurso (ACD), que, según Van Dijk (1999), constituye un tipo de investigación analítica que se enfoca en el estudio de los textos y el habla a los fines de explicar el papel del discurso en la práctica y la reproducción del poder y la desigualdad en los contextos social y político. En otras palabras, el ACD busca comprender cómo los grupos sociales dominantes logran “establecer, mantener y legitimar su poder, y qué recursos discursivos se despliegan en dicho dominio” (p. 24). De igual manera, el ACD da cuenta de otros grupos sociales, y de sus formas de lucha y resistencia, que disputan el control del discurso público

Ahora bien, la noción central del Análisis Crítico del Discurso (ACD) es el poder, el cual es definido por Van Dijk (1999) en los siguientes términos:

...definiremos el poder social en términos de control. Así, los grupos tienen (más o menos) poder si son capaces de controlar (más o menos), en su propio interés, los actos y las mentes de los (miembros de) otros grupos. Esta habilidad presupone un poder básico consistente en el acceso privilegiado a recursos sociales escasos, tales como la fuerza, el dinero, el estatus, la

fama, el conocimiento, la información, la «cultura», o incluso varias formas del discurso público y de la comunicación (p. 26).

En el contexto de la presente tesis doctoral ¿Cuál es el poder social que se disputa? Se trata de la disputa entre los actores sociales e institucionales que participan en el ecosistema de la comunicación gubernamental por el control de la mente y las acciones de los involucrados. Disputa que se expresa en el poder sobre los medios de comunicación, los recursos presupuestarios, la información, la agenda pública, entre otros.

Para Van Dijk (1999) el discurso genera poder mediante dos tipos de control: el control del texto y el contexto, y el control de la mente. El control del texto y el habla se refiere a quienes tienen el control del acceso al discurso público, la información y la comunicación. Define el contexto en los siguientes términos: se trata de una estructura mentalmente representada que contiene las propiedades de la situación social que son importantes para producir y comprender el discurso, e incluye categorías tales como “la definición general de la situación, su espacio tiempo, las acciones en curso (incluyendo los discursos y sus géneros), los participantes en roles variados, comunicativos, sociales o institucionales, al igual que sus representaciones mentales: objetivos, conocimientos, opiniones, actitudes e ideologías” (p.28).

En este sentido, control del contexto hace referencia al control de una o más de las categorías que lo constituyen, en decisiones tales como la normatividad, tiempo, lugar, participantes y roles de los participantes en la situación comunicativa, así como los conocimientos, opiniones y acciones sociales que pueden o no pueden concretarse mediante el discurso (Van Dijk, 1999)

Posteriormente, Van Dijk (2012) presenta su teoría cognitiva de los modelos contextuales, en la cual “define los contextos en términos de modelos mentales subjetivos: modelos contextuales de los participantes” (p.

315) que facilitan la conexión entre “la sociedad, el discurso y la mente, la mente personal y la mente social, y el discurso social con el discurso individual, los grupos y sus miembros, su estructura y acción” (p. 319).

Hablar de control del texto, el habla y el discurso público en el presente proyecto de tesis doctoral, equivale a preguntarse por el control que ejercen los actores de la comunicación gubernamental sobre los medios de comunicación y las redes sociales, así como la comunicación directa con los grupos sociales, líderes y personas que actúan como protagonistas de hecho de la crisis de gobernabilidad.

Por otra parte, el control del contexto, en el marco de este proyecto de tesis doctoral, consiste en establecer quien logra imponer los marcos interpretativos que orientan la comprensión que hace la sociedad acerca de los hechos constitutivos de la crisis de gobernabilidad, en particular lo referente a lo que se dice y no se dice sobre los mismos, así como la atribución de culpas sobre los mismos. El control del contexto hace referencia a la disputa por imponer matrices de opinión sobre los hechos.

El segundo tipo de poder del discurso, según Van Dijk (1999), es el control de la mente: “...no sólo significa que mucha gente interpretará el mundo del modo en que los poderosos o las élites se lo presentan, sino también que actuará (más) en consonancia con los deseos y los intereses de los poderosos” (p.32).

El ejercicio del poder discursivo mediante el control de la mente, en el contexto de nuestra tesis doctoral, se refiere a la capacidad de la comunicación gubernamental para que la gente interprete los hechos de la crisis de gobernabilidad de conformidad con los intereses y objetivos gubernamentales, y accione consecuentemente a favor de los mismos. Caso contrario, es la comunicación antigubernamental la que controla la mente y el comportamiento de la población

En el contexto de la presente tesis doctoral, se analizarán los contenidos de las publicaciones en redes sociales y medios de comunicación, y de las entrevistas en profundidad a los actores de la comunicación, a los fines de develar los discursos de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental se confrontan para fomentar, conservar y legitimar el poder en el contexto de las crisis de gobernabilidad.

3.2. Método de investigación

La presente investigación se orientó por la versión del método hermenéutico dialéctico propuesto por Martínez (2006). En este método se integran las nociones fundamentales de la hermenéutica y la dialéctica expuestas por sus autores fundamentales. En el campo hermenéutico destacan Dilthey, Ricoeur y Gadamer (citados por Martínez, 2006). En cuanto a la dialéctica, se apoya en la interpretación que hace Gadamer de la Metafísica de Aristóteles, en la cual el concepto de dialéctica se entiende como “la capacidad para investigar lo contrario”, lo que al mismo tiempo implica que el saber es dialéctico. La dialéctica intenta valorar adecuadamente la opinión contraria y visualizar su importancia en la comprensión de los procesos humanos (Gadamer, 1984, citado por Martínez, 2006, p. 108).

En principio, el uso del método hermenéutico dialéctico de Martínez (2006) implicará un proceso interpretativo del discurso de los actores comunicacionales gubernamentales y antigubernamentales implicados en la crisis de gobernabilidad en estudio, a partir de las pautas hermenéuticas sugeridas por el método en cuestión. La dimensión dialéctica asume que el discurso de la comunicación gubernamental se comprenderá tomando en consideración los discursos que se le oponen en una interacción entre

contrarios, en una confrontación entre comunicación gubernamental y comunicación antigubernamental.

El método hermenéutico dialéctico propuesto por Martínez (2006) establece una ruta metodológica que consiste en oír o ver repetidas veces, durante diferentes intervalos de tiempo, los materiales auditivos, audiovisuales o escritos de los cuales se disponga, organizando estratégicamente sus contenidos y propiciando la emergencia de categorías propias de las dimensiones de la acción humana.

Las dimensiones de la acción humana que explora el modelo hermenéutico dialéctico propuesto por Martínez (2006) son las siguientes: a) “Descubrimiento de la intención que anima al autor” (p.115) b) “Descubrimiento del significado que tiene la acción para su autor” (p.116) c) “Descubrimiento de la función que la acción o conducta desempeña en la vida del autor” (p.118) y d) “Determinación del nivel de condicionamiento ambiental y cultural” (p.120).

En relación al “Descubrimiento de la intención que anima al autor”, para Martínez (2006) “los actos humanos se comprenden por referencia a las intenciones que los animan” (p.115). De esta manera, “conocer bien a una persona consiste en saber cuáles son sus intenciones” (p.115). Más concretamente, conocerla bien es identificar qué busca conseguir esa persona en el futuro. Descubrir la intención de los actos humanos implica sumergirse en el sistema de valores de las personas que los producen, y, a partir de allí, encontrar la relación entre lo que es significativo en sus vidas con las acciones que ejecutan. Asumiendo que la intención es un acto consciente del ser humano, se estudia expresamente qué dice el sujeto (Martínez, 2006).

En el contexto de la presente tesis doctoral, entonces, se buscó develar las intencionalidades de poder de lo expresado por los actores gubernamentales y antigubernamentales involucrados en la crisis de

governabilidad que se produjo en Barinas durante el mes de mayo de 2017, mediante el estudio de las acciones comunicativas (publicaciones y entrevistas en profundidad) a los fines de comprender la dinámica de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad.

La segunda dimensión de la acción humana es el “descubrimiento del significado que tiene la acción para su autor” (Martínez, 2006, p.116). Al respecto Weber (citado por Martínez, 2006) señala que descubrir el significado que la acción tiene para quien la realiza es el principal objeto de estudio de las ciencias humanas. Por su parte, Dilthey (citado por Martínez, 2006) señala que para acceder al significado de los actos humanos deben lograrse tres condiciones:

- a) Familiaridad con los procesos mentales mediante los cuales se vivencia y manifiesta el significado
- b) Conocimiento del contexto y la situación concreta donde se inserta el acto o expresión humana (contexto y situación lingüística y conductual).
- c) Entender el sistema sociocultural que otorga el significado al acto o expresión humana (Polkinghorne, 1983, citado por Martínez, 2006).

Contextualizando las condiciones señaladas por Dilthey (citado por Martínez, 2006) para acceder al significado de la acción humana para quien la ejecuta al marco de la presente tesis doctoral, la familiaridad con los procesos mentales se procurará lograr mediante el mayor acercamiento humano, afectivo y psicológico posible del investigador a los actores comunicacionales involucrados en la crisis de gobernabilidad.

La segunda condición señalada por Dilthey (citado por Martínez, 2006) para comprender el significado de la acción humana se refiere a que el proceso hermenéutico se realice tomando en consideración los contextos político, social y lingüístico en que se produjeron los actos de la

comunicación gubernamental y antigubernamental, los cuales se refieren a la situación de crisis de gobernabilidad en el marco de la situación país.

Es conveniente aclarar que el significado que determinado acto, conducta o expresión humana tiene para quien la ejecuta o produce puede ser diferente para quien lo investiga o pretende interpretar, cuando éste último lo hace desde su propio marco de referencia y no desde el marco de referencia del actor (Martínez, 2006).

La tercera condición para comprender los significados de actos humanos para quienes los realizan según Dilthey (citado por Martínez, 2006) es “Descubrimiento de la función que la acción o conducta desempeña en la vida del autor” (p. 118). En el contexto del modelo hermenéutico-dialéctico “el término función será utilizado para indicar que la meta perseguida puede ser buscada en forma no consciente. Por tanto, la función puede ser latente, oculta. Si fuera siempre consciente la llamaríamos “propósito”, “intención” o, quizás, “motivación” (Martínez, 2006). En este caso, se trata de identificar la función que cumple cada uno de los actos de la comunicación gubernamental y antigubernamental en el contexto de las relaciones de poder que se juegan dentro de la crisis de gobernabilidad.

La cuarta y última dimensión para comprender el significado de la acción humana según Dilthey (citado por Martínez, 2006) es la “Determinación del nivel de condicionamiento ambiental y cultural” (p.120). La interpretación del nivel de condicionamiento ambiental y cultural consiste en valorar en qué medida un fenómeno humano puede ser comprendido por elementos externos (de la cultura y la temporalidad) que ejercen influencias en los actores que producen dichos fenómenos, y, al mismo tiempo, apreciar qué de esos fenómenos constituye una novedad para ese ambiente y esa temporalidad. En otras palabras, se trata de determinar qué aspectos del fenómeno en estudio reproducen o modifican el contexto histórico y cultural donde se insertan.

En el contexto de la presente tesis doctoral, se trató de comprender como es condicionada la comunicación gubernamental y antigubernamental en el contexto de las relaciones de poder realmente existentes en el contexto sociopolítico en el que se construyen los procesos comunicacionales.

En definitiva, la intención, significado, función y condicionamiento, son cuatro dimensiones que juntas forman un “esquema de comprensibilidad para las acciones humanas” (Martínez, 2006, p. 121), que, en nuestro caso, corresponde a la comprensión de los actos de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental en el contexto de la crisis de gobernabilidad y las relaciones de poder del contexto sociopolítico.

3.3. Informantes clave

Según Hurtado (2012), “la unidad de estudio se refiere al ser o entidad poseedores del evento que se desea estudiar; una unidad de estudio puede ser una persona, un objeto, un grupo, una extensión geográfica, una institución” (p.267). Seguidamente la autora señala: “a veces las unidades de estudio son documentos; por ejemplo, si lo que se desea estudiar es la pertinencia de un diseño curricular, la unidad de estudio es el documento que contiene el diseño curricular” (p. 267).

Las unidades de estudio, entendidas como aquellas que contienen al fenómeno o evento de estudio, para el caso de la presente investigación fueron las siguientes: los responsables y voceros de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental que participaron durante los días de la crisis de gobernabilidad, cuyos discursos serán obtenidos mediante entrevistas en profundidad.

Los informantes clave son los responsables- voceros de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental que participaron en el contexto de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2020. El estudio del discurso de los informantes clave permitirá comprender el sentido de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental, y se hará mediante la técnica de entrevistas en profundidad a los referidos responsables-voceros comunicacionales. En este sentido se han identificado los posibles informantes clave (Cuadro 5), aunque se presume la existencia de otros

Cuadro 3

Voceros-responsables de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental durante la crisis de gobernabilidad ocurrida en la ciudad de Barinas durante los días 20,21,22 y 23 de mayo de 2017,

Responsables-Voceros	Número
Comunicación gubernamental	3
Comunicación antigubernamental	2

Fuente: propia

La selección de los informantes clave, responsables- voceros comunicacionales, atenderá a los siguientes criterios:

- Acceso del investigador al responsable- vocero comunicacional
- Mayor rango gubernamental del responsable-vocero comunicacional
- Profesional de la comunicación o afines
- Grado de confianza con el investigador
- Calidad y volumen de la información que posee sobre la crisis de gobernabilidad y la comunicación gubernamental
- Diversidad de intencionalidades, significados, funciones y condicionamientos del contexto ambiental y cultural que potencialmente pueden ofrecer los responsables-voceros de la comunicación.

3.4. Técnicas e instrumentos de recolección de información

Para recolectar la información que aportaron los responsables y voceros de la comunicación se utilizarán las entrevistas en profundidad y el instrumento será una guía entrevista, contentiva de preguntas abiertas referidas tanto a la crisis de gobernabilidad como a la gestión y despliegue de la comunicación gubernamental y antigubernamental. La condición más importante para el desarrollo de estas entrevistas fue lograr un nivel significativo de confianza entre el investigador y los entrevistados.

3.5. Técnicas e instrumentos de análisis e interpretación de datos

Para el análisis de contenido se siguió el procedimiento sugerido por Martínez (2006), el cual consta de las siguientes fases: categorización, estructuración, contrastación y teorización. Las categorías son las ideas de mayor significación que el investigador extrae del contenido comunicacional que se analiza, siempre con la mente enfocada en esclarecer el fenómeno de estudio desde la postura académica adoptada. En este sentido, la categorización se hará utilizando matriz de análisis de contenido expuesta en el cuadro 6.

Cuadro 4

Cuadro de categorización emergente

Contenido comunicacional	Categorías	Comprensión hermenéutica
Entrevista 1 o Publicación 1	Categoría 1.1	
	Categoría 1.2	
	Categoría 1.3	

Fuente: propia

Las estructuras consisten en la agrupación y relacionamiento de categorías que permitirán comprender e interpretar las dimensiones de los

fenómenos de la crisis de gobernabilidad, la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental. La estructuración se hará tomando en consideración una matriz similar a la que muestra el cuadro 7.

Cuadro 5
Matriz de estructuración

Fenómeno	Estructuras	Categorías	Comprensión hermenéutica
Crisis de gobernabilidad	Estructura 1	Categoría 1.1.	
		Categoría 1.2	
	Estructura 2	Categoría 2.1	
		Categoría 2.2	
Comunicación gubernamental	Estructura 3	Categoría 3.1.	
		Categoría 3.2	
	Estructura 4	Categoría 4.1	
		Categoría 4.2.	
Comunicación antigubernamental	Estructura 5	Categoría 5.1.	
		Categoría 5.2	
	Estructura 6	Categoría 6.1.	
		Categoría 6.2	

Fuente: Propia

En la lógica de procesamiento que hemos seguido, la contrastación consiste en la interpretación que se hace de cada estructura a partir de los antecedentes de investigación y referentes teóricos que sirven de base a la investigación, particularmente aquellos que conciben la comunicación gubernamental en el contexto de relaciones de poder entre los actores de la comunicación. A tal efecto se usará una matriz similar a la que muestra el Cuadro 8.

Cuadro 6

Matriz de contrastación teórica

Fenómeno	Estructura	Contrastación teórica
Fenómeno 1	Estructura 1.1	Contrastación teórica de la estructura 1.1
	Estructura 1.2	Contrastación teórica de la estructura 1.2
Fenómeno 2	Estructura 2.1.	Contrastación teórica de la estructura 2.1
	Estructura 2.2	Contrastación teórica de la estructura 2.2

Fuente: Propia

Luego de la contrastación, en el contexto de la lógica dialéctica del método que orienta la presente investigación, le sigue la triangulación de dos discursos opuestos: comunicación gubernamental y comunicación antigubernamental

Cuadro 7

Triangulación dialéctica de discursos

Dimensiones	Discursos	
	Comunicación gubernamental	Comunicación antigubernamental
Estructuras		
Procesos		

Finalmente, la teorización consiste en el relacionamiento de las estructuras para explicar cada uno los fenómenos, tanto la crisis de gobernabilidad como la comunicación gubernamental y antigubernamental. Luego se relacionan e integran las estructuras de ambos fenómenos para construir la teoría de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad. Dicha teoría será representada en un diagrama.

Ahora bien ¿Cómo aplica el método hermenéutico dialéctico a la técnica de análisis de contenido que sigue las fases de categorización, estructuración, contrastación y teorización? Los criterios metodológicos para que eso sea posible son los siguientes:

- a) La exploración y develamiento de las dimensiones de la acción humana guían el proceso de categorización, estructuración,

contrastación y teorización, de modo que sea posible descubrir intenciones y significados, el sentido de las acciones comunicacionales y los condicionamientos ambientales y culturales, que subyacen a la gestión y estrategia de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental en el contexto de la crisis de gobernabilidad y las relaciones de poder propias del contexto sociopolítico.

- b) En la perspectiva dialéctica, el proceso de categorización, estructuración, contrastación y teorización se expresa como análisis de oposición entre la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental en el contexto de la crisis de gobernabilidad y las relaciones de poder propias del contexto sociopolítico.

3.6. Validez y credibilidad de los hallazgos

La validez y credibilidad de los hallazgos de la presente investigación se fundamenta en los siguientes criterios:

- Confianza plena entre el investigador y los responsables-voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental que fungirán de informantes clave.
- Disponibilidad de tiempo suficiente para que los entrevistados respondan la entrevista en profundidad de modo adecuado
- Aplicación total de los criterios del consentimiento informado, particularmente del acceso y validación de la información por los sujetos que la aportaron.
- Validación de la aproximación teórica de la comunicación gubernamental en contextos de gobernabilidad por expertos en comunicación gubernamental

3.7. Síntesis del recorrido metodológico

El recorrido metodológico seguido para alcanzar el logro de los objetivos de la investigación fue el siguiente:

1. Selección intencional, a partir de criterios, de los responsables-voceros de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental
2. Diseño y validación de instrumentos de investigación, tanto de la guías entrevista en profundidad
3. Aplicación de instrumentos de investigación
4. Categorización, estructuración y contrastación de los materiales de comunicación generados mediante la aplicación de instrumentos, de modo que afloren las intenciones y significados, el sentido de las acciones comunicacionales y los condicionamientos ambientales y culturales, que subyacen en la crisis de gobernabilidad, la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental
5. Generación de una aproximación teórica sobre la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad,

MOMENTO IV

PRESENTACIÓN Y CONTRASTE TEÓRICO DE LOS HALLAZGOS

A continuación se muestran los hallazgos principales de la presente investigación, organizados en estructuras conceptuales que intentan representar una aproximación teórica y hermenéutica a la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad. Estructuras sintetizadas en cuadros contentivos de categorías que emergieron de los discursos de los actores sociales de la comunicación gubernamental y antigubernamental, los cuales provienen de entrevistas en profundidad. Cada categoría, además de su denominación, se encuentra identificada con un número (que representa el orden en que aparece en el texto de la entrevista del actor social) y dos o tres letras que corresponden a las iniciales de los nombres y apellidos del actor social entrevistado.

4.1. Crisis de gobernabilidad

La gobernabilidad, según Di Tella (2004), se manifiesta en “el control político e institucional del cambio social, indicando la posibilidad de orientar los procesos e intervenir sobre las variables, de programar objetivos y prever resultados” (p.313), lo cual implica imprimirles coherencia interna a los procesos de transformación social. La otra cara de la moneda, es decir la ingobernabilidad ocurre en el momento en que “las variables decisivas escapan al control del gobierno y los objetivos perseguidos quedan relegados por consecuencias indeseables” (p.313). Bajo estos argumentos sostenemos la tesis de una crisis de gobernabilidad, ocurrida en Barinas durante el mes de abril de 2017, cuando el Estado- Gobierno perdió el control del orden público, las calles de Barinas estuvieron bajo el control de grupos irregulares y no fue posible garantizar los derechos de protección de

la vida, propiedad privada, seguridad personal y bienes. A continuación se muestran evidencias sobre las manifestaciones, causas y consecuencias de la ingobernabilidad sucedida en el contexto de estudio.

El primer objetivo específico de la presente tesis doctoral es comprender las estructuras y procesos de la crisis de gobernabilidad en el contexto de estudio. A tal efecto, se van presentando los hallazgos al tiempo que son contrastados con los antecedentes y referentes teóricos que sirven de fundamento a la investigación.

Cuadro 8
Generación estructural de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017

Estructura	Categorías
Generación estructural de la crisis de gobernabilidad	Contexto de la polarización y brecha social (5ce)
	Conflictos de poder en las fuerzas armadas (3gs) (19aa)
	Gobernantes sin legitimidad de origen (14gs)
	Vulnerabilidad política de la revolución (5 mcf).
	Conspiración nacional (1aa)
	Vacío de liderazgo (2aa)
	Pérdida de poder de la burguesía (4aa)
	Medidas coercitivas contra Venezuela como fuente de ingobernabilidad (10aa)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

Dentro de los factores estructurales generadores de la crisis de gobernabilidad de mayo de 2017, se encuentra el **Contexto de la polarización y la brecha social (CE5)**: “Obviamente marcadas en el contexto de la polarización política que vivimos en Venezuela, puesta en evidencia y profundizada por los mismos medios que antes ocultaban esa

existente polarización y brecha social” **(CE5)**. Las manifestaciones de protesta tienen como contextos de fondo la polarización política del país y la ampliación de la brecha social existente. Brecha social que se manifiesta en una creciente precariedad de las condiciones de vida de la población. Polarización entre quienes buscan mantenerse en el gobierno y quienes apuestan a la salida del mismo.

Como parte de las condiciones estructurales de la crisis de gobernabilidad se encuentran los **Conflictos de poder en las fuerzas armadas (3gs)**:

...dos fuerzas que se delineaban bien claramente que eran la ZODI a cargo del Ejército y el Comando de la Guardia, claro está, comandada por el General Cortez Garrido, que también jugó un papel importante, hasta dejar que el bandalaje, la artillería, el caos, se generaran en la ciudad (3gs).

Sobre los conflictos de poder en las fuerzas armadas como factor estructural generador de la crisis de gobernabilidad, otro informante clave señala:

Hay una responsabilidad que generó la ZODI BARINAS, Luis Arrieta, General de División, de la ZODI aquí en Barinas, él tendrá que decir, cómo fue su accionar en esos momentos, porque después que vino la intervención del General Cacioppo, conjuntamente con el general Méndez Moreno y el gobernador de Yaracuy Julio León Heredia, Benavides Torres, comandante de la Guardia Nacional, y Luis Rodríguez y Julio Chávez que eran diputados para ese tiempo, ellos accionaron, tomaron el control del estado, destituyeron a Arrieta, destituyeron al comandante de la Guardia Nacional de aquí de Barinas (no recuerdo el nombre) y bueno de ahí, no tuve contacto con Arrieta ni el comandante de la Guardia (19aa)

Desde esta perspectiva, se interpreta que la inacción de la Guardia Nacional durante los días en que los grupos armados irregulares saquearon y destruyeron instituciones gubernamentales, siendo el único organismo con funciones de orden público, fue una estrategia para desplazar del poder a la ZODI, la cual se encontraba bajo la dirección del ejército. De facto, la llegada del General Cacioppo, con un contingente importante de guardias

nacionales, significó el control de ese organismo de las fuerzas armadas y de todas las instituciones militares, policiales y gubernamentales del estado Barinas. Se infiere, entonces, que un rasgo esencial de la crisis de gobernabilidad fue el desplazamiento circunstancial de las autoridades locales por autoridades nacional

Otro factor estructural generador de la crisis de gobernabilidad fue la presencia de **Gobernantes sin legitimidad de origen (14gs):**

Bueno, veníamos de la elevación a Gobernadora Encargada, de la Secretaria General de Gobierno en enero 2017, y, de los sucesos de mayo 2017, de allí en adelante se rompe con el hilo institucional acá, ya que es nombrado el actual gobernador, después, refrendado por el pueblo, pero que en ese momento, no había sido elegido por el pueblo barines y ni siquiera formaba parte del gobierno regional desde hace mucho tiempo (14gs)

Se produce, entonces, la siguiente situación: ni el gobernante saliente ni entrante tenían legitimidad de origen, lo cual pudo haber influido en la generación de la crisis de gobernabilidad, una mayor afectación del prestigio del gobernante y la salida del cargo de la gobernadora en ejercicio. En efecto, según el “informe sobre la gobernabilidad de las democracias” los problemas de las democracias emergen de su funcionamiento intrínseco, y no del sistema económico y la dominación como sostienen los pensadores marxistas. Dificultades y contradicciones de la democracia que emergen fundamentalmente de cuatro procesos, a saber los siguientes: ilegitimidad de las autoridades, la sobrecarga del gobierno, disgregación de intereses y provincialismo en los asuntos internacionales (González, 2010). Se confirma así la ilegitimidad de los gobernantes como un factor desencadenante de crisis de gobernabilidad.

La crisis de gobernabilidad también ocurre en un momento de **Vulnerabilidad política de la revolución (5mcf):**

A esto, también es un análisis personal, se suma la cierta vulnerabilidad que había en el Estado por la reciente sustitución de Adán Chávez, por la Secretaria de Gobierno y para ese momento gobernadora, Zenaida Gallardo. Creo que parte de las actuaciones de

grupos violentos se desarrollaron aupados “porque un Chávez ya no gobernaba Barinas”. Hay quienes presumen que algunas acciones internas conspirativas influyeron en las revueltas, pero esto no está comprobado por ninguna autoridad de gobierno **(MCF5)**.

Se interpreta, entonces, que la crisis de gobernabilidad ocurrida durante mayo de 2017 en Barinas se produce en un contexto de debilidad del bloque de poder gubernamental, producto de la sustitución de Adán Chávez por Zenaida Gallardo en la Gobernación del estado Barinas. Momento que fue interpretado como una retirada de la familia Chávez del Palacio del Marqués del Pumar, lo cual pudo haber generado una especie de vacío de poder, sobremanera porque quien asume la Gobernación de Barinas no lo hace mediante el voto popular sino por designación del Consejo Legislativo del estado Barinas. En consecuencia, se puede sostener la tesis de un vacío de poder y liderazgo como un factor desencadenante de la crisis de gobernabilidad

En el discurso de la comunicación gubernamental de esos días, la crisis de gobernabilidad de Barinas se produce en el contexto de una **Conspiración nacional (1aa)**: “Mira es muy lamentable lo que ocurrió esos días en el mes de mayo, lo que ocurrió en abril, que también fueron muy parecidos, en Barinas y en Venezuela” (1aa). El mismo informante clave señala que se trata de **Vacío de liderazgo (2aa)**: “desde el momento que el comandante Chávez se nos va físicamente, la derecha nacional e internacional,” la burguesía” considera que Nicolás no tiene la misma fuerza de Chávez, Nicolás no es Chávez” (2aa). Obsérvese la existencia de un paralelismo entre la crisis de gobernabilidad en Venezuela y la crisis de gobernabilidad en Barinas: el vacío de liderazgo generado por la ausencia de un miembro de la familia Chávez en la Presidencia de la República y la Gobernación del estado Barinas, respectivamente. Es la tesis del gendarme necesario.

Planes conspirativos que se gestan debido a la **Pérdida de poder de la burguesía (4aa)**: “la burguesía perdió mucha poder, y Chávez, de alguna

manera u otra, trato de construir y construyó un gobierno popular, democrático y participativo, donde la derecha nacional e internacional, el capitalismo como tal, sufrió mucho” (4aa). Planes conspirativos que también se manifestaron en **Medidas coercitivas unilaterales contra Venezuela como fuente de ingobernabilidad (10aa)**: “ya el bloqueo económico se estaba planteando en Venezuela, las sanciones, o “mal llamadas sanciones” porque no se pueden llamar sanciones de un país que no ha hecho nada, entonces le aplican una medida coercitiva hacia Venezuela” (10aa)

Desde esta perspectiva del discurso de la comunicación gubernamental, entonces, la crisis de gobernabilidad constituye un fenómeno de carácter nacional e internacional impulsado por la burguesía ante la afectación de sus intereses, que tuvo sus manifestaciones particulares en Barinas, sobremanera por tratarse del lugar de nacimiento del líder fundamental de la Revolución Bolivariana. Planes conspirativos orientados a generar precariedad en las condiciones de vida de la población y a propiciar situaciones de inestabilidad social y política a los fines de promover la salida del poder de los gobiernos de la revolución bolivariana.

En teoría, el enfoque estructural sostiene que toda crisis es producida por determinadas condiciones (causas), las cuales determinan y condicionan la evolución de la crisis (Riorda, 2011). En el contexto de estudio, se observa que cada sector social identifica estructuras generadoras de la crisis alineada con sus intereses políticos. No obstante, se pudiera pensar en una tercera visión menos sesgada de la misma. La comunicación gubernamental identifica las siguientes causas estructurales de la crisis: conspiración nacional, vacío de liderazgo, nacional y regional, pérdida de poder de la burguesía, vulnerabilidad de la revolución en Barinas y las medidas coercitivas contra Venezuela. La comunicación antigubernamental hace referencia a gobernantes sin legitimidad de origen. La tercera vía, la comunicación no polarizante, habla del contexto de la polarización y brecha social, así como de conflictos de poder dentro de las fuerzas armadas. Se

puede sostener, entonces, que en la confrontación polarizada de la comunicación gubernamental y antigubernamental, hay otra manera emergente de comunicación orientada por un sentido más racional de la política.

El cuadro estructural de la crisis de gobernabilidad, signada por conflictos, divisiones y polarizaciones entre los actores sociales involucrados, de cara al futuro, plantea el desafío de una comunicación gubernamental orientada al consenso, entendido, según Riorda (2009), “como contra fuerza frente a las potencialidades de división de intereses y creencias divergentes, y adaptado a cada circunstancia, tiempo y lugar” (p.98), es decir, “como ausencia de disensos inestabilizadores, que, aun existiendo solo para principios generales, sea concebido como un elemento que, a pesar de las tensiones, dote de adaptabilidad y de una considerable resistencia al sistema político” (p.98). Se trata, en definitiva, de la comunicación gubernamental como un dispositivo de prevención de las crisis de gobernabilidad, o, en su defecto, para procurar menores impactos negativos de las crisis.

No obstante, la tesis de la comunicación gubernamental como factor de construcción de consensos orientados al aseguramiento de mayores y mejores condiciones de gobernabilidad, va en contrasentido de la tesis de una comunicación gubernamental polarizada que se nutre de la confrontación para asegurar la fidelidad de sus seguidores.

Cuadro 9
Eventos desencadenantes de la crisis de gobernabilidad ocurrida en
Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017

Estructura	Categorías
Eventos desencadenantes de la crisis de gobernabilidad	Estrecho margen electoral en elecciones presidenciales del 2013 (3aa) (9aa)
	Pronunciamiento de Luisa ortega como detonante de la crisis (MCF4).
	Victoria opositora en elección de Asamblea Nacional año 2015 (1gs)
	Convocatoria a paro cívico para el 22 de mayo de 2017 (6ce)
	Protesta del sector empresarial como desencadenante de la crisis (11ce)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

Después de haber descrito los factores estructurales asociados a la crisis de gobernabilidad, a continuación se exponen los eventos desencadenantes de la misma, los cuales pueden clasificarse en antecedentes y coyunturales. Dentro de los eventos antecedentes se encuentra el **Estrecho margen electoral en elecciones presidenciales del 2013 (3aa)**: “cuando se ganan esas elecciones, el 5 de mayo, con una diferencia que sobrepasa los 200 Mil votos, para cualquier elección a nivel mundial, es una gran diferencia, pero para la derecha acostumbrada a perder por grandes diferencias” (3aa). En efecto, se produce la situación de los **Márgenes electorales estrechos como fuentes de protesta (AA9)**:

Yo Salí electo concejal del municipio Miguel Caro, y Leonardo Rodríguez, concejal del municipio, por la alianza del PCV, fuimos los únicos del sector de la izquierda, que salí electos en esa cámara municipal. Pero en Sosa ocurrió lo que ellos venían haciendo, en Sosa

ellos perdieron la alcaldía por 28 votos y la sede del municipio Sosa, la alcaldía, que es algo colonial, que fue declarada Patrimonio Cultural, a ellos le importo un pepino eso, y le prendieron candela, a esa la alcaldía producto por que perdieron por 28 votos (9aa).

Los intentos por generar procesos de crisis de gobernabilidad se inician a partir de resultados electores decididos por estrecho margen (victoria electoral de Maduro contra Radoski) en las elecciones de mayo de 2013. Margen electoral estrecho que se convierte en el motivo de protestas que buscan generar dudas sobre los resultados electorales al tiempo que intentan crear las condiciones para una salida del gobierno por medio de las protestas de calle..

Paradójicamente, la contundente **Victoria electoral como desencadenante de crisis de gobernabilidad (1gs)** se convierte en un evento desencadenante de la crisis de gobernabilidad:

Bueno fíjate que se podría empezar a detectar los orígenes de esos eventos ocurridos con focos bien específicos en regiones del país, desde la derrota de las elecciones 2015 a la Asamblea Nacional, donde se ve ya, una total visión del gobierno para mantener el poder político y llevar a la oposición a errores estratégicos, que desembocaron en esos eventos a la derrota y de la atomización del movimiento opositor de derecho acá en Venezuela, y pro imperialista, claro está (1gs)

En el año 2015, cuando el movimiento opositor alcanza una contundente victoria electoral y obtiene una amplia ventaja en el número de escaños de la Asamblea Nacional, se promueven focos de protesta en todo el país orientados a exigir la renuncia del Presidente de la República. Protestas de calle que son el reflejo de la atomización de la oposición venezolana, situación que les resta fuerza al movimiento político y social que exigía la salida del Presidente Nicolás Maduro. Protestas que alcanzaron su mayor nivel de masificación en el primer semestre del año 2017, una vez que el gobierno, de hecho, desconoce la Asamblea Nacional.

Dentro de los eventos coyunturales desencadenantes de la crisis de gobernabilidad se encuentra la **Convocatoria a paro cívico para el 22 de mayo de 2017 (6ce)**:

Días previo, la MUD convocaba a un paro cívico para el lunes 22 de Mayo, las noticias y lo que rodaba en las redes era precisamente no salir ni asistir a las labores cotidianas el día lunes. Incluso había una convocatoria a una marcha (6ce)

La crisis de gobernabilidad de mayo de 2017, por tanto, tiene como evento desencadenante coyuntural la convocatoria a un paro cívico para el día 22 de mayo por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), organismo que agrupaba a las fuerzas de la oposición en Venezuela. Paro cívico que llamaba al incumplimiento de las jornadas laborales y escolares.

En paralelo a la convocatoria nacional del paro cívico, en el estado Barinas se invitaba a una marcha de **Protesta del sector empresarial como desencadenante de la crisis (11ce)**: “Uno de las causas aquí en Barinas fue la convocatoria del sector comercio, especialmente de los repuesteros a no abrir en protesta por las medidas de la Sundeep” (11ce). En efecto, ante las medidas sancionatorias que venía realizando la Superintendencia de Precios (SUNDEP), el sector repuestero convoca una marcha de protesta en la Avenida Cordero con la Av. Rómulo Gallegos. Luego, sectores radicales de los protestantes se aprovecharon de la misma para ejercer acciones de violencia a lo largo de la misma.

Dos eventos contradictorios, entonces, sirven como detonantes de la crisis de gobernabilidad. De un lado, el llamado a un paro laboral y comercial, que suponía inmovilidad, en demanda de la renuncia del Presidente de la República y en protesta por el desconocimiento de la Asamblea Nacional. De otro lado, la convocatoria y realización de una marcha convocada por el sector empresarial en protesta contra de los controles de precios y las sanciones impuestas a los comerciantes. Se produce, entonces, la conjunción de objetivos de carácter político y empresarial a través de dos mecanismos de protesta: el paro cívico y la protesta de calle.

Cuadro 10
Inducción de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas,
Venezuela, en el mes de mayo de 2017

Estructura	Categorías
Inducción de la crisis de gobernabilidad	Control político como objetivo de las manifestaciones (1ce)
	Manifestaciones planificadas (2ce)
	Hechos inducidos (2fa)
	Experimento-operación de terror y represión (5fa)
	Terror y caos para promover el orden (11fa)
	Tecnología paramilitar (12aa)
	Exaltación de emociones de rabia e ira (7aa)
	Prevención de la violencia en protestas (1mcf).
	Terrorismo urbano y acción mediática como estrategias (3ce)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

A continuación se exponen argumentos para sostener que la crisis de gobernabilidad fue inducida y gestionada en atención a los intereses de los factores de poder en pugna. En efecto, el **control político fue el objetivo de las protestas (1ce)**: “defino esos días como la manifestación de intereses políticos-económicos por el control del estado Barinas” (1ce). Los objetivos de control político que tuvieron las manifestaciones de mayo de 2017 en Barinas se pueden visualizar desde tres perspectivas: como confrontación entre los factores de la polarización (gobierno-oposición), como pugna entre los factores de poder dentro del bloque gubernamental, como pugna por el liderazgo de la oposición entre los sectores radicales y los sectores dialogantes.

En este orden de ideas, al hacer referencia a los hechos ocurridos en Barinas, en el mes de mayo de 2017, se habla de **Manifestaciones**

planificadas (2ce): “fue una acción muy bien planificada” (2ce). Frente a la teoría de las manifestaciones espontáneas de la sociedad ante la situación país, surge la tesis de la protesta planificada y dirigida por factores de poder en pugna por el control político del Estado. Puede interpretarse que en las manifestaciones hay evidencias para sustentar ambas teorías, no obstante en la perspectiva del entrevistado prima la teoría de las acciones planificadas atendiendo a objetivos de control político.

También para sostener la tesis de la crisis de gobernabilidad inducida, se hace referencia a un **Experimento-operación de terror y represión (6fa)**

...porque algo parecido a lo que paso aquí en Barinas, paso en Apure, paso en Cojedes, y tengo entendido que también en Aragua, por eso es que hay sectores de oposición, y algunos sectores académicos que señalan que Barinas fue un plan piloto, de una operación que buscaba era hacer un experimento social de represión, , primero de gestación de terror (6fa)

Un argumento similar sostiene que se trató de una operación de **Terror y caos para promover el orden (11fa):**

Precisamente eso, generar caos, terror, verdad, porque cuando tu generas caos, terror en el colectivo, la gente va terminar llamando a la imposición del orden por la vía que sea, y eso fue lo que ocurrió, cuando llego Cacioppo con el contingente de funcionarios armados hasta los dientes, como si fuera una guerra (11fa)

En la perspectiva de la comunicación antigubernamental Barinas fue un estado piloto de un experimento social y operación desarrollado por factores gubernamentales en dos fases: terror en las calles a través de los grupos irregulares armados y luego represión. Esa misma operación de Barinas se desarrolló en los estados Apure, Cojedes y Aragua. En otras palabras, deliberadamente el gobierno permitió que grupos irregulares armados tomaran la ciudad para generar caos y terror, de modo que fuese la misma sociedad la que exigiera la imposición del orden, el cual se produjo

mediante la intervención de fuerzas militares provenientes del nivel nacional de gobierno.

Desde la perspectiva de la comunicación gubernamental se sostiene la tesis de la **Tecnología paramilitar (12aa)**:

...comienzan como se dice “ya no aguantamos más a Nicolás, vamos a sacarlo por la fuerza” y comienzan a desarrollar una tecnología paramilitar, con organización y dinero, de comenzar a bloquear por la manera de la fuerza los barrios, las urbanizaciones, los carros, las calles, los sectores, amenaza de muerte a los empresarios para que cierren las empresas, o sea, bloquear al estado hasta que el presidente renunciara” (12aa)

La comunicación gubernamental, entonces, ofrece el argumento de que en el 2017 se desarrolló una estrategia paramilitar que se tradujo en el bloqueo y paralización total de barrios, urbanizaciones, calles y avenidas, acompañada de amenazas de muerte a los empresarios para que cerraran sus negocios como medida de presión para exigir la renuncia del Presidente de la República. Estrategia que, según versión gubernamental, fue dirigida por los sectores radicales de la oposición.

Como parte de la inducción de la crisis de gobernabilidad, la comunicación gubernamental sostiene el argumento de la **Exaltación de emociones de rabia e ira (7aa)**: “buscan el golpe de estado, la insurrección popular, y al irse mando a descargar la arrechera, en esa descarga de la arrechera, la gente salió a la calle, protestaron, hicieron guarimbas y más de once muertos, y eso hay que recordarlo” (7aa).

En la perspectiva de la comunicación gubernamental, se sostiene el argumento de los movimientos orientados a generar crisis de gobernabilidad mediante protestas callejeras, también conocidas como “Guarimbas”, en las cuales se apela a la exaltación de emociones como la ira para estimular conductas violentas. Así, el excandidato Enrique Capriles llama a descargar “la arrechera” una vez que pierde las elecciones frente a Maduro.

Otro argumento a favor de la crisis inducida es que pudo haberse desarrollado una estrategia de **Prevención de la violencia en protestas (1mcf)**: “Considero que los acontecimientos ocurridos de alguna manera pudieron ser evitados, ya que se veía la conducta repetitiva en diferentes estados del país” (1mcf). En la perspectiva de la informante, entonces, la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas pudo haberse evitado si se hubiesen tomado las medidas preventivas atendiendo a lo que venía ocurriendo en el país. Se puede interpretar que no se disponía de un sistema de monitoreo del entorno, que no hubo una lectura correcta del mismo o que hubo una conducta de imprevisión de las autoridades gubernamentales y militares del estado Barinas.

Finalmente, como argumento de la crisis inducida de gobernabilidad, se presenta la tesis del **Terrorismo urbano y acción mediática como estrategias (3ce)**: “fue una acción muy bien planificada desde el punto de vista de terrorismo urbano y acción mediática” (3ce). Según esta perspectiva de la comunicación gubernamental, las acciones de violencia callejera (obstrucción de vías, saqueos y asesinatos) tienen sus correlatos en los medios de comunicación y redes sociales, los cuales atendían a los objetivos de los factores de poder en pugna. Entre otros objetivos se pueden mencionar: infundir miedo en la población para evitar que se sumara a las protestas, dar la sensación de caos e ingobernabilidad, atribuir culpas y responsabilidades por los hechos violencia, entre otros.

En términos generales, la situación de crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, en la perspectiva de los voceros de la comunicación gubernamental, puede ser explicada desde teoría de la fijación de la agenda o agenda setting (Koeneke,1999, citado por Cañizalez,2010) a la inversa, entendida como un acuerdo entre factores de poder internacional y su aparato comunicacional, y la oposición venezolana, para desarrollar una agenda social, política y comunicacional de desestabilización política en Venezuela.

En teoría, existen tres enfoques para concebir las crisis: estructural y de acción intencionada. El primero coloca el énfasis en las condiciones (causas) que generan la crisis. El segundo enfatiza las capacidades de los sujetos sociales involucrados para gestionar la crisis. El tercer enfoque, punto medio, sostiene que los sujetos sociales pueden gestionar la crisis pero gestionados por las estructuras (Riorda, 2011). Entonces, la tesis de la crisis inducida constituye un cuarto enfoque para comprender la crisis, el cual asume que la misma es generada (inducida) para atender a los objetivos de poder de los factores sociopolíticos confrontados. La diferencia con el enfoque de acción intencionada, radica en que éste se refiere a la posibilidad de gestionar intencionalmente el desarrollo de la crisis, en tanto que el enfoque de la crisis inducida se refiere al origen de la misma.

Surge entonces la siguiente pregunta ¿Cómo se manifiesta la crisis de gobernabilidad inducida en el contexto de estudio? Por un lado, los factores de oposición accionan para generar la crisis en función de derrocar al gobierno mediante el caos y la violencia. Desde la otra perspectiva, la crisis, con toda la carga de violencia y terror generado, fue provocada intencionalmente por el gobierno para generar miedo e inhibir la protesta ciudadana.

En este sentido, según los modelos de gestión de crisis, éstas se clasifican en crisis evitable (se reconocen a tiempo) y crisis no evitables (generada por fenómenos imprevistos) (González Herrero, 1998, citado por Medina, 2017). En las crisis evitables se coloca el énfasis en que las mismas no estallen, en tanto que en las crisis no evitables el objetivo es procurar una solución o salida en el menor tiempo posible (Marin, 2009, citado por Medina, 2017)

La tesis de la crisis inducida es también un aporte con respecto a otras taxonomías de la clasificación de las crisis. Una de estas taxonomías es que las crisis se clasifican según su nivel de previsibilidad e influenciabilidad en los siguientes tipos: “crisis convencionales, crisis intratables, crisis inesperadas y crisis fundamentales” (Gundel, 2005, citado por Medina, 2017,

p.31). Las convencionales se distinguen porque son evitables y el liderazgo puede ejercer alguna influencia en su devenir. Las crisis intratables son de fácil previsión, pero muy difíciles de influenciar y gestionar. Las crisis inesperadas: difíciles de prever, pero fáciles de influenciar y gestionar. Finalmente, las crisis fundamentales son difíciles de prever, influenciar y gestionar (Medina, 2017).

La tesis de la crisis inducida se diferencia de la tesis de la crisis convencional, en que esta última sostiene que las crisis son evitables pero sus causas se encuentran fuera de la voluntad de los actores sociales involucrados, en tanto que la primera (la tesis de la crisis inducida) ubica el origen (causa) de las mismas, precisamente, en la voluntad de los sujetos.

Cuadro 11
Violencia como expresión de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017

Estructura	Categorías
Violencia como expresión de la crisis de gobernabilidad	Pérdidas humanas y materiales(4ce)
	Asesinatos intencionales (10fa)
	Ejecuciones extrajudiciales (18fa)
	Rumor de una masacre en Socopó (8fa)
	Violencia contra los medios de comunicación gubernamental (7ce)
	Violencia contra las instalaciones policiales (22fa)
	Participación de grupos delictivos en la crisis (2mcf).
	Épicentro geográfico de la violencia local (17aa)
	Legitimación del discurso de la violencia (11aa)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

Uno de los rasgos característicos de la crisis de gobernabilidad es el uso de la violencia como herramienta política y comunicacional. La misma, entre diversas manifestaciones, se expresó en **Pérdidas humanas y materiales (4ce)**: “Fueron hechos muy lamentables con pérdidas humanas y

materiales, no solo a las instituciones públicas, sino también a las privadas” (4ce). En la perspectiva del entrevistado, la estrategia terrorista logra infundir miedo a través de las pérdidas humanas y materiales generadas por la violencia ejercida contra personas, instituciones públicas y empresas privadas, particularmente a través de grupos armados irregulares.

La violencia contra las personas fue ejercida bajo la forma de **Asesinatos intencionales (10fa)**

se dice que siete, y hay otras cifras que indican que son nueve, lo más extraño es que la mayoría de las personas tenían disparos en la cabeza, a algunas les dispararon por la espalda, hubo creo que dos o tres ocasiones de gente que fue convidadas a arrodillarse, es lo que pudo haber sido (¿cómo se llama eso?) cuando los liquidan de esa manera en fronteras... un asesinato. Eso tiene un nombre, que ahorita no recuerdo. Lo cierto del caso es que en la mayoría de los nueve casos, estaba la fuerza pública por delante, llámese policía, o guardia nacional (10fa)

Los asesinatos, en el contexto de las protestas, pueden ser interpretados de tres formas: como una forma de inhibir las protestas, como argumento para etiquetar al gobierno de asesino, acusarlo de crímenes de lesa humanidad; y, finalmente, desde la perspectiva del sufrimiento de las víctimas, particularmente de los familiares de las personas asesinadas.

De manera similar, la violencia contra las personas también asume la figura de **Ejecuciones extrajudiciales (18fa)**

Yo recuerdo el nombre del sobrino de Sonia Azuaje que fue asesinado, yo estuve presente en la entrevista que se le hizo a los familiares, y también a los padres de otro de los muchachos involucrado, que fue asesinado, y digo la palabra asesinado, porque fueron asesinados, fueron producto, ambos, de ejecuciones, es la palabra que estaba buscando, inclusive, creo que en dos y tres habían entrada de balas por la espalda, entonces, es muy complicado (18fa).

Frente a la tesis de que las personas mueren al calor de enfrentamientos entre civiles, o entre civiles y policías-militares, surge la

tesis de las ejecuciones, entendidas como la captura y posterior asesinato de las víctimas mediante disparos de gracia.

La violencia contra las personas también se manifestó bajo la forma de **Rumor de una masacre en Socopó (8fa)**:

De hecho, se habló de una masacre en las inmediaciones del puente sobre el río de Socopo. Vecinos y amigos que tengo allá hablaron de que si hubieron sonidos de un tableteo de ametralladoras muy fuertes hacia esa zona, pero lo increíble es que en ningún momento se consiguieron cadáveres. Después salieron unas fotos y videos de una avenida muy parecida a la que está ahí en el bulevar que está al frente donde quedaba la sede de la alcaldía y en esa foto, parecía que había algo de eso, yo nunca le di crédito a eso (8fa)

En efecto, se dejó correr en redes y medios de comunicación un fuerte rumor acerca de una masacre ocurrida en el puente ubicado en la entrada de la población de Socopó. Rumor sobre el cual no se aportó ninguna evidencia. Rumor que pudo servirle al gobierno en el sentido de inhibir la protesta a través del miedo; pero también pudo servirle a los sectores de la oposición para vender la imagen de un gobierno asesino en la opinión pública internacional.

Desde la perspectiva de la comunicación antigubernamental, en definitiva, la violencia ejercida contra las personas fue intencional, extrajudicial y ejecutada por la acción de civiles, policías y militares, con el deliberado propósito de inhibir la participación de la ciudadanía en las protestas cuyo objetivo era provocar la caída del gobierno.

La **Violencia contra los medios de comunicación gubernamental (7ce)** fue otra de las violencias ejercidas y comunicadas durante la crisis de gobernabilidad:

Algo importante resaltar, es que días previo, la estación repetidora de nuestra emisora PDVSA 99.1 FM tuvo tres acciones vandálicas en un lapso de 15 días, en esa misma estación estaban los equipos de RNV.. Esas acciones fueron el hurto de los bancos de transformación (dos veces) y finalmente el incendio de algunos transmisores. Esto fue denunciado e informado a los entes competentes” (7ce)

Desde la perspectiva de la comunicación gubernamental, entonces, se registran acciones violentas contra las sedes y equipos de los medios de comunicación gubernamental, particularmente de PDVSA. Se interpreta entonces que hubo acciones intencionadas para disminuir las capacidades comunicacionales entre de los factores de poder confrontados, pues del lado gubernamental se accionó mediante el cierre de emisoras de radio a través de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL).

La **Violencia contra las instalaciones policiales (22fa)** es emblemática de la crisis de gobernabilidad: “Pero unos dirán, pero él no tiene fuerza pública, cierto, solamente la Policía Municipal, la Policía Municipal fue también objeto de violencia” **(22fa)**. Los acontecimientos de abril de 2017 no solo sobrepasaron las capacidades del gobierno regional y los gobiernos municipales. Fueron sobrepasados los organismos policiales, particularmente la policía municipal, que de ser garantes del orden público pasaron al rol de víctimas de la violencia que se suponía estaban llamados a controlar y someter mediante el monopolio del ejercicio de la violencia del Estado.

Otro rasgo distintivo de la violencia ejercida durante y como parte de la crisis de gobernabilidad fue la **Participación de grupos delictivos en la crisis (MCF2)**: “...fueron nefastos. Jugó un papel fundamental la anarquía impuesta por grupos de antisociales que valiéndose de la desestabilización política, aprovecharon escenarios para delinquir” (2,mcf). En efecto, desde la perspectiva de la comunicación gubernamental, se trata de grupos delictivos organizados que se aprovecharon y contribuyeron a crear una situación de anarquía social, que les permitió actuar a sus anchas para saquear tanto a empresas privadas como a instituciones públicas.

En este sentido, desde la mirada de la comunicación antigubernamental surgen las siguientes preguntas con respecto a la actuación de los organismos de la fuerza pública: ¿Fueron rebasados por los

acontecimientos y la acción de grupos delictivos? ¿Dejaron de actuar atendiendo a órdenes o intereses políticos desconocidos? ¿Estaban asociadas o en contubernio con los grupos delictivos? Asimismo surge la siguiente pregunta ¿a qué factores de poder terminaron favoreciendo los acontecimientos de mayo de 2017?

Por otro lado, desde la mirada de la comunicación gubernamental, la violencia ejercida durante la crisis de gobernabilidad tuvo un **Epicentro geográfico (17aa)**:

Eso comenzó en Don Samuel, un epicentro del sabotaje aquí en Barinas, un epicentro claro, un epicentro directo en contra del gobierno local, gobierno nacional, y de ahí comenzaron muchas acciones de guarimba como o tal, llamadas a derrocar al gobierno, marchas para derrocando al gobierno, y bueno ahí comenzó ese accionar (17aa)

En opinión del actor social, como expresión de la mirada gubernamental de la crisis, el epicentro de las acciones de violencia durante el mes de mayo de 2017 se ubica en la Urbanización Don Samuel, ubicada en la zona norte de la ciudad de Barinas. La misma se convirtió en un símbolo o ícono de las protestas ocurridas en la ciudad de Barinas durante las últimas dos décadas.

Otro aspecto de mucha importancia se refiere a la **Legitimación del discurso de la violencia (11aa)**:

Bueno, todo el 2015 trató Ramos Allup tratando de derrocar al Presidente, empezaron a desplegar por el mundo unas series de cosas, acusando al gobierno de narcotráfico, dando orden de captura, y eso cada día fue alimentando más a sus políticos, metiéndole en la psiquis de los venezolanos, de que el fin justifica los medios, que bueno, si es necesario asesinar, matar, lo que sea, con tal de salir del gobierno revolucionario era justificable” (11aa)

Desde la perspectiva de la comunicación gubernamental, entonces, la legitimación del discurso de la violencia consiste en una serie de argumentos que justifican el uso de la violencia, e incluso el crimen, como medio para enfrentar al gobierno dado que no se trata de un gobierno democrático sino de una dictadura y una narcodictadura.

Desde la perspectiva de Foucault (1979), la situación de anarquía ocurrida en Barinas puede interpretarse como legitimización del discurso de la violencia y parte del régimen de verdad que se impuso en la sociedad venezolana como respuesta de los actores sociales en pugna: algunos factores de la oposición asumen la violencia alternativa válida para producir el derrocamiento de la denominada revolución bolivariana; por su parte, algunos factores del gobierno valoran como legítimo el uso de la violencia como opción para mantenerse en el poder. Discursividad violenta que disminuyen el papel de la política y la vía electoral como sistema y mecanismo, respectivamente, para resolver el conflicto que vive la sociedad venezolana

Cuadro 12

Acción gubernamental frente a la violencia durante la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Acción gubernamental frente a la violencia	Apoyo por omisión a planes de violencia por gobiernos de oposición (13aa)
	Evitar el uso de la violencia gubernamental contra el pueblo como objetivo (26aa).
	Inhibición de las fuerzas del orden público ante los saqueos (12fa)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

Un ángulo particular para comprender la crisis de gobernabilidad tiene que ver con las actuaciones de la fuerza pública frente a la violencia desatada contra personas, instituciones públicas y empresas privadas. Al respecto, desde la comunicación gubernamental, surge el argumento del **Apoyo por omisión a planes de violencia por gobiernos de oposición (13aa)**

En abril se da una muestra de ese accionar, comienzan las alcaldías opositoras a sumarse a ese bloqueo, aquí en Barinas, Machín, era

opositor, se suma a ese bloqueo, recordemos el bloqueo del Táchira, de Puerto Cabello, en las alcaldías donde todos ellos eran opositores y se dan las primeras guarimbas en Venezuela. Recuerdo aquel decreto que sacó el Presidente de la República, donde, creo que fue decisión del Tribunal Supremo de Justicia, donde se obliga a los alcaldes opositores, los que son alcaldes, que si ellos no se accionan por el bienestar de su pueblo y si no reaccionan por levantar las guarimbas, serán destituidos, como en efecto ocurrió con el Táchira , y con Puerto Cabello donde sacaron los alcaldes, porque no acataron la decisión del Tribunal Supremo, aquí a Machín le dio miedo, y reuló un poco, y no se metió más en problemas para ese momento. (13aa)

Desde la perspectiva de la comunicación gubernamental (Gobierno nacional), los gobiernos locales bajo la dirección opositora no solo apoyaron la tecnología paramilitar del bloqueo de calles y comunidades, y las amenazas de muerte, sino que brindaron apoyo por omisión al no tomar ninguna medida para evitar la anarquía en la que se convirtieron sus principales ciudades, entre éstas la ciudad de Barinas, lo cual obligó al TSJ a emitir decisiones judiciales contra los alcaldes opositores.

Otra mirada del tema, desde la perspectiva de la comunicación gubernamental, fue el objetivo de **Evitar el uso de la violencia gubernamental contra el pueblo como objetivo (AA26).**

De lo que si estábamos seguros nosotros es que una agresión hacia el pueblo, no iba ocurrir, nosotros nos consideramos un gobierno humanista, que un pueblo se desbordo a hacer eso y nosotros no íbamos a disparar, como ocurrió en el Caracazo, no íbamos a matar, a fusilar, o golpear al pueblo como tal (26aa).

En la perspectiva de este actor social de la comunicación gubernamental, una de las intencionalidades de la movilización y comunicación gubernamental fue evitar el uso de la violencia del Estado contra la población. Este parece ser el argumento esgrimido frente a la inacción de las fuerzas del orden público (policial y militar) durante los días de mayor intensidad de la crisis de gobernabilidad, la cual facilitó hechos de violencia contra personas, instituciones públicas y empresas privadas.

Desde la perspectiva de la comunicación antigubernamental, durante la crisis se produjo la **Inhibición de las fuerzas del orden público ante los saqueos (12fa)**

¿Por qué se dejó que se saqueara'?, porque se saqueó, o permitió la fuerza pública que saquearan, no sé, tú dices “cien” establecimientos”, quizás pudo haber sido más o menos, pero hay gente que perdió todo, hay gente que no pudo abrir más, hay tantos empleos que se perdieron, patrimonios que se perdieron (12fa)

Desde la mirada de este vocero de la comunicación antigubernamental, la inacción de las fuerzas del orden público frente a la violencia desatada contra personas, sedes de instituciones públicas y empresas privadas, fue una acción deliberada del gobierno para reprimir e inhibir las protestas contra el gobierno. Por tanto, se asume que los grupos irregulares que ejercieron la violencia se encuentran vinculados al gobierno.

Al abordar el tema de las actuaciones gubernamentales, inicialmente es importante distinguir entre gestión de crisis y comunicación de crisis, en tanto que la primera engloba a la segunda (Enrique, 2007, citado por Castillo y García, 2021). Significa que en la gestión de la crisis de gobierno se manejan otros elementos que trascienden la comunicación. Esta premisa es válida cuando ésta se concibe sólo en términos de medios de comunicación. En este sentido, se considera que la comunicación gubernamental es un elemento transversal y estratégico a toda la gestión de gobierno y a las crisis que los envuelven.

Se infiere, entonces, que las actuaciones gubernamentales frente a la violencia se inscriben en la categoría gestión de crisis. En este caso, los titulares de los organismos públicos civiles, militares y policiales se inhibieron de actuar frente o contra la violencia desatada contra instalaciones públicas, comercios, medios de comunicación y personas. De esta manera, la no intervención gubernamental mediante el ejercicio del monopolio de la violencia constituye un modo de gestión de crisis. Inhibición que es justificada por la comunicación gubernamental bajo el argumento de no

responder a la violencia de la sociedad con más violencia del Estado, para que no se repita de historia de eventos como “el caracazo”, en el cual la actuación de los organismos policiales y militares devino en cantidades no imaginables de víctimas mortales. Inhibición que también puede interpretarse como una estrategia gubernamental para desactivar la protesta cívica.

Cuadro 13

Estrategias de autodefensa frente a la violencia durante la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Estrategias de autodefensa frente a la violencia	Autodefensa organismos políticos de base (9mcf)
	Autodefensa de las instalaciones públicas(4gs)
	Autodefensa de empresarios y comunidades (29aa).

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

Otra mirada de la crisis de gobernabilidad hace referencia a las estrategias de autodefensa que se generan en la sociedad ante el desborde (inacción) de los organismos de seguridad pública por la situación de violencia generalizada. Una de estas respuestas es la **Autodefensa organismos políticos de base (10mcf)**: “Sin embargo, fuimos testigos de una unión civil particular para resguardar territorios. Las UBCH, cada una desde sus trincheras, cuidaron espacios” (10mcf). Según la versión de esta informante clave de la comunicación gubernamental, las Unidades de Batalla Bolívar Chávez (UBCH), en calidad de organizaciones comunitarias de base del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), se activaron para proteger sus territorios. Sin embargo, puede interpretarse que también se organizaron para proteger sus vidas ante la amenaza de una confrontación o guerra civil que pudo haber implicado una confrontación con los sectores de la oposición que participaron en las protestas

También se presentaron formas de **Autodefensa de las instalaciones públicas (4gs)**

...ya que nosotros, desde Corpoelec varios trabajadores que estuvimos allí defendiendo la sede, no solo por defenderlo porque trabajábamos allí, sino, defendiendo el sistema eléctrico nacional, en este caso, el de Barinas, para evitar cualquier alteración en el normal funcionamiento de la energía eléctrica, pues, estuvimos allí viendo, comunicándonos, intentándonos comunicar con las dos fuerzas y además con el poder popular organizado, que jugó un papel importante, por lo menos para Corpoelec, que para la coordinación, con ese punto y círculo de allí, Las Colinas, La Cuatri, de los Pozones, Virgen del Valle, al frente, ya que así, junto a otras fuerzas organizadas, pudimos contener algunos actos de violencia hacia Corpoelec, pero que veníamos como, de una hora, si mal no recuerdo, a partir de las once de la mañana del primer día de los altercados desapareció total comunicación con las fuerzas de seguridad, solamente teníamos contacto con los más cercanos a la profesora, ya que vimos como cuando se desplegó la Guardia Nacional, desapareció de las calles de Barinas... Podría nombrar en ese eje donde estábamos nosotros, al camarada Armando Arráez, en el MAC, donde no sucedió nada tampoco, a Nelson Segovia, en el Ministerio de Obras Públicas, que también estuvo allí dando la batalla y tampoco sucedió, por ejemplo lo que sucedió con el MINAN, con el IAVEB, donde sí hicieron actos vandálicos (4gs).

Los directores de organismos públicos del Estado, durante los días de destrucción y saqueo de empresas privadas e instalaciones públicas, perdieron todo tipo de contacto con los organismos policiales y militares responsables del orden público. Entonces, fueron los mismos trabajadores de las instituciones públicas, junto al poder popular organizado de las comunidades aledañas, quienes asumieron autodefensivamente las instalaciones de la Corporación Eléctrica del estado venezolano (CORPOELEC) y otros organismos públicos. Es conveniente destacar que, aun tratándose de un área estratégica para la seguridad nacional como el servicio eléctrico, CORPOELEC no fue objeto de dispositivos espaciales de seguridad durante esos aciagos días de la crisis de gobernabilidad ocurrida en el mes de mayo de 2017.

En este orden de ideas, se registran estrategias de **Autodefensa de empresarios y comunidades (29aa)**.

...muchos empresarios empezaron también a agarrar control de sus propias empresas y a cuidarse de no ser sancionados. Dormían en las empresas, se cuidaban, contrataron personas para cuidar sus empresas. Dormían en las empresas, se cuidaban, contrataron personas para cuidar sus empresas porque cuando vieron que esas protestas pasaron a actos criminal y habían otros actores que no eran deseables, pues, se fueron sumando a generar el control de la ciudad como tal, o sea, hubo como un accionar social, empresarial y político al comenzar a entender la situación. Conmigo se comunicaron varios empresarios, “mira, yo voy a tener este control aquí” hágalo. “Mira que aquí en mi cuadra, nosotros vamos a poner control” hágalo. Y así fue que se fue desmembrando. Llegó la comisión, si habían todavía unos puntos habidos, pero ya eran puntos, ya no eran como esos días que eran bastante fuertes (29aa).

Ante el inminente riesgo de saqueo, empresarios y comunidades se organizaron para defenderse. Se pudo observar diversos locales comerciales con la presencia de hombres armados en sus techos. Otros comerciantes lo hacían personalmente. Asimismo, comunidades bloquearon los accesos a sus territorios para impedir la presencia de manifestantes en sus adyacencias, a quienes percibían como amenazas a su seguridad personal y de bienes. Formas de autodefensa que además contaban con el visto bueno de las autoridades gubernamentales, según informa el vocero de la comunicación gubernamental.

Cuadro 14
Manifestaciones políticas de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017

Estructura	Categorías
Manifestaciones políticas de la crisis de gobernabilidad	Contradicciones en el bloque opositor (12ce)
	Diferencias en el seno de la oposición (15,fa)
	Desacuerdo entre los niveles de gobierno (14,fa)
	Momento más difícil de la era post-Chávez (3mcf).
	Vacío de liderazgo político (11mcf)
	Liderazgo empresarial de la protesta (17aa)
	Movilización juvenil política y social (4fa).
	Autorregulación de las protestas (21aa)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

A continuación se interpretan los hallazgos referidos a las manifestaciones políticas de la crisis de gobernabilidad. Sobre el particular, se encuentran las **Contradicciones en el bloque opositor (12ce)**: “Es de resaltar que el alcalde en ese entonces José Machín, niega rotundamente la participación de la MUD en la convocatoria y en los hechos, cuando en redes sociales voceros de la oposición nacional mostraban información de lo que sucedía en Barinas” (12ce). De manera similar se reconocen las **Diferencias en el seno de la oposición (15, fa)**:

Tengo entendido que en el seno de la oposición se abrió un debate, porque había sectores de la oposición, ultras radicales. Te voy hablar de Wilmer Azuaje, un elemento distorsionar, un elemento que complica, para cualquier negociación, para cualquier proceso de diálogo, él siempre ha sido un elemento distorsionante. Eso lo vivimos, lo viví yo en una marcha que hubo por allá en la calle ancha de Chupa Chupa, hasta la Casa del Educador, y que terminó en una ola de violencia, por qué, porque él estaba comandando un sector de la oposición, y bueno, es su estilo, es su manera de ser, yo la respeto, pero de verdad que no ayuda en nada (15,fa)

La situación de crisis de gobernabilidad de mayo de 2017 deja al descubierto las contradicciones tanto del bloque opositor como

gubernamental. Así, se pudieron observar a diferentes líderes y gobernantes de la oposición deslindándose de las protestas violentas ocurridas durante esos días. Diferencias de posición entre los factores más radicales y menos radicales de la oposición. Los más radicales a favor del uso de la violencia y los menos radicales la rechazaban. Definitivamente no hubo una posición de consenso entre los diferentes partidos e individualidades que integraban la oposición venezolana para ese entonces.

Otro rasgo político de la crisis de gobernabilidad es el **Desacuerdo entre los niveles de gobierno (14,fa)**: “Yo creo que a la profesora Zenaida y al propio Machín, no sé si Machín lo pensaría, pero es el deber ser, les faltó fue ponerse de acuerdo los dos, si la situación, lo más fuerte era aquí en Barinas” (14,fa). Por razones políticas e ideológicas no hubo ningún tipo de coordinación entre el gobierno local del municipio Barinas (bajo el mando de un Alcalde opositor) y los gobiernos estatal y nacional a la hora de tomar acciones frente a las protestas y la situación de caos que se generó en la ciudad de Barinas.

En este orden de ideas, políticamente hablando, la crisis de gobernabilidad de mayo de 2017 es reconocida por los mismos gestores de la comunicación gubernamental como el **Momento más difícil de la era post-Chávez (3mcf)**: “Se pretendió generar una guerra civil. Creo que fue uno de los momentos más difíciles que vivió Barinas en tiempos de revolución (post-Chávez)” (3mcf). A juicio de esta informante de la comunicación gubernamental, se pretendió crear en el país una situación de guerra civil. Hasta esa fecha, resultó el momento más difícil de la revolución bolivariana en Barinas en la era post-Chávez. Esta apreciación le otorga jerarquía histórica a los acontecimientos de mayo de 2017.

La crisis de gobernabilidad también se manifiesta bajo la figura de un **Vacío de liderazgo político (11mcf)**: “Se hizo evidente una falta de liderazgo político, aún cuando Gallardo hizo sus mejores esfuerzos por recuperar la calma en la región” (11mcf). En la perspectiva de esta

informante de la comunicación gubernamental se produjo un vacío de liderazgo político gubernamental necesario para restablecer el orden. Vacío de liderazgo que también se manifestó en la oposición, cuyos dirigentes, inclusive, tenían posiciones encontradas sobre los acontecimientos. En definitiva, la toma de la ciudad por grupos irregulares y delictivos armados crea una situación de guerra, hace a un lado al liderazgo político local y coloca las decisiones en manos del poder militar y los organismos de seguridad del Estado del ámbito nacional.

Desde el punto de vista de los sectores sociales involucrados en la crisis de gobernabilidad, destaca el **Liderazgo empresarial de la protesta (AA17):**

...recordemos nosotros que, un sábado, el sector repuestero convocó una marcha de aquí del liceo Alberto Arvelo Torrealba, por la Elías Cordero , y eso a medida que iba avanzando la marcha, atrás iban los planificadores del saqueo y empezaron los saqueos en Barinas como tal. No, eso fortaleció. No digo que fueron ellos los que planificaron, ellos hicieron una marcha de protesta, contra, en aquel tiempo, encargado de la Sundde, que le estaba aplicando unas medidas muy duras a ellos, que se puede considerar valida porque una protesta es una protesta, pero que, ellos por un lado marchando, y más atrás, venían sectores, (de estos sectores radicales de la oposición) generando ya, el saqueo como tal, a los negocios que se consiguieran por el camino en la avenida Elías Cordero, por ahí comenzó la génesis del saqueo aquí en Barinas como tal y eso ya se fue propagando, hasta que fueron tres días prácticamente muy duros en Barinas, y en Venezuela (17aa)

Los empresarios, representados en el sector de los repuesteros, asumen cierto liderazgo mediante la convocatoria a una marcha en protesta por los controles de precio que venía ejerciendo la SUNDEP, cuya concentración se produjo en el liceo Alberto Arvelo Torrealba, al final de la Av. Elías Cordero. Marcha que, en la intencionalidad del informante de la comunicación gubernamental, fue acompañada por sectores radicales de la oposición. Es decir, se produjo en una alianza entre el sector empresarial y los sectores de la oposición radical. En la intencionalidad del informante

clave también se deja ver que allí se da origen a los saqueos que se produjeron ese día y los subsiguientes

Otro rasgo político de la crisis de gobernabilidad fue la destacada **Movilización juvenil política y social (4fa)**

Si tú te pones a ver, la mayoría de las personas involucradas en los sucesos de ese mayo, era gente joven, eran muchachos, algunos dirigidos o involucrados en los partidos políticos de la oposición, pero muchos, sencillamente, gente que se lanzó a la calle por desesperación. (4fa).

En la vocería de la comunicación antigubernamental destaca el protagonismo de los jóvenes en las protestas. De un lado los jóvenes ligados a partidos políticos. Del otro lado, jóvenes que se lanzan a la calle por desesperación ante la situación país.

Finalmente, dentro de las características políticas de la crisis de gobernabilidad destaca la **Autorregulación de las protestas (21aa)**. Refiriéndose al contingente militar que llegó de Caracas el último día de las protestas, el informante de la comunicación gubernamental señala: “Llegaron en la noche, no recuerdo exactamente el día. Ya cuando ellos llegaron, se puede considerar que ya las guarimbas habían bajado fuertemente” (21aa). En el discurso del actor de la comunicación gubernamental se puede interpretar que las protestas cumplieron el ciclo de génesis, desarrollo y cierre sin la intervención policial y militar. Por tanto, el cierre de las mismas se enfocó principalmente en la mitigación de los daños causados, particularmente en los apoyos financieros recibidos por los comerciantes.

Cuadro 15
Alcance geográfico de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Alcance geográfico de la crisis de gobernabilidad	Rebasamiento de las autoridades locales (7fa)
	Ámbito geográfico nacional de la crisis de gobernabilidad (15aa)
	Proyección nacional e internacional de los sucesos (5fa)
	Barinas epicentro de la política internacional antimperialista (18aa)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

¿Cuál es el alcance de la crisis de gobernabilidad? En primer lugar es necesario afirmar que se produjo un **Rebasamiento de las autoridades locales (7fa)**: “de hecho, la presencia de Cacioppo cuando ya la situación se les había ido de las manos a las autoridades en Barinas testimonian es que pudo haber algo de eso” **(7fa)**. Si en algo parecen coincidir voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental es que las autoridades gubernamentales, policiales y militares del municipio y el estado Barinas fueron rebasadas por los acontecimientos.

Al valorar el alcance se reconoce el **Ámbito geográfico nacional de la crisis de gobernabilidad (15aa)**:

Llega Mayo, y el Presidente anuncia la Constituyente. Un Primero de mayo del 2017, la oposición arrecia contra el Presidente, y comienzan las guarimbas a nivel nacional. Tan fuertes fueron las guarimbas, que estados como Barinas, Carabobo, Bolívar, Táchira, y otros, fueron invadidos por esos sectores de la oposición al incentivar el saqueo en las comunidades (15aa)

En la perspectiva de este vocero de la comunicación gubernamental, las acciones orientadas a generar la crisis de gobernabilidad en Venezuela se concentraron fundamentalmente en los estados como Barinas, Carabobo, Bolívar y Táchira, cuyos gobiernos estaban en manos de la oposición. Acciones de protestas con fuertes cargas de violencia bautizadas bajo la

denominación de Guarimbas. A pesar de que las consecuencias se vivieron localmente, la crisis de gobernabilidad fue pensada nacionalmente.

En efecto, la crisis de gobernabilidad se manifestó en una **Proyección nacional e internacional de los sucesos (5fa):**

Yo en ese momento pues, ya no estaba trabajando en la Alcaldía, salí en enero del 2017 de mi cargo en la alcaldía y seguí trabajando en la Radio. Y precisamente para esa situación me empezaron a llamar de las emisoras tachirenses, Radio Mundial y Ecos del Torbe e hice unos boletines. De allí me llaman desde Miami, de la BB de Londres, para solicitarme que les colaborara con un reportaje (5fa)

Así, emisoras nacionales e internacionales de radio transmitieron reportajes sobre los hechos de Barinas. Significa que la contundencia de los mismos le dio una proyección mediática considerable, pues lo que se jugaba no era el poder local (aunque sí tuvo impacto en el mismo) sino el poder nacional encarnado en la Presidencia de la República.

De esta manera, en la perspectiva de la comunicación gubernamental, Barinas se convierte en el **epicentro de la política internacional antimperialista (18aa):** “Aja, pero digamos que Barinas, en ese entonces, (bueno estuve viendo un reportaje internacional, y decía que Barinas fue proyectada a nivel internacional a partir de esos hechos, si, porque Barinas la referían como la cuna del nacimiento del Presidente Chávez” (18aa). Durante el periodo de la revolución bolivariana, la comunicación gubernamental ha promovido la idea de Barinas como génesis de la revolución bolivariana, dado que su líder principal, Hugo Chávez Frías, es originario de esta entidad Federal de la República Bolivariana de Venezuela. Por tanto, Barinas se ha convertido en un símbolo identitario de la revolución bolivariana tanto en el ámbito nacional como internacional.

En la perspectiva del actor de la comunicación gubernamental, entonces, los sucesos de mayo de 2017 fueron utilizados para atacar uno de los símbolos identitarios del periodo gubernamental liderado por Chávez: Barinas como cuna de la revolución bolivariana. Se confirma, entonces, la

repercusión nacional e internacional de la crisis de gobernabilidad ya mencionada.

Cuadro 16

Cierre de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017

Estructura	Categorías
Cierre de la crisis de gobernabilidad	Renuncia de la Gobernadora (16ce) (26mcf).
	Desplazamiento de las autoridades locales (17fa)
	Golpe de Estado interno en el bloque gubernamental (2gs)
	Cierre de la crisis por factores de poder nacional y militar (20aa)
	Intento fallido de la oposición para tomar el poder (12mcf)
	Crisis favorable a los actores en conflicto (16gs)
	Cierre de la crisis a favor de los empresarios (15gs)
	Medidas de mitigación de daños al sector empresarial (33aa)
	Coincidencia oposición-gobierno en el cese a la violencia (16fa)
	No investigación de los asesinatos (23fa).
	Formación para el manejo de crisis de gobernabilidad (25mcf).

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

¿Cuál es el cierre, balance y aprendizaje de la crisis de gobernabilidad vivida en el estado Barinas en el mes de mayo de 2017? Una de las consecuencias más importantes de la misma fue la **Renuncia de la Gobernadora (16ce)**:

En este apartado hay algunas cosas interesantes, en el caso de la Gobernadora para la fecha su imagen y reputación quedó marcada ya que renuncia al cargo. Creo que es el hecho más notorio en cuanto al liderazgo regional de ese momento (16ce)

Una de las funciones de la comunicación gubernamental es proteger la reputación de los gobernantes. No obstante, uno de los desenlaces de la crisis fue la renuncia de la profesora Zenaida Gallardo al cargo de Gobernadora del estado Barinas. Renuncia que puede ser atribuible a fallas

en la comunicación gubernamental, el reacomodo de los factores de poder dentro del bloque gubernamental, la necesidad de un chivo expiatorio, entre otras causas

Se produce entonces el Desplazamiento de las autoridades locales (17fa)

Fue más contundente la profesora Gallardo, pero después vimos que el protagonismo de ella, como que fue puesto a un lado, porque a raíz de la designación de Cachiopo para venir a poner el orden, prácticamente a él lo designaron como gobernador encargado del estado, él se transformó como el gobernador militar por varios días, mientras se restableció la calma (17fa)

Durante los acontecimientos de mayo de 2017, las autoridades locales (Gobernadora, Alcaldes y autoridades militares) son desplazadas por un gobierno militar de facto proveniente del poder nacional. Frente a una crisis de gobernabilidad de los gobiernos locales asume el control el poder militar nacional o central.

Otra perspectiva para visualizar los mismos hechos es que hubo un Golpe de Estado interno en el bloque gubernamental (2gs):

para dar un giro al poder como tal, se puede analizar desde ese punto de vista y esa crisis de ingobernabilidad de señalamientos hacia algunos actores que estaban en el poder en ese momento, para tratar de apartarlos y tomar ciertos espacios de poder, que en algunas discusiones, le llamábamos, golpe de estado interno y el ascenso de la Guardia Nacional a espacios de poder importantes en el País, así que en ese contexto hay varios actores que estaban jugando a la ingobernabilidad, a apartar del poder a ciertos actores y cambiar algunos testamentos del poder para hacerse con él. (2gs)

Los sucesos de abril de 2017 también reflejan la lucha interna y contradicciones en el seno del bloque gubernamental. En efecto, esa crisis de gobernabilidad produce el desplazamiento de un grupo de poder por otro. Surge entonces la inquietud acerca de la participación de ciertos sectores internos del partido de gobierno en la generación de los hechos;

particularmente se menciona al sindicato de la construcción en la dirección de grupos irregulares armados en la ciudad.

Como hecho a destacar se encuentra el **Cierre de la crisis por factores de poder nacional y militar (20aa):**

...porque después que vino la intervención del General Cacioppo, conjuntamente con el general Méndez Moreno y el gobernador de Yaracuy Julio León Heredia, Benavides Torres, comandante de la Guardia Nacional, y Luis Rodríguez y Julio Chávez que eran diputados para ese tiempo, ellos accionaron, tomaron el control del estado, destituyeron a Arrieta, destituyeron al comandante de la Guardia Nacional de aquí de Barinas (no recuerdo el nombre) y bueno de ahí, no tuve contacto con Arrieta ni el comandante de la Guardia” **(20aa)**

El cierre operativo y político de la crisis fue generado por factores de poder político nacional (Gobernador de Yaracuy) y representantes del poder militar nacional (representado en el General Caccioppo y el Comandante de la Guardia Nacional). Significa que durante la crisis, los poderes locales (tanto políticos como militares y policiales) son desplazados por el poder nacional. Se puede hablar entonces de hechos locales que provocaron una conmoción nacional y ameritaron la intervención del poder nacional.

Otro modo de valorar el cierre político de la crisis de gobernabilidad es concebirlo como un **Intento fallido de la oposición para tomar el poder (12mcf):** “Como otra misión fallida más de la oposición en su afán de obtener el poder político por vías no democráticas” (12mcf). Desde la perspectiva de la comunicación gubernamental, la crisis de mayo de 2017 se puede sintetizar como un intento fallido de la oposición para tomar el poder por vías no democráticas.

Cuando se interpretan los hechos desde la perspectiva de las teorías que sirven de referentes, se afirma que la gestión de la crisis por lo general acarrea cambios de visión y redefiniciones en las relaciones de poder (Rosenthal y Kouzmin, 1997, citado por Riorda,2011). En efecto, se generan

importantes reemplazos de poder a lo interno del bloque gubernamental: se produce la destitución tanto de la Gobernadora de turno como del estamento militar asentado en Barinas; un nuevo grupo político, liderado por Argenis Chávez, asume la Gobernación del estado Barinas y el control del aparato político representado en la Dirección del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

La oposición venezolana no logra el objetivo de derrocar al Gobierno Nacional a través de manifestaciones de protesta en todo el país y sale con saldo negativo en términos de avance político. El sector empresarial, que inicia la protesta contra el gobierno que da origen a la crisis de Barinas, termina siendo beneficiado por el mismo gobierno a través de créditos para reponerse de los daños causados por la violencia contra la propiedad privada.

Un modo de hacer balance de cierre de las crisis de gobernabilidad es valorar a quienes terminó beneficiando la crisis de gobernabilidad. De esta manera emerge la categoría **Crisis favorable a los actores en conflicto (16gs)**

Así que actores con saldos políticos beneficiosos, actores que fueron apartados y desplazados por éste movimiento violento que como decíamos, tienen sus actores que promovieron esa violencia en los actores de la derecha que querían el poder, que fueron llevados, acorralados a tentar contra el pueblo, contra ellos mismos, y actores dentro del gobierno que también necesitaban que esto sucediera para desplazar algunos actores **(16gs)**

Los sectores que promueven y se defienden de la crisis de gobernabilidad son heterogéneos. Dentro de esa diversidad la crisis puede jugar a favor de sectores de ambos polos de poder. En particular, dentro del bloque gubernamental ciertas fracciones son desplazadas y otros asumen el poder. En el lado de la oposición, la crisis de gobernabilidad jugo a favor de quienes promueven vías no violentas para enfrentar al gobierno. En el bloque

gubernamental, la crisis juega a favor que quienes acceden a los altos cargo de gobierno con el cierre de la crisis.

En este orden de idea también se sostiene la tesis del **Cierre de la crisis a favor de los empresarios (15gs)**:

Bueno, uno de los beneficiados de esos actos, fue la clase comercial, fueron los grandes beneficiados, ya que fueron los que recibieron créditos para la recuperación, a la final vimos muchos de esos negocios que cerraron y no sé quien le hará contraloría a esos créditos (15gs).

También se hace referencia a **Medidas de mitigación de daños al sector empresarial (33aa)**: “un apoyo gubernamental para ayudar a todos los que fueron saqueados, sus recursos, más de 220 negocios fueron financiados como tal, vino la banca pública, y nos ayudó ahí como tal” **(33aa)**. El dialogo entre el sector gubernamental y el sector empresarial se produce fundamentalmente con el objetivo de buscar alternativas para mitigar los daños que se produjeron como consecuencia de los saqueos ocurridos durante los sucesos de mayo de 2017. En efecto, los comerciantes son beneficiados con créditos e indemnizaciones a través de la banca pública.

Toda crisis de gobernabilidad genera saldos a favor y en contra de los actores sociales implicados. Ciertamente, como parte del cierre de la crisis, los empresarios afectados fueron beneficiados con créditos no retornables. Significa que el cierre de las crisis puede implicar compensar los daños causados por la misma.

Los consensos construidos voluntariamente o forzados por las circunstancias de la crisis coadyuvan al cierre de las crisis de gobernabilidad, tal es el caso de la **Coincidencia oposición-gobierno en el cese a la violencia (16fa)**

Sí, pero yo creo que también los opositores llamaron a la reconciliación, llamaron al cese de la violencia, En eso coincidieron,

fue un poquito más contundente, la profesora Zenaida Gallardo, quizás Machín, a pesar de que hizo el llamamiento, fue un poco laso, porque a todas, sabemos que habían sectores del colectivo opositor, que estaban en la calle manifestando (16fa)

Ciertos sectores de la oposición (los menos radicales) hicieron un llamado al cese de la violencia. En eso coincidieron con la vocera del gobierno en la persona de la gobernadora. La violencia cesa tanto por el desgaste propio de las protestas como por la intimidante presencia de un contingente militar de la capital de la República. Los niveles de afectación provocados por la violencia generada generaron consensos que también coadyuvaron al cierre de la crisis.

Otro modo de concebir el cierre o no cierre de las crisis de gobernabilidad es desde la perspectiva de las víctimas del conflicto. Surge así la categoría **No investigación de los asesinatos (23fa)**.

La manera cómo ocurrieron y los presuntos autores, porque no voy a decir quiénes fueron los autores, pero aquí por lo menos, no se investigo, o sea, todavía hoy a cuatro años del suceso, no sabemos realmente que fue lo que paso, murieron nueve personas, y no sabemos en qué circunstancias murieron, quienes fueron los culpables, fueron detenidos, fueron procesados (23fa).

Según la versión del informante clave de la comunicación antigubernamental, los asesinatos ocurridos no fueron y no han sido investigados para establecer las responsabilidades en cada caso. Significa que crisis no siempre cierran en todos su aspectos y sus consecuencias pueden no llegarse a resolver en el tiempo.

Finalmente, las crisis se cierran en términos de aprendizajes de cara al futuro. En este sentido, se generó la categoría **Formación para el manejo de crisis de gobernabilidad (25mcf)**: “La comunicación tiene mucho de acción y reacción. Sin embargo, la planificación es la clave. Hace falta más planificación para que todas las organizaciones comunicacionales de gobierno puedan estar preparadas para manejar situaciones de este tipo” (25mcf). Como corolario de la experiencia vivida, se plantea la necesidad de

que tanto los equipos de gobierno en general como los equipos de comunicación gubernamental, en particular, reciban una formación especializada en el manejo político, operativo y comunicacional de las crisis de gobernabilidad.

Los referentes teóricos para interpretar los hechos de Barinas sugieren que una gestión estratégica de la información y la comunicación de crisis es esencial para que no sea afectada la imagen y reputación de la institución y sus líderes (Amadeo, 2016), o, en su defecto, se minimicen o controlen tales afectaciones. Particularmente las imágenes públicas de la Gobernadora de turno y de las autoridades militares y policiales se vieron severamente afectadas al punto de que fueron destituidas.

Ahora bien, esa afectación, a la luz de la información mostrada en esta tesis, no es atribuible a un manejo inadecuado (no estratégico) de la comunicación gubernamental, sino a factores como la inacción de los cuerpos policiales frente a la violencia y las luchas de poder a lo interno del bloque gubernamental. Tampoco se puede afirmar que la comunicación gubernamental haya sido manejada estratégicamente, a menos que el silencio comunicacional que guardaron los gobernantes durante el desarrollo de la crisis se pueda considerar como la mejor respuesta frente a la situación.

Siguiendo el esquema propuesto por Castillo y García (2021), la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas la podemos caracterizar mediante el siguiente proceso:

7. Identificar los hechos, situaciones y contextos que causan la crisis de gobernabilidad. El hecho fundamental es la toma del control de la ciudad de Barinas por grupos irregulares enfrentados, quienes, mediante la violencia, impidieron el derecho a la libre circulación, saquearon una cantidad considerable de comercios, produjeron destrozos y saqueos de las instalaciones públicas, y, provocaron

enfrentamientos entre civiles y entre éstos y los cuerpos policiales que tuvieron como saldo **un total de 15 personas asesinadas**. El contexto de los hechos es una situación política inestable y la ola de manifestaciones a favor y en contra del derrocamiento del gobierno del Presidente Nicolás Maduro.

8. Precisar las acciones o inacciones de los involucrados que generan la variación del entorno político y social en torno a los hechos o situaciones causantes. La inacción principal que genera la crisis es la ausencia de los organismos de seguridad del estado en el cumplimiento de las funciones de seguridad y orden público. La principal acción fue el control de la ciudad por grupos irregulares
9. Detectar la crisis de gobierno en sí misma, en cómo se manifiesta. El gobierno pierde el control de la seguridad y el orden público. Se produce también un vacío en la comunicación gubernamental acerca de los hechos
10. Desarrollo y cierre de la crisis. La crisis se desarrolla en tres fases:
 - a) protestas cívicas
 - b) Violencia contra personas, comercios e instalaciones públicas
 - c) Cierre de la crisis mediante el control político, policial, gubernamental y militar por instancias del poder nacional
11. Impacto de la crisis de gobernabilidad en la credibilidad y reputación del gobernante, de la institución y de la organización política que le respalda. El impacto de la crisis de expreso en pérdidas humanas, pérdidas materiales en comercios e instituciones públicas y desplazamiento de los titulares del poder en la Gobernación del estado Barinas, los destacamentos policiales y militares, y el partido político gubernamental (PSUV). La pérdida de reputación y credibilidad de los gobernantes fue severamente afectada, ya que fueron destituido de sus cargos.

Como corolario del cierre de la crisis de gobernabilidad en estudio, se puede afirmar que la misma, según Habermas (citado por Porras,2014) no

contribuyó a superar la crisis de legitimidad existente en términos de generar espacios de participación en los asuntos públicos a los fines de procurar y facilitar consensos en todo el tejido de la sociedad. En efecto, durante todo el conflicto los actores sociales confrontados no procuraron ningún tipo de diálogo y negociación; todo lo contrario, después del cierre de la crisis se profundizó la polarización de la sociedad venezolana. En otras palabras, las fuerzas y energías creativas y constructivas que se atribuyen a las crisis no aplicaron para el caso de estudio.

Otra mirada de la crisis de gobernabilidad, se refiere al cierre de la misma mediante la construcción de soluciones a las demandas que la generaron y por acuerdos políticos, de modo que se genere un clima de certidumbre entre los involucrados (Riorda, 2009). Las demandas de salida del gobierno de la oposición y de cese a los controles de precios de los empresarios no fueron cumplidas. Los familiares de las víctimas mortales del conflicto, hasta donde se maneja información, no recibieron las respuestas a sus demandas de justicia. Los daños materiales y humanos causados por la violencia generaron consensos en torno a la necesidad de la paz. El sector comercio, que lideró las protestas iniciales de la crisis, llegó a un conjunto de acuerdos con el gobierno orientados a resarcir los daños causados durante las protestas.

4.2. Comunicación gubernamental de crisis

Objetivo específico 2

Develar las estructuras y procesos de la comunicación gubernamental y antigubernamental en el contexto de estudio

Cuadro 17

Rasgos situacionales de la comunicación gubernamental antes de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017

Estructura	Categorías
Rasgos situacionales de la comunicación gubernamental antes de la crisis de gobernabilidad	Desaparición de los medios comunitarios (11gs)
	Desmovilización de los sectores opositores (3fa)
	Promoción de las obras del gobierno como estrategia comunicacional (MCF13).
	Inversión social como fuente de gobernabilidad (AA6)
	TICS para la democratización de la comunicación (13gs)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

Uno de los rasgos característicos de la comunicación gubernamental previa a la crisis de gobernabilidad de mayo de 2017 es la **Desaparición de los medios comunitarios (11gs)** “esos sistemas de radios comunitarias que se implantaron cuando el comandante Chávez, pero que también debido a la falta de apoyo del gobierno nacional, desde hacen unos ocho años para acá, han venido desapareciendo esas radios comunitarias” (11gs). En efecto, durante la última década se ha registrado una progresiva desaparición de los medios comunitarios (radios) creados durante la primera década del gobierno bolivariano

La crisis de gobernabilidad de 2017 ocurre en el contexto de una progresiva **Desmovilización de los sectores opositores (3fa)**: “La frustración del 2014 con la salida. La desmovilización de los sectores sociales barineses con una diáspora que más o menos para ese momento comienza el creciente aumento de la inflación, del costo de la vida, el acceso a los alimentos” **(3fa)**. En efecto, los sectores opositores venían de un proceso de frustración y desmovilización como consecuencia del saldo negativo de “la salida”, la diáspora y desaprovechamiento de la victoria electoral de la oposición en las elecciones de la Asamblea Nacional en el año 2015.

La política de comunicación gubernamental en periodos de normalidad consiste fundamentalmente en **la Promoción de las obras del gobierno como estrategia comunicacional (MCF13)**: “Nuestros planes desde los diferentes canales de comunicación se basaba principalmente en la divulgación de obras hechas por el gobierno” (MCF13). Política que se nutria fundamentalmente de la

Inversión social como fuente de gobernabilidad (AA6): “El presupuesto nacional Chávez lo convirtió prácticamente en un 60% al área social, lo que llamaba la derecha un gasto social, Chávez lo llamo una inversión social, bueno, nacen las misiones” (AA6)

De esta manera, la estrategia comunicacional del gobierno se enfocaba básicamente en la promoción de las obras realizadas y en los beneficios generados por la inversión social, particularmente a través de las misiones sociales. Estrategia que se constituye en la principal fuente de estabilidad política y social, al tiempo que debilita las fuerzas opositoras al gobierno. Se puede interpretar, entonces, que la misma soslaya la estrategia de relaciones públicas para fortalecer los vínculos del gobierno regional con los diferentes actores sociales e institucionales del estado Barinas.

Finalmente, otro rasgo característico de la comunicación gubernamental, inspirado en los ideales iniciales de la revolución bolivariana,

se encuentra el uso de las **TICS para la democratización de la comunicación (13gs)**: "...importantísimo la comunicación, democratización de la información de los medios de comunicación y aplicación de la tecnología de la información y comunicación en Venezuela" (13gs). En efecto, se plantea como una necesidad la creación de un contexto de democratización de la comunicación como una situación propicia para afrontar las crisis de gobernabilidad, de modo que la sociedad tenga una mayor participación y protagonismo en la resolución de la misma

Grosso modo, la comunicación gubernamental en Venezuela se viene desarrollando en el contexto de un sistema mediático en el cual el gobierno hace de protagonista de sus procesos comunicacionales al tiempo que limitan el papel de intermediadores entre el Estado y la sociedad que tradicionalmente venían cumpliendo los medios de comunicación (Báez, 2017). Sistema que operacionaliza en la desmovilización de los sectores de oposición al gobierno, el retiro de concesiones del espectro radioeléctrico y la autocensura de los medios de comunicación. Paradójicamente, el gobierno dejó de apoyar al sistema de medios comunitarios, ante lo cual es posible suponer que el mismo dejó de ser funcional a sus intereses y objetivos, no estaba dando los resultados esperados en términos de proyección gubernamental o se hizo insostenible en lo económico.

Cuadro 18
Objetivos de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Objetivos de la Comunicación gubernamental en crisis	Desmontaje de matrices y denunciar a responsables de la violencia (20mcf).
	Atribución de responsabilidades por daños causados en las protestas (31aa)
	Apaciguar la violencia como objetivo de la acción gubernamental (23aa)
	La paz como consenso (24mcf).

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

El **Desmontaje de matrices y denunciar a responsables de la violencia (MCF20)** fue uno de los objetivos de la comunicación gubernamental en el contexto de la crisis de gobernabilidad: “En ese momento, toda nuestra artillería comunicacional estaba enfocada en desmontar situaciones y en señalar a los principales actores de los destrozos ocasionados” (20mcf). La estrategia comunicacional, entonces, se enfocó principalmente en desmontar matrices de opinión que le atribuían al gobierno la responsabilidad de los daños causados por la violencia implicada en la crisis

El desmontaje de las matrices de opinión contra el gobierno implica la **Atribución de responsabilidades por daños causados en las protestas (31aa):**

Llamamos a una rueda de prensa, asistieron a la rueda de prensa (AA30), ahí la profesora Zenaida acompañada de mi persona, Arrieta y todo el gabinete, se acusó formalmente a Machín, a Freddy Superlano y todos los actores que hacían vida allá en Don Samuel, que dirigían públicamente ese accionar como tal, hubo cierta comunicación, les repito, y la misma gente comenzó a accionar a favor del pueblo cuando vieron que los desmadres que se estaban cometiendo no eran los adecuados (31aa)

Se reconoce el uso de uno de los mecanismos tradicionales de la rueda de prensa. Esta vez con la participación de las autoridades regionales y en el contexto de las protestas. Se sabe que la rueda de prensa de cierre de la crisis de gobernabilidad la dieron las autoridades políticas y militares de carácter nacional, con lo cual se marco el desplazamiento de las autoridades nacionales. En efecto, después de las protestas de mayo de 2017 sale de la gobernación la profesora Zenaida Gallardo.

De este modo, queda en evidencia que la comunicación gubernamental no cumplió con dos de sus propósitos esenciales: proteger la reputación y mantener en el poder a los gobernantes. Asimismo, en el contexto de la polarización política existente en el país, la comunicación gubernamental se orienta a la atribución de la culpa de los saqueos al sector de la oposición, representados en sus líderes fundamentales: Freddy Superlano del Partido Voluntad Popular y José Luis Machín Alcalde del municipio Barinas para ese entonces.

Apaciguar la violencia como objetivo de la acción gubernamental (23aa) es otro de los fines de la comunicación gubernamental en el contexto de la crisis: “sin embargo, la profesora Zenaida, al mando del control de la situación, empezando los operativos, tratamos de apaciguar la cuestión” (23aa). El objetivo de la acción gubernamental (policial y comunicacional) con los acontecimientos en pleno desarrollo fue el apaciguamiento, léase reducir las protestas y la violencia

Vinculado al tema de la reducción de la violencia y con sentido teleológico, la comunicación gubernamental asume el objetivo de **La paz como consenso (24mcf)**:

Fue un factor importante para divulgar un mensaje de PAZ. Si no hubiese sido por la acción comunicacional, no de la ORI, sino de todo el pueblo al usar las redes sociales, videos por WS, audios multiplicados, fotografías y videos, posiblemente hubiesen pasado más días de terror. La conciencia de la mayoría de la gente que apuesta por la paz, sin distinción política, fue el punto más fuera para

que todo acabara. En ninguna parte del país se quiere una guerra (24mcf)

La presencia de grupos irregulares, armados y violentos controlando las calles y avenidas de la ciudad, la situación percibida de anarquía y la ausencia de los organismos de seguridad del Estado, generaron muchas emociones de temor y orfandad en la población que les hizo anhelar la paz y el restablecimiento del orden pública. Sobre esa situación la estrategia de comunicación gubernamental se enfocó en el objetivo de generar un consenso en torno a la apuesta por la paz.

En este orden de ideas, de acuerdo con la argumentación precedente, se puede afirmar que la comunicación gubernamental ejercida en el contexto de estudio se acerca y se aleja de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Nacional de Venezuela (1999), el cual obliga a las instancias del estado venezolano a desplegar una comunicación respetuosa de los siguientes principios: libertad de expresión, pluralidad, información oportuna, veracidad, imparcialidad y adecuada información para niños, niñas y adolescentes. Se acerca cuando promueve la paz y procura la reducción de la violencia, principio que expresamente es consagrado en el artículo 1 de la Ley de responsabilidad social en radio, televisión y medios electrónicos (2011); se aleja, cuando la comunicación gubernamental se parcializa y se convierte en una herramienta confrontacional en el contexto de la polarización política.

De esta manera, se aboga por una comunicación gubernamental cuyo objetivo sea la construcción pública y plural de los asuntos gubernamentales, que implique la participación de los actores sociales e institucionales involucrados. En la misma subyace una visión igualitaria y democrática del poder, entendido éste como aquel que reside en el pueblo. Este tipo de comunicación se asuma bajo la noción de comunicación deliberativa o comunicación pública, que, a diferencia de la comunicación gubernamental

propriadamente dicha incluye a los actores involucrados en el debate de las decisiones públicas (Ríspolo, 2020, p.120).

La comunicación gubernamental de crisis es esencialmente reactiva y se orienta reducir los impactos negativos de la crisis para la reputación, imagen y estabilidad de los gobernantes y las instituciones (Amadeo, 2009; Castillo y Garcia, 2021). En el caso de estudio, la misma se enfocó en desmontar matrices negativas, atribuir responsabilidades por los daños de la violencia y promover la paz. No obstante, la imagen, reputación y estabilidad de los titulares de los organismos civiles, militares y policiales del estado Barinas quedaron seriamente lesionadas, hasta el punto de la destitución de sus cargos como parte del cierre de la crisis.

Cuadro 19
Diagnóstico estratégico de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Diagnóstico estratégico de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis	Incertidumbre sobre lo ocurrido (1fa)
	Reacción sin estrategia frente a la crisis (MCF6).
	Imprevisión para el manejo de crisis (19fa)
	Manejo comunicacional inadecuado (20fa)
	Comunicación gubernamental subordinada a intereses (9gs)
	Cambios en la comunicación gubernamental durante la crisis (6gs)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

Al realizar un diagnóstico estratégico sobre la comunicación gubernamental en el periodo de crisis en estudio, la primera categoría emergente es la **Incertidumbre sobre lo ocurrido (1fa)**: "Mira, a mí todavía no me queda claro o muy claro, que fue lo que ocurrió en esos días, Ehh, hay muchísima argumentación y muchos debates sobre eso, y, e inclusive los aportes de mucha gente hablando" (1fa). La falta de certeza acerca de

los hechos y de sus causas indica el reconocimiento de intereses no transparentes sobre los mismos. Incertidumbre que se infiere pudo dar origen a un margen considerable de especulaciones, cuidados e inhibiciones en el manejo comunicacional.

La incertidumbre sobre los hechos puede encontrarse asociada a una **Reacción sin estrategia frente a la crisis (6mcf)**: “Creo que las instancias de gobierno actuaron por reacción y no de manera planificada ni con una estrategia clara. De otra forma, probablemente no se hubieran desarrollado los acontecimientos de esa manera” (6mcf). Los entes gubernamentales de Barinas, desde la perspectiva de una gestora de la comunicación gubernamental, fueron sorprendidos por los acontecimientos de mayo de 2017, reaccionaron sin una estrategia definida, razón por la cual se genera una especie de vacío de poder o ausencia de gobierno tanto en el plano físico (actuación de las fuerzas del orden público) como comunicacional.

También, desde la perspectiva de los gestores de la comunicación antigubernamental, se produjo una **Imprevisión para el manejo de crisis (19fa)**: “Ahora bien, al tema de cómo se manejaron comunicacionalmente, mira, nadie está preparado para mandar en una crisis” (19fa). Complementariamente se hace referencia a un **Manejo comunicacional inadecuado (20fa)**:

...siempre permean a la hora de ejecutar una acción, yo creo que eso le paso a la profesora Zenaida, porque sino, quizás ella fuera gobernadora hoy día, si hubiese manejado bien eso, quizás hubiese sido por lo menos diputada a la Asamblea Nacional (20fa)

Se asume que regularmente los gobernantes no están preparados para el manejo de crisis de gobernabilidad. Se plantea así la necesidad de pensar con antelación escenarios y estrategias para el manejo de las crisis de gobierno. La no previsión de escenarios y estrategias comunicacionales frente a la crisis condujo a modos erróneos de asumir comunicacionalmente la misma, lo que se tradujo en la pérdida de reputación y desplazamiento de la gobernante de turno. El Informante clave juzga por el resultado del cierre de la crisis: salida del poder de la Gobernadora.

Contrastando, la investigación de Álvarez (2019) en crisis laboral ocurrida en España deja en evidencia que no siempre el gobierno ejerce el liderazgo comunicacional a través de la imposición de marcos interpretativos (frames) de los hechos políticos, en gran medida porque la comunicación gubernamental no es gestionada de modo estratégico, sino de manera reactiva. En efecto, en el caso de estudio se produce la salida de la gobernante de turno como consecuencia de una situación que le rebasa en sus posibilidades de gobernabilidad sumada a un manejo no proactivo de la comunicación.

Desde una visión estratégica, también se hace referencia a una **Comunicación gubernamental subordinada a intereses (9gs):**

Además, tuvimos apoyo de algunos miembros de inteligencia, pero la comunicación, en un momento estratégico, no fue la requerida, para un momento de alteración de la paz, como lo vivió Barinas y otros tres estados en el País, donde también hubo vuelcos en el País, ya que habían intereses en el juego, no solamente de la derecha golpista, sino de factores internos del gobierno nacional que querían desplazar a otros actores (9gs)

La comunicación gubernamental, más allá de la racionalidad gubernamental de conservar la reputación de los gobernantes y del gobierno, se encuentra condicionada por intereses predominantes y con mayor fuerza a lo interno de una coalición gubernamental donde se mueven diversos y antagónicos intereses de poder.

Como era de esperarse, además, se registran **Cambios en la comunicación gubernamental durante la crisis (6gs):**

Pero nosotros, sabiendo que lo coyuntural y lo de emergencia se sobrepone a cualquier directriz burocrática, nosotros estábamos dando los avances de todo lo que iba sucediendo, dando parte del sistema eléctrico nacional, que era una preocupación para las fuerzas en pugnas también, ya que sin sistema eléctrico nacional, iban a desaparecer las pocas comunicaciones que quedaban, además de otros inconvenientes que acarrea esto (6gs)

Como principio general de la comunicación de crisis, es evidente que durante las situaciones de crisis de gobernabilidad la comunicación gubernamental debe cambiar, en términos de hacerse menos rígida e incrementar las posibilidades de ofrecer respuestas inmediatas en el contexto de la coyuntura, aunque la respuesta pueda ser el silencio.

Cuadro 20
Logística de movilización y seguridad de la comunicación gubernamental

Estructura	Categorías
Logística y seguridad de la comunicación gubernamental	Dificultades de movilización para la comunicación gubernamental (22aa)
	Inmovilidad física del equipo de gestión comunicacional (8mcf).
	Preocupación por la sobrevivencia (9mcf).
	Protección de la familia de los funcionarios públicos (39aa)
	Comunicación para proteger a funcionarios públicos (35aa)

Independientemente de que buena parte de la comunicación se hace desde la virtualidad, la logística de movilización resulta relevante en las crisis de gobernabilidad. En el caso de estudio se reportan **Dificultades de movilización para comunicación gubernamental (22aa)**: “Nosotros tenemos que entender una cosa, el túnel de la acción pública es muy fuerte, donde la movilización no fue fácil, la comunicación no fue fácil” (22aa). En términos más absolutos se hace referencia a la **Inmovilidad física del equipo de gestión comunicacional (8mcf)**: “con mi equipo, quienes además, estuvieron esos tres días encerrados en las oficinas de Información porque no podían moverse, producto de la misma situación que había en las calles” (8mcf).

Las dificultades de la movilización gubernamental hace referencia al control de grupos irregulares sobre calles, avenidas y comunidades de la ciudad de Barinas, que impedían el desplazamiento vehicular y peatonal de ciudadanos y entes gubernamentales. Asimismo, como consecuencia del

bloqueo de las vías urbanas de comunicación, el equipo de la Oficina Regional de Información (ORI) tuvo que pernoctar en la sede de la Gobernación del estado Barinas durante la crisis. Es posible pensar que esta circunstancia pudo haber influido negativamente en la gestión de los procesos comunicacionales. También pudo haber generado dificultades de la comunicación que tienen que ver con la coordinación de todas las instancias gubernamentales y políticas implicadas y con capacidad para tomar decisiones sobre una situación violenta y estresante que demandaba respuestas inmediatas.

La seguridad para la comunicación gubernamental se manifestó en términos de **Preocupación por la sobrevivencia (9mcf)**: “Como te digo, en mi opinión, todo fue muy reaccionario, ya pasaba de ser un hecho político, para convertirse en una situación de guerra, donde el instinto de supervivencia prevalecía” (9mcf). También se expresa bajo la forma de **Protección de la familia de los funcionarios públicos (39aa)**:

...pero sacar a mi familia, de mi casa, para ese tiempo mi esposa era la directora del IPASME, ir a buscar al IPASME, tuvimos que disfrazarla, montarla en bicicleta de reparto para que no la identificaran, pasó por guarimbas donde la gente no la identificó, le cobraron peaje para poder pasar, corriéndose el riesgo hasta llegar al sitio donde yo los tenía resguardados. Ese amor familiar se consolida más, ese amor familiar, el amor a la vida, porque lo material sufrió mucho, pero lo material se recupera en el tiempo, pero me dolió muchísimo, de verdad me dolió muchísimo, cómo actores políticos por sus ambiciones de poder no les importa la vida, no les importa destruir un país, con tal de beneficiarse en lo particular, en lo personal, eso es muy doloroso, y esa es la enseñanza que me da a mí (39aa)

De igual manera, se plantea la necesidad de la **Comunicación gubernamental para proteger a funcionarios públicos (35aa)**:

Si, hubo roles dentro del APC, dentro del Partido, dentro de las estructuras, y comenzaron, epa vamos a ayudar. Recuerdo, por ejemplo, a Gladys Artahona, que era la Jefa de Educación en ese tiempo, y ella prácticamente estaba encerrada allí en su oficina, y por ahí estaba una senda de Voluntad Popular, y tenían, prácticamente situada eso ahí. Y fue a través de las conversaciones con las mismas estructuras del partido de esas zonas, que se llegaron a ciertos acuerdos para poder sacar a esa gente de ahí., porque estaban allí

adentro, no digamos secuestrados, pero estaban allá adentro y no salían, a lo mejor era un secuestro intencional de ellos, pero para no acusar a nadie de un secuestro, pero estaban adentro, cómo salían así. (35aa)

Tanto en quienes dirigían el gobierno en general, como en los responsables de la comunicación gubernamental, hubo una preocupación por su seguridad personal y la de sus familias. La crisis era percibida como una situación de guerra que hizo que prevaleciera el instinto de sobrevivencia. Asimismo, durante los sucesos se genera una situación de angustia entre los funcionarios del alto gobierno ante la amenaza de ser tomados (junto a sus familias) como objetivos militares por parte de los manifestantes.

Durante los sucesos se armaron estructuras de comunicación gobierno-partido para hacer seguimiento a lo que estaba ocurriendo. Estructuras que también funcionaron como sistema de alerta y protección de funcionarios públicos bajo el acecho de manifestantes. Se puede interpretar que el gobierno civil asumió que se trataba de una situación que quedaba en manos de la fuerza militar, lo cual parece haberle restado importancia a la gestión de los procesos comunicacionales de crisis.

Cuadro 21
Comunicación intergubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017

Estructura	Categorías
Comunicación inter gubernamental en el desarrollo de la crisis	Comunicación intergubernamental (7gs)
	Coordinación de estrategias comunicacionales de los niveles de gobierno (15mcf).
	Interrupción de la coordinación intergubernamental (8ce)
	Ruptura de comunicación entre los gobiernos nacional-regional y el gobierno municipal (AA32)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

En las crisis, casi siempre se encuentran implicados diversos organismos pertenecientes a los diferentes niveles de gobierno, cada cual con capacidades específicas para atender las demandas de la misma. La comunicación entre esos organismos, entonces, puede resultar fundamental para gestionar apropiadamente la crisis de gobernabilidad.

En este sentido, se reconoce el ejercicio y la necesidad de **Comunicación intergubernamental (7gs)**: “pero por lo menos Corpoelec, SISE, del MAC, que los nombre hace un momento, Armando Arráez, Nelson Segovia, mantuvimos una comunicación fluida con la gente de la gobernación, a través de la ORI” (7gs). Asimismo, se precisa la urgencia de la **Coordinación de estrategias comunicacionales de los niveles de gobierno (15mcf)**: “La ORI siempre trabajó en conjunto con el MINCI y seguíamos muchas de sus directrices comunicacionales” (15mcf).

No obstante, se asume que la dinámica de la crisis de gobernabilidad produjo una **Interrupción de la coordinación intergubernamental (8ce)**: “Para ese entonces estaba de máximo responsable de PDVSA en la región, usualmente los días lunes éramos convocado a una reunión informativa y de planificación con las autoridades regional, por esa misma circunstancias no se efectuó” (8ce). Asimismo, se produjo una profundización de la **Ruptura de comunicación entre los gobiernos nacional-regional y el gobierno municipal (32aa)**:

Ellos estaban destinados a tumbar al gobierno, con ellos no hubo comunicación, ellos se desplegaron a el accionar político; la Cámara Municipal, el Alcalde, ellos se sumaron como partido, no estoy diciendo que se hayan sumado como concejal, o como alcalde, pero sí como políticos, dentro de sus acciones políticas se sumaron a sancionar. Recordemos aquellas tomas de la Redoma Ezequiel Zamora, mejor conocida como Punto Fresco, donde varios concejales, con las banderas al revés, aupando pues, al golpe de Estado como tal, al saqueo, al sabotaje, a todo eso, ellos no tuvieron comunicación, porque no les interesaba, a ellos les interesaba era que se derrumbara el gobierno como tal, era la línea nacional, acuérdate que no solamente era en Barinas, estábamos concentrados nosotros en

Barinas, pro estaba ocurriendo en Táchira, estaba ocurriendo en Carabobo (32aa)

El gobierno no es homogéneo. Las crisis de gobernabilidad supone el involucramiento de diversas instancias de gobierno. Por tanto, un aspecto importante a considerar tienen que ver con el nivel de coordinación entre esos niveles e instancias. Dada la afinidad ideológica y política entre el gobierno nacional y el gobierno del estado Barinas, resulta dentro de lo esperado que coordinen sus estrategias comunicacionales, en una relación esencialmente vertical desde el nivel nacional al regional.

Durante los sucesos de mayor de 2027, se deja constancia de la incomunicación en los diferentes niveles de gobierno: nacional-regional, en manos del PSUV, y el gobierno municipal, bajo el poder de la oposición. Claro está, previo a los sucesos tampoco existían lazos de comunicación. La conmoción social de los sucesos no tuvo el impacto de motiva la construcción coyuntural de lazos comunicacionales entre los niveles de gobierno. Por el contrario, se produjo una profundización de la polarización política y la atribución de culpa por los efectos negativos de las protestas.

Se interpreta que todo el sistema de coordinación y comunicación intergubernamental se encuentra estructurado para funcionar en situaciones de normalidad, de modo que el mismo interrumpe su funcionamiento ante situaciones de crisis. Se plantea así la necesidad de organizar y prever escenarios acerca de la comunicación entre los diferentes niveles de gobierno ante situaciones de contingencia o crisis.

Según Castillo y García (2021), la comunicación gubernamental de crisis exige organizar un comité de crisis, su naturaleza es preventiva y su función es organizar la información del entorno acerca de los acontecimientos que representen amenazas para la estabilidad gubernamental. La información aportada por los informantes clave apunta a que no fue posible, debido a la inseguridad y las dificultades de movilización, constituir un comité de crisis para valorar los acontecimientos en pleno

desarrollo y tomar decisiones intergubernamentales (en particular Gobierno Regional y organismos nacionales) para gestionar la crisis

Cuadro 22

Estructuras de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Estructuras de la comunicación gubernamental	Sistema de monitoreo y análisis del entorno (CE9)
	Funcionalidad de las estructuras de la comunicación gubernamental en contextos de crisis (8gs)
	Estructuras de partido como medio de comunicación gubernamental (AA25)
	Coordinación entre los aparatos comunicaciones de gobierno y partido (AA34)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

A continuación se identifican las estructuras de la comunicación gubernamental y se interpreta la funcionalidad de la misma. Se reconoce, entonces, la existencia de un **Sistema de monitoreo y análisis del entorno (9ce)**: “...nuestra industria estratégica maneja análisis de entorno y notifique a mis autoridades lo que potencialmente podía ocurrir. de manera que durante ese fin de semana nuestro planes de contingencia ya estaban activos” (9ce). Reporta el informante que PDVSA, la principal industria del país, cuenta con un sistema de monitoreo y análisis del entorno, el cual produjo varios reportes alertando sobre el desarrollo de la crisis. Se interpreta con los organismos gubernamentales competentes (Gobernación y organismos militares) hicieron caso omiso ante esas alertas. Se plantea así la idea de proponer un sistema que facilite el monitoreo del entorno al tiempo que promueva la coordinación intergubernamental ante situaciones de crisis de gobernabilidad.

Acerca de la **Funcionalidad de las estructuras de la comunicación gubernamental en contextos de crisis (8gs)** un informante clave reporta: “del puesto de comando que estaba en ese momento allí, “que tenía ya

meses funcionando”, pero que fue difícil coordinar la comunicación, con lo que pasaba a nivel de seguridad como tal” (8gs). Es previsible que las estructuras creadas en periodos de normalidad no funcionen en periodos de crisis de gobernabilidad. Las condiciones emergentes generadas por las crisis se convierten en obstáculos para la comunicación gubernamental.

Como parte de la comunicación gubernamental se encuentran las **Estructuras de partido como medio de comunicación gubernamental (25aa)**: “llamando a las estructuras del Partido, a que nos ayudasen a controlar la situación de lo que estaba ocurriendo como tal” (25aa). En este sentido, se plantea la inquietud acerca de la **Coordinación entre los aparatos comunicacionales de gobierno y partido (34aa)**: “No fue fácil durante, en el acto, sin embargo... María Cecilia, ella siempre estuvo ahí y siempre nos apoyó, ella tenía comunicación con todos y mandaba información que se necesitaba... Hugo estaba como jefe de la comisión APC del PSUV” (34aa).

El Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) se constituyó en un medio de la comunicación gubernamental durante los acontecimientos. Por una parte, se involucran en la comunicación ejercida desde el alto gobierno, y , por la otra, mediante la comunicación ejercida por sus estructuras partidistas y de base. La estrategia de comunicación gubernamental se manejó bajo la coordinación entre los aparatos comunicacionales del gobierno y el partido de gobierno. Esto es, la Oficina Regional de Información (ORI) y la Comisión de Agitación, Propaganda y Comunicación (APC) del PSUV.

Ante los desafíos de una crisis, la comunicación de crisis tiene el reto de crear y operar con nuevos paradigmas en contextos de presión, incertidumbre y bajo reglas emergentes y desconocidas (Courtney, 2002, citado por Riorda, 2011). En efecto, las estructuras de la comunicación gubernamental dejaron de funcionar por efectos de la inseguridad y las dificultades de movilización. Emerge entonces una comunicación

gubernamental sustentada en las estructuras del partido de gobierno (PSUV) y la articulación de éstas con las estructuras gubernamentales.

Durante el desarrollo de la crisis de gobernabilidad, entonces, la comunicación gubernamental se sustentó en el relacionamiento de las estructuras organizativas gubernamentales con las estructuras organizativas del partido de gobierno asentadas en el territorio. De allí la importancia de una comunicación de gobierno que desarrolle estrategias de relaciones públicas, entendidas como un “proceso estratégico de comunicación que construye relaciones mutuamente beneficiosas entre las organizaciones y sus públicos” (Public Relations Society of América, 2012, citado por Amadeo, 2016, p. 155).

Las relaciones públicas surgen cuando los actores sociales e institucionales involucrados toman conciencia de la necesidad de establecer relaciones comunicativas estables y duraderas, basadas en la responsabilidad y la confianza, a los fines de maximizar los logros y beneficios sociales y políticos. (Cancelo, 2007). De esta manera, es importante que los gobiernos tomen conciencia de la necesidad de fortalecer vínculos estables con las organizaciones sociales, políticas y comunitarias, pues así tendrán una fortaleza importante para el desarrollo de los procesos de comunicación en contextos de crisis de gobernabilidad.

En la comunicación gubernamental, entonces, los procesos de comunicación se conciben como una herramienta de comunicación gobierno-ciudadanía, como una estrategia de democratización que promueve el diálogo y posicionamiento de los ciudadanos sobre los asuntos o temas de su interés. Se comprende, de esta manera, que el objetivo de convertirse en representación de la voluntad ciudadana es una parte esencial del proceso de gobernar (Castillo y García, 2021). Significa que en la comprensión de la comunicación gubernamental no sólo están implicadas las entidades gubernamentales, y los mensajes que estas emiten, sino todo el ecosistema de actores sociales que interaccionan con dichas entidades.

Cuadro 23

Vocería de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Vocería de la comunicación gubernamental	Voceros gubernamentales ante la crisis (CE13)
	Vocería oficial de la Gobernadora (AA37)
	Dirección remota de la gestión comunicacional (MCF7).
	Comunicación centralizada de los organismos públicos (5gs)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

¿Quién y cómo se ejerce la vocería en la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad? Emerge, entonces, la categoría **Voceros gubernamentales ante la crisis (13ce)**:

En nuestra institución hay esquemas formal de manejo de la información en cualquier situación, en este caso, la acción nuestra estaba a informar a la máxima autoridad de PDVSA , a la Gobernación y al Zodi de ser requerido. No estaba autorizado declaraciones a los medios de comunicación (13ce)

Queda claro así que los únicos voceros autorizados para ejercer la vocería pública gubernamental ante la crisis eran la Gobernación y la Zodi, es decir, representantes del poder gubernamental regional y el poder militar. Con respecto a la **Vocería oficial de la Gobernadora (37aa)** un informante clave señala: “Si, nosotros logramos reunirnos ahí, en la Gobernación un momento, dábamos algunas instrucciones, después nos fuimos para la Residencia, en la residencia nos reuníamos, hacíamos cosas” (37aa). La sede de la Gobernación del estado Barinas y la Residencia Oficial de Gobernadores se convirtieron en los puntos de encuentro del gabinete de gobierno para coordinar acciones durante los sucesos. Se descarta el PSUV, pues sus instalaciones fueron saqueadas.

En teoría, según Castillo y García (2021), la comunicación gubernamental de crisis necesita designar a un vocero que sea capaz y se encuentre dotado de autonomía y libertad para proporcionar la información necesaria, hablar con claridad, generar confianza y expresar compromiso, de modo que se produzca un clima de certidumbre política y jurídica. A la luz de la información proporcionada por los informantes clave, durante la crisis de gobernabilidad de Barinas no hubo esa vocería capaz de generar confianza y certidumbre; al contrario, se impuso el vacío comunicacional.

El único momento en que se ejerció una vocería que restableció la certidumbre política y jurídica fue cuando ya la violencia en las calles había cesado y la ciudad fue tomada por contingentes militares venidos de otros estados del país. En efecto, se produjo una rueda de prensa ofrecida por el Gobernador del estado Yaracuy, Julio León Heredia, como vocero político de del PSUV Nacional, así como voceros nacionales de las fuerzas armadas, quienes vinieron a Barinas en representación de poderes de carácter nacional. Anuncian el restablecimiento del orden público y apoyo a los empresarios que fueron víctimas de la violencia. Obsérvese que las autoridades locales fueron totalmente desplazadas de la conducción política y militar de Barinas.

En este orden de ideas, dadas las dificultades de movilización fue necesario ejercer una especie de **Dirección remota de la gestión comunicacional (7mcf)**: “En los tres días más difíciles yo me encontraba en Caracas, apoyando unas gestiones para Adán Chávez, quien en ese momento era ministro de Cultura. Muchas de mis decisiones comunicacionales tuve que dirigirlas desde allá con mi equipo” (7mcf). Por motivos circunstanciales, la responsable de la gestión comunicacional de la Gobernación del estado Barinas se encontraba en la ciudad de Caracas, lo cual implicó una dirección remota del equipo de la Oficina Regional de Información (ORI). No hay manera de saber si esta circunstancia afectó de

manera negativa el desempeño de la comunicación gubernamental durante la crisis.

Finalmente, en relación a la vocería de la comunicación gubernamental, es conveniente destacar la **Comunicación centralizada de los organismos públicos nacionales (5gs)**: “Si bueno, primero recordar que en la administración del Mayor General J. Domínguez, estaban prohibidas todas declaraciones que fuera él” (5gs). En los organismos nacionales, los directores de los mismos en las regiones no están autorizados para ofrecer declaraciones en los medios de comunicación. Centralización que representa una limitación para el ejercicio de la comunicación de crisis, la cual requiere respuestas en contextos de premura.

Teóricamente, la centralización de la vocería gubernamental se corresponde con un sistema de comunicación cerrado, en el cual la máxima autoridad hegemoniza la comunicación gubernamental y los demás funcionarios solo pueden hablar si dicha autoridad les autoriza y cede la palabra (Amadeo, 2016). De esta manera, los funcionarios gubernamentales nacionales con rangos de jefe en el estado Barinas, así como los funcionarios de la Gobernación, se vieron severamente limitados para informar a la ciudadanía del estado Barinas sobre los acontecimientos en desarrollo, situación que, inferimos, pudo limitar significativamente la eficacia de la comunicación gubernamental.

Cuadro 24
Estrategias sociopolíticas de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Estrategias sociopolíticas de la comunicación gubernamental en el desarrollo de la crisis	Comunicación gubernamental especial en áreas neurálgicas de lo público (10gs)
	Comunicación comunitaria como parte de la comunicación gubernamental (11gs)
	Las redes sociales como medio principal de información gubernamental (MCF22).
	Diálogo con los sectores sociales involucrados (AA27).
	Diálogo con el sector comercio (AA28)
	Acceso a información privilegiada de organismos de seguridad del Estado (MCF21).
	Comunicación gubernamental presencial y virtual (AA24)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

Dentro de las estrategias sociopolíticas de la comunicación gubernamental se encuentra la **Comunicación gubernamental especial en áreas neurálgicas de lo público (10gs)**: “es justamente para que los equipos comunicacionales, los equipos de tecnología, coordinen las actividades conducentes a tener un sistema de comunicación integral, principalmente con las áreas neurálgicas, del sistema público” (10gs). En situaciones de crisis de gobernabilidad es necesario de necesario pensar en la comunicación particular orientada a sectores clave del funcionamiento gubernamental, tal es el caso del sistema eléctrico.

La **Comunicación comunitaria como parte de la comunicación gubernamental (11gs)** es otra de las estrategias sociopolíticas: “esos sistemas de radios comunitarias que se implantaron cuando el comandante Chávez, pero que también debido a la falta de apoyo del gobierno nacional, desde hacen unos ocho años para acá, han venido desapareciendo esas radios comunitarias” (11gs). Durante la última década se ha registrado una progresiva desaparición de los medios comunitarios (radios) creadas durante

la primera década del gobierno bolivariano. Tres posibles hipótesis podrían explicar tal desaparición: 1) La línea editorial de las emisoras era contraria a la línea gubernamental 2) Las emisoras ni generan réditos a la política comunicacional del gobierno 3) Las emisoras no son sostenibles en materia logística y financiera.

Las redes sociales como medio principal de información gubernamental (22mcf) es la otra estrategia sociopolítica de la comunicación de gobierno: “Definitivamente, las redes sociales fueron una ventaja e intentamos aprovecharlas al máximo” (22mcf). Las estrategias de comunicación, tanto las gubernamentales como opositoras, localmente, se desarrollaron a través de las redes sociales, y de allí la información fue replicada en los medios de comunicación nacional e internacional.

Teóricamente, el rol hegemónico de las redes sociales en el ejercicio de la comunicación gubernamental y antigubernamental, se explica en que las mismas facilitan la autocomunicación de los ciudadanos y sus organizaciones, y que dotados de autonomía participan como emisores y receptores de mensajes que los hacen menos dependientes de las empresas de comunicación (Castells, 2009). En efecto, la principal fuente de emisión y recepción de mensajes, por y entre la ciudadanía, acerca de la crisis de gobernabilidad en desarrollo se produjo a través de las redes sociales, en un contexto donde los medios de comunicación local y nacional cayeron en un vacío de información. De ese modo, queda en evidencia la hegemonía comunicacional de las redes sociales y la disminución de la importancia de los medios de comunicación tradicionales.

El gobierno apeló al **Dialogo con los sectores sociales involucrados (27aa)** como estrategia comunicacional para afrontar la crisis:

Fuimos por sectores, nos ayudó muchísimo dialogar con los sectores para que hablaran con la gente que estaba metida en problemas. Por ejemplo, a mi me toco unos camaradas por la vía de Barinitas, eso estaba totalmente bloqueado y los incentivamos a desbloquear eso, y se logró, empezaron a entender que esa no era la vía como tal,

porque mucha gente después se dieron cuenta que cayeron en la trampa que monto este sector radical (27aa)

El dialogo con los sectores sociales involucrados en las protestas fue uno de los mecanismos de la comunicación gubernamental. Dialogo que fue posible dados los vínculos políticos del funcionario gubernamental con los líderes de las protestas.

Asimismo, se generó el **Diálogo con el sector comercio (28aa)**: “pero también la Cámara de Comercio, para ese tiempo Edgar Reyes era el presidente de la Cámara de Comercio también ayudó a hablar con los empresarios y empezó a tener control” (28aa). Al inicio de los acontecimientos, los comerciantes (particularmente el sector de los repuesteros) asumieron el rol de actores sociales en protesta frente a las medidas de control de precio y cierre de negocios ejercida por el gobierno. Luego, los comerciantes asumen el rol de victimas de las protestas por efecto de los saqueos. Finalmente, los comerciantes asumen el rol de beneficiarios de las políticas gubernamentales mediante el otorgamiento de indemnizaciones para resarcir los daños de los saqueos. De esta manera, se produce una comunicación entre gobernantes y comerciales durante las fases del conflicto.

Un aspecto importante de la estrategia de comunicación gubernamental fue el **Acceso a información privilegiada de organismos de seguridad del Estado (21mcf)**: “Teníamos una comunicación directa con los organismos de seguridad, quienes nos aportaban todos los detalles para generar boletines y ser nosotros la fuente principal de los medios de la región. De alguna manera, es nos permitió marcar pauta” (21mcf). El organismo rector de la comunicación gubernamental de Barinas tenía acceso a privilegiada de los organismos de seguridad del Estado, posición que les permitió marcar la pauta de las noticias generadas durante la crisis de mayo de 2017. Información que seguramente era generada por los sistemas de inteligencia policial y militar, dado que los organismos de seguridad del Estado brillaron por su ausencia durante esos días.

Finalmente, dentro de las estrategias sociopolíticas de la comunicación gubernamental se encuentra la combinación entre la **Comunicación gubernamental presencial y virtual (24aa)**: “yo estando en la calle y la profesora tratando de dar información por las redes de lo que estaba ocurriendo y calmando a la gente” (24aa). Los esfuerzos de la comunicación gubernamental se desarrollaron tanto por la vía presencial (comunicación directa del funcionario gubernamental con actores sociales involucrados) como virtual (a través de las redes). Vías de comunicación gubernamental que se utilizaron al mismo tiempo.

Por otro lado, según Castillo y García (2021), la comunicación gubernamental de crisis exige Identificar audiencias y/o públicos para estructurar mensajes: consiste en identificar grupos internos y externos involucrados, directa o indirectamente, en los sucesos, que tienen la potencialidad de influir en los mismos a través de opiniones y acciones, a los fines de construir mensajes de interés para cada uno de esos públicos, que puedan incidir en la mejora de la credibilidad y el equilibrio de la organización. Mensajes que deben ser claros, sencillos, oportunos y expresar la verdad de los hechos, en la búsqueda de la mayor empatía posible con cada uno de las audiencias, de modo que se sientan parte de la organización y la solución a la crisis. Se procura, asimismo, evitar los vacíos informativos que generalmente dan origen a diversas especulaciones e historias sobre los hechos, las cuales redundan en el crecimiento de la indeseada incertidumbre.

A la luz de la información aportada por los informantes clave, la comunicación gubernamental de crisis ejercida en Barinas se enfocó en una audiencia constituida por las redes políticas, comunitarias y sociales mediante las cuales operaba el Partido Socialista Unido de Venezuela y el gran polo patriótico. De modo sólo fue posible influir en ese segmento o público de la sociedad Barinesa. Estrategia que configura una comunicación

gubernamental polarizada que busca reforzar las posiciones de apoyo de los seguidores.

Cuadro 25

Comunicación gubernamental hacia afuera como estrategia mediática en el desarrollo de la crisis ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Comunicación gubernamental hacia afuera como estrategia mediática	Cobertura nacional e internacional de la comunicación gubernamental (MCF16).
	Predominio de la estrategia nacional en materia de comunicación (MCF23).
	Impacto comunicacional externo (25fa)
	Invisibilización de los medios de comunicación locales y nacionales de apoyo al gobierno (MCF18).
	Silencio mediático de gobiernos ligados a la oposición (9fa)
	Silencio de la comunicación radial (AA38)
	Vacío comunicacional (21fa)
	Censura en medios locales (26fa)
	No circulación de los medios impresos locales (27fa)

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

En términos generales, la estrategia mediática se ha sintetizado bajo la denominación de **Comunicación hacia afuera**: significa que si bien la crisis de gobernabilidad se genera localmente, todo el esfuerzo de medios de comunicación se enfocó en los ámbitos nacional e internacional. Es así como se da prioridad a la **Cobertura nacional e internacional de la comunicación gubernamental (16mcf)**: “Recibimos apoyo de cobertura nacional e internacional para difundir la situación que se estaba viviendo. Sin embargo, el aparataje internacional siempre hizo mella en nuestras intenciones por resaltar información a favor” (16mcf). La informante gubernamental reconoce que las noticias sobre los hechos generadas por la Oficina Regional de Información (ORI) recibieron cobertura nacional e internacional. No obstante, también admite que el impacto de esa cobertura fue opacado por el aparataje comunicacional contrario al gobierno.

La estrategia de comunicación hacia afuera también se reconoce como el **Predominio de la estrategia nacional en materia de comunicación (23mcf)**: “Sin embargo, al tratarse de una situación atípica, muchas de las estrategias emprendidas provenían de Caracas, que ya venían manejando situaciones similares meses atrás. VTV fue una puerta abierta siempre para Barinas, para describir hechos y acusar a los actores” (23mcf). La estrategia de comunicación gubernamental desarrollada en Barinas, definitivamente, fue pensada y desarrollada como parte de una situación nacional de crisis de gobernabilidad, de modo que en sus contenidos se privilegió la defensa de la reputación del gobierno nacional y se cuestionó a la dirigencia opositora nacional.

El **Impacto comunicacional externo (25fa)** es la otra manera de reconocimiento de la comunicación hacia afuera: “Además en los medios donde trabajé no tienen un impacto social en Barinas, porque fueron para unas emisoras de radios y para una plataforma digital internacional” (25fa). La estrategia de la comunicación antigubernamental se enfoca hacia el público nacional e internacional. Es decir, no está orientada a informar e influir en el público local. Supone entonces una subordinación del interés local al interés nacional e internacional. De modo que el público local se informa, por rebote, a través de los medios nacionales e internacionales.

Un modo de explicar la comunicación hacia afuera es la **Invisibilización de los medios de comunicación locales y nacionales de apoyo al gobierno (18mcf)**:

Aunque hay versiones como la de Telesur en las primeras posiciones, ningún medio regional o nacional se hace notar con trascendencia en la principal red comunicacional de hoy día: Internet. Solo Telesur y Alba Ciudad son medios digitales que figuran en los primeros puestos (18mcf).

Aun cuando la crisis de gobernabilidad tuvo un carácter local, la mayor trascendencia comunicacional se produce en el ámbito internacional. Probablemente esto se debe al nivel de violencia implicado y a la

importancia simbólica de Barinas para la revolución bolivariana, como aspectos que le sirven a la estrategia mediática internacional contra el gobierno bolivariano

También se explica la comunicación hacia afuera en el **Silencio mediático de gobiernos ligados a la oposición (9fa)**: “de hecho, estuve llamando al alcalde Ronald Aguilar, , quien en ningún momento levanto el teléfono para atenderme y le deje un mensaje” (9fa). Por muchas razones, entre ellas la represión del gobierno nacional, representantes de los gobiernos locales ligados a la oposición se inhibieron de ofrecer declaraciones a los medios de comunicación para informar sobre el rumor de la masacre ocurrida en Socopó. Inhibición que también pudo ser para no favorecer la imagen del gobierno ante una acusación de asesinato masivo desplegada por factores de la oposición nacional e internacional. Quizás la inhibición a declarar a los medios sea una buena estrategia cuando no se tiene certeza ante los hechos y cuando puede ser perjudicial a la imagen gubernamental.

El **Silencio de la comunicación radial (38aa)** también es explicativo de la comunicación hacia afuera: “Yo no sé pero, yo no recuerdo bien, que en esos días, hubo como uno o dos días, un silencio comunicacional, solamente estaba encendida dos emisoras, PDVSA y Mágica y Radio Unellez, que eran las que estaban al aire” (38aa). Se reconoce que durante los días de los sucesos se produjo una especie de silencio a nivel de la comunicación radial. Es comprensible esta prudencia de los medios de comunicación ante un control de la ciudad de Barinas por grupos irregulares. Además, las emisoras se inhiben por temor a las sanciones de CONATEL. En consecuencia, la comunicación se generó fundamentalmente mediante las redes sociales.

El silencio de gobernantes y medios parece haber generado un **Vacío comunicacional (21fa)**: “a mi manera de ver, al existir un vacío comunicacional de la gobernación del estado, haberse transformado en el

vaso comunicante para tratar de restablecer el orden y la paz en la ciudadanía” (21fa). La tesis del vacío comunicacional puede significar, por una parte, el silencio de los gobernantes, y, por la otra, que la comunicación gubernamental pasa inadvertida y no ejerce ninguna influencia en la dinámica de los acontecimientos.

La **Censura en medios locales (26fa)** también explica el fenómeno de la comunicación hacia afuera:”La información que saque, la saque para San Cristóbal, a Estados Unidos, bueno a nivel mundial por la plataforma de la BBC, pero en ningún momento salió aquí en alguna emisora de radio” (26fa).

El enfoque de la comunicación hacia afuera de los periodistas locales se explica también por el temor a la censura en los medios locales.

Finalmente, la **No circulación de los medios impresos locales (27fa)** constituye la otra causa que explica el fenómeno de la comunicación hacia afuera en el contexto de la crisis de gobernabilidad:

Además, si tú puedes recordar, si mal no estoy, yo, creo que quedaba uno o dos de los medios impresos, y esos días no salieron, específicamente el Diario La Prensa, tuvo varios días que no salió, La Noticia, tampoco salió. El Diario Los Llanos si salió con un especial, al día siguiente (27fa)

Quizás por las dificultades de movilización vehicular y peatonal, los periódicos impresos no circularon durante los días de protesta y violencia del mes de mayo de 2017. Tampoco se puede soslayar el temor a la censura por parte de los editores de esos medios.

Contrastando los acontecimientos de Barinas con lo que viene ocurriendo en diversos países de América Latina, donde, regularmente, los medios de comunicación, y los grupos económicos a los que representan, durante las crisis de gobernabilidad, incrementan su influencia en las decisiones gubernamentales a favor de sus intereses. Es decir, los sectores económicos que poseen la propiedad de los medios de comunicación promueven y se aprovechan de las situaciones de debilidad de las

instituciones de gobierno, pues de ese modo las hacen más vulnerables a sus intereses, la consolidación de monopolios mediáticos y el condicionamiento de la comunicación gubernamental (Orta, 2012).

También suele ocurrir que el poder mediático se encuentre supeditado al gobierno, fundamentalmente debido a que los intereses económicos y políticos del poder gubernamental permean las estructuras de los medios de comunicación tanto privados como públicos, con un mayor control en radio y televisión, el cual se profundiza debido a las facultades regulatorias del gobierno federal en cuanto al espectro radioeléctrico, particularmente de las concesiones. Por esas influencias, la comunicación gubernamental suele convertirse en una herramienta de comunicación política del gobierno de turno y no como un servicio público de promoción de políticas gubernamentales, impulsor de la cultura y mecanismo de rendición de cuentas. No obstante, a pesar de estas influencias y limitaciones, es posible el ejercicio de la independencia y autonomía en la prensa (Pacheco, 2015).

Por contraste, en el contexto de estudio, dichos medios, tanto locales como nacionales, se encontraban en una situación de debilidad y restricciones para el ejercicio comunicacional, particularmente por la situación precaria de la economía y por las amenazas gubernamentales de quitar concesiones a las emisoras de radio y televisión en caso de que asumieran posiciones beligerantes contra el gobierno. Asimismo, emisoras locales habían venido siendo adquiridas por grupos económicos vinculados al gobierno. Estas circunstancias, determinaron una baja influencia del poder mediático privado local en el inicio, desarrollo y cierre de la crisis. Se impuso así el vacío o silencio comunicacional y toda la estrategia comunicacional, tanto gubernamental como antigubernamental, se desarrolló desde los medios de comunicación internacional y mediante las redes sociales.

Teóricamente, la comunicación hacia afuera es una respuesta al sistema de comunicación gubernamental cerrada, en el cual los medios de comunicación privada son subalternizados mediante severas regulaciones

hacia los medios de comunicación, que limitan su papel de intermediario entre gobierno y ciudadanía, y, en consecuencia, el rol protagónico lo asume el gobierno (Amadeo, 2016). De esta manera, las disputas comunicacionales por el poder se desplazan de los medios locales y nacionales a los medios internacionales de comunicación,

Cuadro 26
Polarización de medios de comunicación en el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ocurrida en Barinas, Venezuela, en el mes de mayo de 2017.

Estructura	Categorías
Polarización de medios de comunicación	Medios de comunicación polarizados(CE14)
	Información sesgada sobre los hechos (MCF17).
	Matriz de opinión sobre el chavismo como responsable de la violencia (MCF21).
	Conducción mediática de la violencia vandálica (CE10)
	Posicionamiento de hashtag sobre la paz (MCF14).
	Consenso de los medios de comunicación sobre la condena de los hechos de violencia (MCF19).

Fuente. Entrevistas en profundidad a voceros de la comunicación gubernamental y antigubernamental. Barinas, octubre 2022.

Una condición determinante en los procesos de comunicación gubernamental y antigubernamental es la polarización de los medios de comunicación social, reflejo de la polarización política que vive Venezuela. En este sentido, la categoría **Medios de comunicación polarizados (14ce)** es descrita por un informante clave en los siguientes términos: “Los medios de comunicación también forman parte de la polarización política, obviamente la mayoría de los medios apoyaron la planificación de las acciones, no hubo una editorial, o una opinión llamando a la sindéresis” (14ce). Los medios de comunicación, tanto los gubernamentales como independientes, se encuentra implicados y comprometidos con alguno de los factores de poder que participan en la pugna de la polarización. En consecuencia, se puede declarar la pérdida de uno de los roles fundamentales de los medios de comunicación social: servir como factores

que promueven el dialogo democrático y la construcción de consensos sobre los asuntos públicos.

La polarización mediática estimula y profundiza la **Información sesgada sobre los hechos (17mcf)**: “Si colocamos en un buscador de Internet la palabra Clave “Guarimbas 2017” la primera reseña bibliográfica que se tiene es Wikipedia, el cual genera una versión poco objetiva de los hechos” (17mcf). En este sentido, la narración de los hechos en los medios de comunicación reproduce la polarización política en los ámbitos nacional e internacional, con un sesgo informativo mayoritario en contra del gobierno nacional.

Parte de la polarización y el sesgo en el tratamiento de la información es la **Matriz de opinión sobre el chavismo como responsable de la violencia (21mcf)**: “El objetivo era desmontar que la dirigencia chavista estuviera vinculada a algún hecho violento. Nosotros somos promotores de paz y la oposición actores de Guerra” (21mcf). Uno de los objetivos fundamentales de la estrategia de comunicación gubernamentales era desmontar la matriz de opinión del chavismo, de sus dirigentes, como responsables de la violencia.

En efecto, se dejó correr el argumento de la presencia de grupos irregulares controlando las calles y avenidas de la ciudad como una estrategia gubernamental para frenar el desarrollo de las protestas de la oposición. También se corrió la noticia de que la anarquía generada en la ciudad de Barinas fue una estrategia de un bloque de poder dentro del chavismo para deslegitimar la figura de la Gobernadora y facilitar la designación del ingeniero Argenis Chávez en el cargo, como efectivamente ocurrió después del cierre de la crisis.

También se menciona como reflejo de la polarización política la “Conducción mediática de la violencia vandálica” (10ce):

Recordemos que venimos de una marcada visibilización de la polarización política en nuestro país...Sin duda alguna, el agavillamiento mediático, era una situación de bombardeo contante y persistente a nuestra población. Más allá de una crisis social y económica real fue la conducción mediática de acciones vandálicas (10ce).

En la perspectiva de la comunicación gubernamental, los medios de comunicación ejercieron importantes influencias en el impulso y orientación de la violencia vandálica, ejercida bajo la forma de saqueos, obstrucción de calles y asesinatos. La exposición de la violencia callejera se ejerció directamente mediante las redes sociales y luego fue replicada en los medios de comunicación nacional e internacional.

Frente a la exposición mediática de la violencia callejera, la comunicación gubernamental intenta el **Posicionamiento de hashtag sobre la paz (14mcf)**: “Se hicieron esfuerzos por enarbolar nuevos instrumentos comunicacionales y en parte, las redes sociales hicieron el trabajo. Muchas píldoras comunicacionales empezaron a rodar con la Etiqueta #BarinasQuierePaz” (14mcf). Estos esfuerzos de propaganda por la paz, junto con otras condiciones, terminan generando un **Consenso de los medios de comunicación sobre la condena de los hechos de violencia (19mcf)**:

Entre comillas, las relaciones con los medios de comunicación eran respetables y durante esos se ciñeron a informar sobre los hechos violentos. Ya no había persona racional alguna que estuviera de acuerdo con lo que estaba sucediendo, independientemente de su posición política (19mcf).

La situación de anarquía social que se produjo en la ciudad de Barinas generó grandes temores en todos los sectores de la sociedad, particularmente en empresarios y políticos, pues se vieron amenazados en su integridad personal y de bienes. Ese temor también se reflejó en los propietarios y trabajadores de los medios, con lo cual se produce un consenso en torno al rechazo de la violencia, la condena de la anarquía y la exigencia de intervención de las fuerzas del orden público.

Los acontecimientos de la crisis de gobernabilidad de Barinas confirman que no se cumple la teoría del framing, según la cual todo acto de comunicación gubernamental expresa una voluntad de negociar con los demás actores involucrados. Se confirma, sí, el modelo de activación en cascada, según el cual “tras el lanzamiento de un tema de relevancia por el Gobierno, la polarización del sistema de medios... lleva a formular la existencia de cascadas paralelas, en función de las élites con las que dichos medios se alineen” (Entman, 2003, 2004, citado por Álvarez, 2019, p.25). En efecto, tanto los factores gubernamentales como opositores, durante el desarrollo de la crisis, no mostraron ninguna voluntad de comunicación y negociación, y los medios de comunicación se alinearon, como cascadas paralelas, en torno al discurso de uno de los factores en pugna. No obstante, la existencia de cascadas comunicacionales paralelas no descarta la posibilidad de consensos en torno a los discursos comunicacionales confrontados.

El desarrollo de las estrategias de comunicación gubernamental sin la intencionalidad de negociar con los actores involucrados en las situaciones de crisis de gobernabilidad desdice del deber ser de la misma, que es, precisamente el desarrollo de ciudadanía y la búsqueda de consensos en torno a políticas públicas (Pacheco, 2015). La comunicación de gobierno, en contextos de polarización política, deviene en una herramienta de guerra y confrontación, orientada a la atribución de culpas y al descrédito de los oponentes. No obstante, en el caso de estudio, uno de los logros alcanzados fue el *Consenso de los medios de comunicación sobre la condena de los hechos de violencia (mcf, 19)*.

MOMENTO V

APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD

El tercer objetivo específico de la presente tesis doctoral tiene la intencionalidad de Interpretar las relaciones entre la crisis de gobernabilidad, la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental. A tal efecto, se analizará el comportamiento de la comunicación gubernamental y antigubernamental en las tres fases de una crisis: inicio, desarrollo y cierre. Análisis que se realiza elevando el nivel de abstracción interpretativa, así como mediante la integración y reorganización del material utilizado en los dos primeros objetivos, referido a estructuras y categorías generadas de los textos de entrevistas en profundidad practicadas a gestores y protagonistas de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental en un contexto de crisis de gobernabilidad.

5.1. Inicio de la crisis de gobernabilidad

Cuadro 27

Factores estructurales y eventos desencadenantes al inicio de la crisis de gobernabilidad

Factores estructurales	Eventos desencadenantes
Disputa por el poder gubernamental de carácter nacional	Paro cívico nacional con objetivos políticos
Crisis por legitimidad electoral nacional y local	Protesta de calle local con objetivos sectoriales
Vacío de liderazgo por ausencia de caudillo nacional y local	Protesta violenta incipiente y anarquizada
Deterioro de las condiciones de vida de la población	Denuncias de la situación de precariedad social
Crisis de gobernabilidad inducida	Acciones de violencia acompañada de propaganda de guerra en redes sociales

La crisis de gobernabilidad que deseamos representar se gesta en el contexto de una disputa polarizada por el poder de la Presidencia de la República de un país. Surge, además, a partir de unos resultados electorales precarios mediante los cuales se conquista el poder ejecutivo nacional, al tiempo que las fuerzas que se le oponen obtienen una victoria electoral contundente en el poder legislativo. Disputa y precariedad electoral que se conjugan con un vacío de liderazgo por la ausencia física (fallecimiento) de un líder-caudillo que durante 13 años gobernó al país y al partido de gobierno con amplísimos poderes. Crisis de gobernabilidad que emerge en una situación de extrema precariedad social. Condiciones contextuales que se juntan con unos actores políticos que accionan deliberadamente para generar condiciones de ingobernabilidad. Estas son, en definitiva, las estructuras sociales y políticas que explican la emergencia de la crisis de gobernabilidad.

Los eventos que desencadenan la crisis de gobernabilidad son la convocatoria a un paro cívico, una marcha de protesta del sector empresarial y manifestaciones de descontento por la situación de precariedad social. En el contexto de esta marcha y para cívico se generan incipientes hechos violencia contra sedes comerciales. Estos eventos empiezan a difundirse en medios de comunicación local y redes sociales.

Situaciones estructurales y coyunturales que marcan el inicio de una crisis de gobernabilidad, las cuales alcanzan progresivamente una importante proyección en redes sociales y medios de comunicación internacional, que desencadena en brotes de protesta localizados y distribuidos en comunidades políticamente muy activas y sitios emblemáticos vinculados a la lucha política librada durante varios años por factores de oposición, así como en el control de la ciudad por grupos irregulares que ejercen la violencia y saqueo contra sedes comerciales, instituciones públicas, instituciones policiales y personas.

Cuadro 28
Comunicación gubernamental, antigubernamental y despolarizante al inicio de la crisis

Rasgo	Comunicación gubernamental	Comunicación antigubernamental	Comunicación despolarizante
Uso de medios locales	Uso moderado con fines informativos	Uso moderado con fines de denuncia	Uso moderado enfocado en soluciones
Uso de redes sociales	Uso moderado con fines informativos	Uso moderado con fines de denuncia	Uso moderado enfocado en soluciones
Uso de medios internacionales	Uso moderado con fines de denuncia	Uso moderado con fines de denuncia	Uso moderado enfocado en soluciones
Discurso	Justificación de las decisiones gubernamentales y denuncias contra factores opositores	Demanda de renuncia del gobernante nacional y de carencias sociales	Demanda de soluciones
Estilo de comunicación	Polarizada	Polarizada	Despolarizada

Ahora bien, en los inicios de la crisis de gobernabilidad ¿Cuál es el comportamiento de la comunicación gubernamental, antigubernamental y no polarizada? El uso moderado de medios de comunicación y redes sociales constituye uno de los signos característicos. La comunicación gubernamental se enfoca en informar y justificar las decisiones gubernamentales, particularmente en materia de control de precios y sanción de establecimientos comerciales, así como en denunciar los intentos de desestabilización política del gobierno.

La comunicación antigubernamental se enfoca en exigir la renuncia del Presidente de la República y en denunciar la situación de precariedad social de la población. Finalmente, la comunicación despolarizante se enfoca en plantear y demandar soluciones para los problemas que mayormente afectan a los ciudadanos. Procesos comunicacionales que se desarrollan en

el contexto de una fuerte polarización política, con una débil presencia e influencia de quienes promueven la despolarización.

5. 2. Desarrollo de la crisis de gobernabilidad

Cuadro 29

Acontecimientos y acción gubernamental durante el desarrollo de la crisis de gobernabilidad

Acontecimientos	Acción gubernamental
Control de ciudades por grupos irregulares y protestas callejeras	Desbordamiento de los cuerpos locales de seguridad del Estado
Violencia contra instalaciones públicas, medios de comunicación, empresas privadas, instalaciones policiales y personas	Inacción de los cuerpos de seguridad del Estado
Contradicciones a lo interno de los bloques de poder confrontados	Posiciones confrontadas a lo interno de cada bloque de poder sobre los hechos
Estrategias de autodefensa de empresas y comunidades	Aceptación de las estrategias de autodefensa por el gobierno

La fase de desarrollo de la crisis de de gobernabilidad se caracteriza por el auge de una violencia generalizada contra instalaciones públicas, empresas privadas, instalaciones policiales y personas. La violencia contra las personas se manifiesta en muertes por enfrentamientos entre manifestantes confrontados y pertenecientes a los factores sociales de la polarización. Violencia que se expresa en grupos armados que toman el control de las calles e impiden la libre circulación al tiempo que saquean comercios y destruyen sedes de organismos públicos. La violencia también se expresa en focos de protestas que obstruían las vías de comunicación nacionales, pues la intención era producir la paralización del país. En ese contexto, por razones desconocidas, los organismos de seguridad del Estado se inhiben de actuar para impedir y controlar la violencia.

La intencionalidad del uso de la violencia durante el desarrollo de la crisis de gobernabilidad se puede interpretar desde dos perspectivas: desde

los intereses de los factores de la oposición, se puede comprender como una estrategia para generar caos y paralización del país que justifique la renuncia del gobernantes; desde los intereses del gobierno, se busca infundir temor para inhibir la protesta cívica que exige la renuncia del gobernante.

Cuadro 30
Comunicación gubernamental, antigubernamental y despolarizante durante el desarrollo de la crisis

Rasgos	Comunicación gubernamental	Comunicación antigubernamental	Comunicación despolarizante
Discurso	Promoción discursiva de la paz , desmontaje de matrices de opinión y atribución de responsabilidades por daños	Demanda de renuncia de gobernante y atribución de responsabilidades por daños	Enfocado en soluciones a las demandas sociales y balance equilibrado en la atribución de responsabilidades por daños
Uso de medios locales	Vacio comunicacional en medios locales	Vacio comunicacional en medios locales	Vacio comunicacional en medios locales
Uso de redes sociales	Elevado	Elevado	Uso moderado
Uso de medios internacionales	Elevado	Elevado	Moderado
Importancia de la organizaciones política como plataforma comunicacional	Alta	Alta	Alta
Vocería	Centralizada en la autoridad regional y los ministros del poder nacional	Descentralizada en los líderes locales de organizaciones políticas y sociales	Descentralizada en partidos de centro y en personas influyentes en la opinión pública

Actitud frente a la polarización	Polarizada.	Polarizada	Despolarizada
Mobilización	Dificultades de movilización	Dificultades de movilización	Sin movilidad

Ahora bien, durante el desarrollo de la crisis de gobernabilidad ¿Cómo se desarrollan los procesos comunicacionales? La comunicación gubernamental se enfoca en la promoción discursiva de la paz, el desmontaje de matrices de opinión contra el gobierno y atribución de responsabilidades por daños a los factores de oposición. La comunicación antigubernamental concentra sus esfuerzos en exigir la renuncia del gobernante, atribuir los hechos de violencia a grupos armados e irregulares del gobierno y denunciar los asesinatos ocurridos durante la protesta como crímenes de lesa humanidad. La comunicación no polarizada se enfoca en exigir soluciones a las demandas sociales, plantean el cese de la violencia y realiza un balance equilibrado en la atribución de responsabilidades por daños de la violencia.

En cuanto a los medios que utilizan para comunicarse, durante el desarrollo de la crisis de gobernabilidad se produce un vacío o silencio comunicacional en los medios locales de comunicación radial, televisiva y escrita. Silencio comunicacional que es llenado por el uso intensivo de redes sociales, medios de comunicación internacional y organizaciones políticas y sociales vinculados a los factores de poder confrontados. En resumen, al fenómeno del vacío comunicacional de los medios locales y nacionales de comunicación, que se enfoca en la comunicar a la población donde se desarrolla la crisis, se responde con el fenómeno de la comunicación hacia afuera, que se basa en medios internacionales de comunicación y su propósito es influir en la opinión de la comunidad nacional e internacional.

La comunicación gubernamental utiliza una vocería centralizada en las máximas autoridades civiles y militares; los directores de organismos nacionales con sedes Barinas no son autorizados para ofrecer declaraciones. Por su parte, la comunicación antigubernamental se

descentraliza en los líderes locales de la oposición y en los líderes comunitarios que encabezaban las protestas en la calle. La comunicación no polarizada se expresaba mediante personas que declaraban en medios internacionales y redes sociales, y a través de líderes de partidos políticos que promueven la despolarización. Surge la hipótesis de que la centralización de la vocerías, que limita la capacidad de informar de los actores gubernamentales asentados en el territorio donde ocurren los hechos, afecta negativamente el desenvolvimiento y logro de los objetivos de la comunicación gubernamental.

Se observó, además, la existencia de dificultades a la hora de desplazarse por las ciudades para observar la situación e informar a los diferentes públicos interesados, que afecta a los voceros y gestores de la comunicación. Dificultades asociadas a la obstrucción de calles y la inseguridad. Por ello, buena parte de los mensajes transmitidos son generados y producidos por los manifestantes, mediante las redes sociales, desde los mismos lugares donde se producen las manifestaciones. Los medios de comunicación y periodistas, entonces, se limitan a comunicar mensajes producidos por los mismos protagonistas de los hechos.

Las dificultades de movilización y la inseguridad personal que dificulta el ejercicio de la comunicación gubernamental, sugiere que los gobiernos desarrollen una política de relaciones públicas orientada a fortalecer vínculos estables con organizaciones sociales, políticas y comunicacionales asentadas en el territorio, las cuales funcionarían como medios de comunicación durante las crisis de gobernabilidad.

5. 3. Cierre de la crisis de gobernabilidad

Cuadro 31

Acontecimientos y acción gubernamental durante el cierre de la crisis de gobernabilidad

Acontecimientos	Acción gubernamental
Cese de la violencia callejera por dinámica propia del conflicto	Toma del control por organismos militares, policiales y políticos de carácter nacional
Vacío de liderazgo local	Desplazamiento circunstancial de las autoridades locales por autoridades nacionales
	Vuelta al poder de un caudillo local
Reorganización del poder a lo interno del bloque gubernamental	Destitución de las autoridades civiles, militares y policiales locales
Demandas de indemnización de las víctimas	Indemnización por daños a las víctimas de mayor poder

El cierre de la crisis de gobernabilidad se produce mediante el cese de la violencia callejera y la apertura de las vías urbanas y nacionales, como consecuencia de la dinámica misma del conflicto y por el temor generado por los daños contra el comercio, instalaciones públicas y asesinatos. Además, de acuerdo a la evolución nacional del conflicto, ya no era posible el logro del objetivo buscado: la renuncia del Presidente de la República. Con el cierre de la crisis se deja sentir con mayor fuerza el vacío de liderazgo, el cual es llenado por el desplazamiento circunstancial de las autoridades locales por autoridades nacionales, la reorganización del poder a lo interno del bloque gubernamental y las indemnizaciones otorgadas a los comerciantes por los daños causados. Se produce así la destitución de las autoridades civiles, militares y policiales locales, así como la vuelta al poder, al cargo de Gobernador del Estado, de alguien con perfil de caudillo local

Cuadro 32

Comunicación gubernamental, antigubernamental y despolarizante durante el cierre de la crisis de gobernabilidad

Rasgos	Comunicación gubernamental	Comunicación antigubernamental	Comunicación despolarizante
Discurso	Atribución de responsabilidades por daños de la violencia Indemnizaciones a los afectados	Atribución de responsabilidades por daños de la violencia Denuncia de asesinatos de lesa humanidad y justicia para las víctimas	Discurso de la paz, indemnización y justicia para las víctimas de la violencia
Uso de medios y redes locales	Uso moderado con fines informativos	Uso moderado con fines de denuncias	Uso moderado con fines de aprendizaje social
Uso medios internacionales	Uso con fines de denuncias	Uso con fines de denuncias	Uso despolarizado con fines de aprendizaje social
Vocería	Autoridades nacionales políticas y militares	Líderes locales de organizaciones políticas y sociales	Líderes de Partidos políticos de centro y personas influyentes en la opinión pública
Mecanismo de comunicación	Rueda de prensa de autoridades nacionales	Mensajes en redes sociales	Mensajes en redes sociales
Actitud frente al consenso	Desfavorable	Desfavorable	A favor

Con el cierre de la crisis, la comunicación gubernamental anuncia como una victoria el cese de la violencia, atribuye la responsabilidad de los hechos a factores políticos desestabilizadores y ofrece la indemnización de los empresarios por daños causados. La comunicación antigubernamental atribuye a grupos armados la situación de violencia y denuncia los asesinatos como crímenes de lesa humanidad. La comunicación no

polarizada llama a la indemnización y justicia para las víctimas, reivindica el discurso de la paz e insiste en enfocarse en generar acuerdos o consensos para afrontar los problemas del país.

Asimismo, el cierre de la crisis, en general, se manifiesta en clave de disminución de los niveles de uso de los medios de comunicación y de redes sociales. La vocería de la comunicación gubernamental es ejercida por altos jerarcas políticos y militares del gobierno nacional mediante una rueda de prensa, desplazando a los actores gubernamentales asentados en el territorio. Las vocerías de la comunicación antigubernamental y la no polarizada la ejercen líderes locales mediante las redes sociales y medios de comunicación internacional. En general, la comunicación continua polarizada y la búsqueda de consensos no es deseada por los factores de poder confrontados.

Dado que no se cumplieron las demandas que dieron lugar a la crisis y no se desarrollaron acuerdos entre los actores confrontados, se puede afirmar que la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad, polarización y sistemas comunicacionales cerrados no se enfoca en la construcción de consensos y se orienta solo a reforzar las posiciones de apoyo político y electoral de la población que sirve de base al gobierno

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

En las conclusiones nos enfocaremos en explicitar las contribuciones teóricas de la presente tesis doctoral, entendidas como “una discusión o comentario de por qué y de qué manera la teoría de fondo y la teoría focal con que usted empezó son ahora diferentes como resultado de su trabajo de investigación” (Phillips y Pugh, 2008, p.78).

Uno de los aportes teóricos de la presente investigación es la tesis de la comunicación gubernamental polarizada. En efecto, según Riorda (2009) la función esencial de la comunicación gubernamental es la generación de consensos, que actúa “como contra fuerza frente a las potencialidades de división de intereses y creencias divergentes, y adaptado a cada circunstancia, tiempo y lugar” (p.98), es decir, “como ausencia de disensos inestabilizadores, que, aun existiendo solo para principios generales, sea concebido como un elemento que, a pesar de las tensiones, dote de adaptabilidad y de una considerable resistencia al sistema político” (p.98). Se trata, en definitiva, de la comunicación gubernamental como un dispositivo de prevención de las crisis de gobernabilidad, o, en su defecto, para procurar menores impactos negativos de las crisis.

No obstante, la tesis de la comunicación gubernamental como factor de construcción de consensos orientados al aseguramiento de mayores y mejores condiciones de gobernabilidad, va en contrasentido de la tesis de una comunicación gubernamental polarizada que se nutre de la confrontación para asegurar la fidelidad de sus seguidores.

El desarrollo de las estrategias de comunicación gubernamental sin la intencionalidad de negociar con los actores involucrados en las situaciones de crisis de gobernabilidad desdice del deber ser de la misma, que es, precisamente el desarrollo de ciudadanía y la búsqueda de consensos en

torno a políticas públicas (Pacheco, 2015). La comunicación de gobierno, en contextos de polarización política, deviene en una herramienta de guerra y confrontación, orientada a la atribución de culpas y al descrédito de los oponentes. No obstante, se puede sostener que en la confrontación polarizada de la comunicación gubernamental y antigubernamental, hay otra manera emergente de comunicación orientada por un sentido más racional de la política, enfocada en la despolarización

Una segunda contribución de la presente investigación es la tesis de la crisis inducida. En teoría, existen tres enfoques para concebir las crisis: estructural y de acción intencionada. El primero coloca el énfasis en las condiciones (causas) que generan la crisis. El segundo enfatiza las capacidades de los sujetos sociales involucrados para gestionar la crisis. El tercer enfoque, punto medio, sostiene que los sujetos sociales pueden gestionar la crisis pero gestionados por las estructuras (Riorda, 2011). Entonces, la tesis de la crisis inducida constituye un cuarto enfoque para comprender la crisis, el cual asume que la misma es generada (inducida) para atender a los objetivos de poder de los factores sociopolíticos confrontados. La diferencia con el enfoque de acción intencionada, radica en que éste se refiere a la posibilidad de gestionar intencionalmente el desarrollo de la crisis, en tanto que el enfoque de la crisis inducida se refiere al origen de la misma.

Surge entonces la siguiente pregunta ¿Cómo se manifiesta la crisis de gobernabilidad inducida en el contexto de estudio? Por un lado, los factores de oposición accionan para generar la crisis en función de derrocar al gobierno mediante el caos y la violencia. Desde la otra perspectiva, la crisis, con toda la carga de violencia y terror generado, fue provocada intencionalmente por el gobierno para generar miedo e inhibir la protesta ciudadana

La tesis de la crisis inducida es también un aporte con respecto a otras taxonomías de la clasificación de las crisis. Una de estas taxonomías es que

las crisis se clasifican según su nivel de previsibilidad e influenciabilidad en los siguientes tipos: “crisis convencionales, crisis intratables, crisis inesperadas y crisis fundamentales” (Gundel, 2005, citado por Medina, 2017, p.31). Las convencionales se distinguen porque son evitables y el liderazgo puede ejercer alguna influencia en su devenir. Las crisis intratables son de fácil previsión, pero muy difíciles de influenciar y gestionar. Las crisis inesperadas: difíciles de prever, pero fáciles de influenciar y gestionar. Finalmente, las crisis fundamentales son difíciles de prever, influenciar y gestionar (Medina, 2017).

La tesis de la crisis inducida se diferencia de la tesis de la crisis convencional, en que esta última sostiene que las crisis son evitables pero sus causas se encuentran fuera de la voluntad de los actores sociales involucrados, en tanto que la primera (la tesis de la crisis inducida) ubica el origen (causa) de las mismas, precisamente, en la voluntad de los sujetos.

La otra contribución de la presente tesis doctoral viene de un hallazgo disonante con una teoría de partida, según la cual el cierre de las crisis de gobernabilidad se produce mediante la construcción de soluciones a las demandas que la generaron y por acuerdos políticos, de modo que se genere un clima de certidumbre entre los involucrados (Riorda, 2009). No obstante, según los hallazgos del presente estudio, las demandas de salida del gobierno de la oposición y de cese a los controles de precios de los empresarios, como causas de generación de la crisis, no fueron cumplidas. Los familiares de las víctimas mortales del conflicto, hasta donde se maneja información, no recibieron las respuestas a sus demandas de justicia. Los daños materiales y humanos causados por la violencia generaron consensos en torno a la necesidad de la paz. El sector comercio, que lideró las protestas iniciales de la crisis, llegó a un conjunto de acuerdos con el gobierno orientados a resarcir los daños causados durante las protestas.

Surge así la tesis de que es posible el cierre de las crisis de gobernabilidad sin que se cumplan las demandas que la generaron y sin

acuerdos políticos. Así mismo, es posible pensar que los cierres pueden producirse a partir de la construcción de soluciones a demandas que emergieron como consecuencia de la misma crisis de gobernabilidad, tal fue el caso de las indemnizaciones de los empresarios por daños a sus propiedades.

La tesis de la comunicación hacia afuera es otra contribución de la presente tesis doctoral: en efecto, tanto la comunicación gubernamental como la antigubernamental se enfocaron hacia el público nacional e internacional, usando para ello los medios de comunicación internacional. Es decir, no estuvo orientada a informar e influir en el público local, que fue el lugar donde se produjo la crisis de gobernabilidad. Supone entonces una subordinación del interés local al interés nacional e internacional. De modo que el público local se informa, por rebote, a través de los medios nacionales e internacionales. La comunicación hacia afuera es también una respuesta frente a las restricciones que imponen los gobiernos a los medios de comunicación social, los cuales, por autocensura, se autoimponen el silencio comunicacional.

Otra contribución teórica viene de la identificación de un rasgo problematizador de la comunicación gubernamental. En efecto, más allá de la racionalidad de conservar la reputación e imagen de los gobernantes y del gobierno, la misma se encuentra condicionada por intereses predominantes a lo interno de una coalición gubernamental donde se mueven diversos y antagónicos intereses de poder. En otras palabras, el desarrollo de comunicación gubernamental puede convertirse en un campo minado de antagonismos producto de los intereses que se mueven a lo interno de los gobiernos.

Otro aporte de la presente investigación es la hipótesis acerca de la posibilidad de que, en determinadas crisis de gobernabilidad, se pueda generar la creencia de que no es necesaria la comunicación gubernamental de crisis, pues se asume que la respuesta a la crisis escapa al mismo

gobierno y es un asunto, por ejemplo, que depende de la actuación de las fuerzas militares.

Otra contribución viene de un desafío: la comunicación de crisis tiene el reto de crear y operar con nuevos paradigmas en contextos de presión, incertidumbre y bajo reglas emergentes y desconocidas (Courtney, 2002, citado por Riorda, 2011). En efecto, las estructuras de la comunicación gubernamental dejaron de funcionar por efectos de la inseguridad y las dificultades de movilización. Emerge entonces una comunicación gubernamental sustentada en las estructuras del partido de gobierno asentadas en el territorio.

Otro aporte es la identificación de una hipótesis sobre las limitaciones de cierto estilo comunicacional: la centralización de la vocería gubernamental se corresponde con un sistema de comunicación cerrado, en el cual la máxima autoridad hegemoniza la comunicación gubernamental y los demás funcionarios solo pueden hablar si dicha autoridad les autoriza y cede la palabra (Amadeo, 2016). De esta manera, los funcionarios gubernamentales de los organismos nacionales asentados en el territorio se ven severamente limitados para informar a la ciudadanía local sobre los acontecimientos en desarrollo, situación que, inferimos, puede limitar significativamente la eficacia de la comunicación gubernamental.

Confirmar aspectos de una teoría también es un aporte: el rol hegemónico de las redes sociales en el ejercicio de la comunicación gubernamental y antigubernamental, se explica en que las mismas facilitan la autocomunicación de los ciudadanos y sus organizaciones, y que dotados de autonomía participan como emisores y receptores de mensajes que los hacen menos dependientes de las empresas de comunicación (Castells, 2009). En efecto, la principal fuente de emisión y recepción de mensajes, por y entre la ciudadanía, acerca de la crisis de gobernabilidad en desarrollo se produjo a través de las redes sociales, en un contexto donde los medios de comunicación local y nacional cayeron en un vacío de información. De ese

modo, queda en evidencia la hegemonía comunicacional de las redes sociales y la disminución de la importancia de los medios de comunicación tradicionales

RECOMENDACIONES

La investigación revela la importancia de que los gobiernos desarrollen una política de relaciones públicas y fortalecimiento de sus relaciones con los líderes y organizaciones asentados en los territorios. En efecto, ante las dificultades propias para el ejercicio de la comunicación gubernamental en contextos de crisis, tales como inseguridad y dificultad de movilización de los funcionarios, esas organizaciones pueden fungir como medios, formas o mecanismos de interacción con los diferentes públicos.

Es importante que los gobiernos se preparen anticipadamente para afrontar situaciones de crisis de gobernabilidad. Entre otras acciones, se pueden diseñar escenarios de crisis y proyectar qué hacer frente a los mismos. También es posible constituir comités de crisis de gobernabilidad y preparar a sus integrantes para afrontar tales situaciones.

Se sugieren los siguientes temas de investigación: los intereses internos de los gobiernos en el desarrollo de la comunicación gubernamental, influencias de los medios de comunicación internacionales en las crisis locales de gobernabilidad y fundamentos teóricos de las crisis inducidas de gobernabilidad.

Es recomendable desarrollar un curso de formación en gestión de la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad dirigido a periodistas y gobernantes, así como al personal académico que quiera involucrarse en una línea de investigación sobre este campo de estudio.

En este sentido, desde el Doctorado en Ciencias Sociales de la UNELLEZ, se propone trabajar en el diseño de una línea de creación

intelectual que tenga como objeto de estudio la comunicación política y gubernamental, en la cual participen docentes, tesistas, gobernantes y funcionarios de la comunicación gubernamental.

REFERENCIAS

- Álvarez, S. (2019). *Las estrategias de comunicación de los actores políticos ante el conflicto social: Análisis de sus marcos de referencia para la reforma laboral de 2012*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.
- Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. *Austral comunicación*, 5 (2), 155-181.
- Báez, P. (2017). *Medios de comunicación, poder y contrapoder en América Latina: un estudio comparado entre Venezuela y Ecuador en la historia más reciente*. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid
- Barrera, M. (2009). Técnicas de análisis en investigación: técnica de análisis cualitativo: análisis semántico, de signos, significados y significaciones. Caracas: Sypal-Quirón.
- Brower, J. (2016). En torno al sentido de gobernabilidad y gobernanza: delimitación y alcances. *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, 67, 149-162.
- Cancelo, M. (2007). La comunicación gubernamental. *Chasqui Revista Latinoamericana de comunicación*, (98), 72-75.
- Canel, M. y Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y sociedad*, XXIII (1), 7-48.
- Cañizales, A. (2010). Medios, gobernabilidad democrática y políticas públicas. la presidencia mediática: Hugo Chávez (1999-2009). Tesis Doctoral. Universidad Simón Bolívar.
- Caraballo, L. y Rivas, J. (2005). (In) gobernabilidad y partidos políticos en Venezuela. *Reflexión política*, 7 (14), 142-157.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.

- Castillo, J. y García, M. (2021). Gestión de crisis del Gobierno de Mario Marín Torres en el caso Lydiagate. *Strategy, Technology and Society*, 11, 205-232.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial N° 36.860 del jueves 30 de diciembre de 1999.
- Di Tella, T. (2004). *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Buenos Aires: Ariel.
- Fernández, D. (2014). Introducción: La comunicación como saber experto. En: Fernández, D. (Coordinador). *Comunicación aplicada. Teoría y método*. Colección «Espacio Iberoamericano». Salamanca: CS Comunicación Social Ediciones y Publicaciones
- Fernández, D. (2014a). Un paradigma interpretativo para la investigación en medios de comunicación. En: Fernández, D. (Coordinador). *Comunicación aplicada. Teoría y método*. Colección «Espacio Iberoamericano». Salamanca: CS Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.
- Ferrater, J. (1999). *Diccionario de Filosofía*. Barcelona: Ariel Filosofía.
- Foucault, M. (1979). *Microfísica del poder*. 2a ed. (Edición y traducción de Julia Varela y Fernando Álvarez-Uría). Madrid: Las ediciones de la Piqueta.
- Gadamer, H. (1984). *Verdad y método: fundamentos de una hermenéutica filosófica*. Salamanca: Sígueme
- González, R. (2010). *Gobernabilidad. Historia, teoría y política de un concepto trivial*. México: UPN. 66 p.
- Hernández, F. (2018). Revuelta sistémica en/de la ciudad ocupada segregada (Barinas-Venezuela). *Plural Revista semestral de la Asociación Latinoamericana de Antropología*, 1 (2), pp. 19-33.
- Koeneke, H. (1999). Gobernabilidad democrática y medios de comunicación social en la Venezuela de los últimos años. *Ciencias de Gobierno*, 6, 21-29

- Ley de responsabilidad social en radio, televisión y medios electrónicos (2011). Gaceta Oficial N° 39.610 de fecha lunes 7 de febrero de 2011
- Mardones, J. (1991). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*. Barcelona: Anthropos.
- Martínez, M. (2006, reimp.2009). *Ciencia y arte de la metodología cualitativa* (2ª ed). México: Trillas, 350p.
- Martínez, M. (2007). *Evaluación cualitativa de programas*. México: Trillas
- Martínez, M. (2012). *Hermenéutica y Análisis del Discurso como Método de Investigación Social*. Disponible en:
<http://prof.usb.ve/miguelm/hermenyanalisisdisc.html>
- Medina, R. (2017). *Comunicación en situaciones de crisis: Factores de éxito que favorecen su eficacia. Estudio comparado de casos de comunicación de crisis en el sector público español entre los años 2010-2014*. Tesis Doctoral. Universidad de Murcia.
- Munk, G. (2003) Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana. *Revista mexicana de sociología*, 20 (3), 565-588.
- Orta, J. (2012). *La comunicación gubernamental en México: Vinculación del poder político con el poder mediático. Análisis de la problemática actual y perspectiva histórica*. Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla.
- Phillips, E. y Pugh, D. (2008). *La Tesis Doctoral. Cómo escribirla y presentarla. Un manual para doctorandos y directores*. Traductores Aida Santapau y Esther Gil. Barcelona: Bresca
- Ponce, M. y Kanashiro, L. (2017). La comunicación de gobierno: un espacio de disputa por el poder de significar. *Contratexto*, 27, 9-13
- Porras, A. (2014) *La acción de gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*. Madrid: Trotta, 148 pp.
- Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2017). *Plan de la Patria 2025. Hacia la prosperidad económica*. Caracas: autor

- Riorda, M. (2009). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Polítai*, 96-11.
- Riorda, M. (2011). Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo. En: Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. & Riorda, M. (2011). La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.
- Riorda, M. y Elizalde, L. (2013) ¿Hacia dónde va la comunicación gubernamental en América Latina? *Más Poder Local*, XXIII, 12-14.
- Ríos, J. (2001). Para empezar a entender la gobernabilidad. *Notas Históricas y Geográficas*, (12), 213-224
- Ríspolo, F. (2020). El campo de la comunicación política: el lugar de la comunicación de gobierno. *POSTData*, 25 (1), 99-135
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases para la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* (Traducido al español de Eva Zimmerman). Antioquia: Universidad de Antioquia
- Tomassini, L. (1996). *Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- UNELLEZ (2017). *Doctorado en Ciencias Sociales*. Secretaria Ejecutiva de Innovación y Desarrollo Curricular. Barinas: Autor
- Valdettaro, S. (2015). *Epistemología de la comunicación: una introducción crítica*. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.
- Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos* (Barcelona), 186, pp. 23-36.
- Villegas, E. (2012). *Abril golpe adentro*. 2da Ed. Caracas: Fundarte

ANEXOS

ANEXO 1. PAQUETE DE VALIADACIÓN DE INSTRUMENTOS

Universidad Nacional Experimental
de los Llanos Occidentales
“EZEQUIEL ZAMORA”



LA UNIVERSIDAD QUE SIEMBRA

Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social
Coordinación de Área de Postgrado
Doctorado en Ciencias Sociales

APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD

Requisito parcial para optar al grado de
Doctor en Ciencias Sociales

AUTOR: Ronald Leal Pereira
C.I.V-18117161
TUTOR: Dr. Oscar José Rodríguez
C.I.V-9.571.617

BARINAS, ENERO DE 2022

Objetivos de la Investigación

Objetivo general

Proponer una aproximación teórica hermenéutica a la comunicación gubernamental en contextos de crisis de gobernabilidad desde la comprensión de los actores sociales involucrados que se disputan el poder.

Objetivos específicos

- Comprender las estructuras y procesos de la crisis de gobernabilidad en el contexto de estudio
- Develar las estructuras y procesos de la comunicación gubernamental y antigubernamental en el contexto de estudio
- Interpretar las relaciones entre la crisis de gobernabilidad, la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental
-

CATEGORIZACIÓN PRELIMINAR

Cuadro 2.

Matriz de categorías preliminares

Objetivos	Categorías	Preguntas generadoras
Comprender las estructuras y procesos de la crisis de gobernabilidad en el contexto de estudio	Crisis de gobernabilidad	1. ¿Bajo qué condiciones y cómo se origina, desarrolla y concluye la crisis de gobernabilidad ocurrida en la ciudad de Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017?
Develar las estructuras y procesos de la comunicación gubernamental y antigubernamental en el contexto de estudio	Comunicación gubernamental y antigubernamental	2. ¿Cuáles son, cómo se desarrollaron, quiénes participaron y qué impacto generaron las estrategias de comunicación gubernamental y antigubernamental frente a la crisis de gobernabilidad ocurrida en la ciudad de Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017? 3. ¿Bajo qué condiciones, escenarios y circunstancias se desarrolló la comunicación gubernamental y antigubernamental que se generó frente a la crisis de gobernabilidad ocurrida en la ciudad de Barinas durante los días 21,22,23 y 24 de mayo de 2017?
Interpretar las relaciones entre la crisis de gobernabilidad y la comunicación gubernamental		

**Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Occidentales
“Ezequiel Zamora”
Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social
Coordinación de Área de Postgrado
Doctorado en Ciencias Sociales**

Estimado Experto (a):

Por sus excelentes credenciales profesionales que lo califican como especialista en el campo educativo y metodológico Usted ha sido seleccionado para determinar la validez por juicio de experto del instrumento elaborado en la investigación titulada: **APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOVERNABILIDAD**, a ser presentado en la ilustre Universidad UNELLEZ Barinas, para optar al título de Doctor en Ciencias Sociales

Su opinión y consideraciones brindarán un valioso aporte a esta investigación, agradeciendo de antemano su esfuerzo y entusiasmo.

Atentamente,

Ronald Leal Pereira
C.I.V-18117161

Nota: Adjunto a la presente, se anexan título de investigación, objetivos del estudio, instrumento, hoja de validación y acta de validación

Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Occidentales
“Ezequiel Zamora”
Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social
Coordinación de Área de Postgrado
Doctorado en Ciencias Sociales

Estimado(a) experto en comunicación gubernamental.

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, en la oportunidad de informarle que se está realizando un trabajo de investigación titulado: **APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD**, razón por la cual, se requiere de su importante participación en la aplicación del presente instrumento que pretende recoger información en el desarrollo y culminación de la misma.

Para fines de esta investigación entendemos por Rol el papel que usted juega dentro de la institución. En otras palabras, el Rol es lo que usted efectivamente hace dentro de la institución policial en atención a la posición que ocupa dentro de la misma.

Sus respuestas son muy valiosas para la presente investigación

Agradeciendo la mayor colaboración prestada,

Atentamente,

Ronald Leal Pereira
C.I.V-18117161

INSTRUMENTO CUESTIONARIO

PLANILLA DE VALIDACION

Nº ítems	Pertinencia		Claridad		Congruencia		A		MR		E	
	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	NO
1												
2												
3												

Referenci
a:A =
Aceptado,

MR = Mejorar Redacción, E = Eliminar

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

Apellidos y Nombres
C.I.:

**Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Occidentales
“Ezequiel Zamora”
Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social
Coordinación de Área de Postgrado
Doctorado en ciencias sociales**

ACTA DE VALIDACIÓN

Quién suscribe, _____, con Grado de Maestría en:
_____, a través de la presente,
manifiesto que he validado el modelo de encuesta dirigida a los responsables y voceros
de la comunicación gubernamental y la comunicación antigubernamental que participaron
en la revuelta social ocurrida en la ciudad de Barinas durante los días 20,21, 22, 23 y 24
de mayo de 2017, diseñado por la ciudadano Ronald Leal Pereira, titular de la Cédula de
Identidad C.I.-V-10.564.557, estudiante de la Universidad UNELLEZ Barinas, cuya tesis
doctoral lleva título: **APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA COMUNICACIÓN
GUBERNAMENTAL EN CONTEXTOS DE CRISIS DE GOBERNABILIDAD**, y considero
que el cuestionario presentado.

En Barinas, a los ____ días del mes de _____ de 2021.

Apellidos y Nombres



**Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Occidentales
"Ezequiel Zamora"
Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social
Coordinación de Área de Postgrado
Doctorado en ciencias sociales**

ANEXO 2. SITUACION ACADEMICA



**UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DE LOS LLANOS OCCIDENTALES
EZEQUIEL
ZAMORAUNELLEZ**

SITUACION ACADEMICA

Fecha: 10/01/2022 PAG.1

Datos Personales		
Cédula	Apellidos y Nombres	Sede
18117161	LEAL PEREIRA, RONALD DARIO	Barinas - POSTGRADO

Carrera		
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES :	4	A

CURSO DE INICIACIÓN DOCTORAL				
PERÍODO	CÓDIGO	SUBPROYECTO	UC	NOTAS
2019:I-RG	DCSCID01	LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN, GRUPOS Y REDES EN EL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES	4	4.97 (A)
2019:II-RG	DCSCID02	PROGRAMA DOCTORAL Y USO DE MEDIOS TECNOLÓGICOS	4	5.00 (A)
2019:I-RG	DCSCID03	INGLES BASICO	4	4.90 (A)
2019:II-RG	DCSCID04	PRE PROYECTO DE TESIS DOCTORAL	4	4.70 (A)
SEMESTRE I				
PERÍODO	CÓDIGO	SUBPROYECTO	UC	NOTAS
2019:II-RG	DCSPAIC01	RESIGNIFICACIÓN EPISTEMOLÓGICA DE LAS CIENCIAS SOCIALES	4	4.54 (A)
2020: I-RG	DCSPAIC02	METATEORÍAS DE LA INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS SOCIALES	4	4.60 (A)
SEMESTRE II				
PERÍODO	CÓDIGO	SUBPROYECTO	UC	NOTAS
2019:II-RG	DCSPAIC03	MEDIOS TECNOLÓGICOS E INNOVACIÓN EN LAS CIENCIAS SOCIALES	4	4.47 (A)
2020: I-RG	DCSPAIC04	SEMINARIO I: MÉTODOS AVANZADOS DE INVESTIGACIÓN Y PLURALIDAD METODOLÓGICA EN CIENCIAS SOCIALES	4	4.95 (A)

2021: I-RG	DCSPAIC05	ELECTIVA I: POLÍTICAS PUBLICAS TERRITORIALES, ANÁLISIS SOCIOLÓGICO (NO USAR)	4	5.00 (A)
SEMESTRE III				
PERÍODO	CÓDIGO	SUBPROYECTO	UC	NOTAS
2020: II-RG	DCSPAIIIC06	SEMINARIO II: ESCRITURA DE TEXTOS CIENTÍFICOS ACADÉMICOS DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIASSOCIALES	4	4.50 (A)
2020: II-RG	DCSPAIIIC07	SEMINARIO DE TESIS DOCTORAL E INVESTIGACIÓN ACADÉMICA I	4	4.70 (A)
2021: I-RG	DCSPAIIIC08.01	ELECTIVA II: HERMENÉUTICA DE LA IDENTIDAD CULTURAL	4	4.80 (A)
SEMESTRE IV				

...../CONTINUA



Apellidos y Nombres: LEAL PEREIRA, RONALD DARIO
Carrera: DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

Mención:

PERÍODO	CÓDIGO	SUBPROYECTO	UC	NOTAS
2021: I-RG	DCSPAIC010.0 1	ELECTIVAS III: ENFOQUES SOCIO POLÍTICOS POSTMODERNOS	4	5.00 (A)
2020: II-RG	DCSPAIC09	SEMINARIO DE TESIS DOCTORAL E INVESTIGACIÓN ACADÉMICA II	4	5.00 (A)
2021: I-RG	DCSPAIC11	TESIS DOCTORAL	5	5.00 (A)

Índice: 4.81

Unidades de Créditos

Aprobadas: 61 Unidades

de Créditos de la

Carrera

: 61 Condición: Regular

Escala de Calificación de esta Universidad: C: 3.00 a 3.66, B: 3.67 a 4.33, A: 4.34 a 5.00, La mínima calificación aprobatoria es de 3.00, letra C. Sólo se presentan los subproyectos aprobados. El índice académico es calculado con la última nota de cada subproyecto, incluyendo los reprobados.

Notas que se expide a petición de la parte interesada en Barinas-
POSTGRADO, a los 10 días del mes de enero de 2022

Certifique que este documento es válido en <http://www.unellez.edu.ve/ar> Introduzca el código 999075e7664e4c268b39898630c1f1ad y compare los datos emitidos por el sistema. Este documento es válido para el periodo 2021: II-RG.

SINTESIS CURRICULAR OSCAR JOSÉ RODRÍGUEZ

Apellidos Y Nombres: Rodríguez Oscar José.

Cédula De Identidad: V-9.571.617

Estado Civil: Casado.

Dirección: Urbanización Alto Barinas Sur, Calle Unión Cruce Con Calle Davos, Casa N° L13-A

Correo: Tesis25@Gmail.Com

Teléfonos: 0414-5043150 02735411832

CARGO: Profesor Asociado Universidad Politécnica Territorial del Estado Barinas José Félix Ribas (UPT JFR)

ESTUDIOS FORMALES

- ✓ *Licenciado en Sociología del Desarrollo. UNELLEZ. 1991.*
- ✓ *Certificado-Diploma de Estudios Avanzados en innovación curricular. Universidad de Córdoba. España. 2009*
- ✓ *Magíster Scientiarum en gerencia y planificación institucional. UNELLEZ. 2001*
- ✓ *Doctor en Educación. Universidad de Carabobo. 2021*

PONENCIAS

- *6to Congreso Internacional de Educación Superior Universidad 2008. La Habana Cuba. Febrero 2008.*
- *V Congreso Internacional Didáctica de las Ciencias. La Habana Cuba. Marzo 2008.*
- *Memorias de los Congresos Nacionales de Ciencia y Tecnología de Vzla 2014, 2015 y 2016.*
- *Congreso Internacional de Ciencias de la Educación. Universidad de Carabobo. 2016*

- *Memorias Congreso Internacional de Educación Universidad de Carabobo. 2016.*
-
- Congreso de Ciencias Sociales UNELLEZ. 2017.

PUBLICACIONES CIENTÍFICAS

- -Fundamentos epistemológicos de una didáctica transformadora para la generación de innovaciones tecnológicas a partir de procesos investigativos en los IUT de Venezuela. Revista SCIENTIA UNELLEZZEA. Volumen 3-2008.Número 2.
 - -“Aproximación a un modelo explicativo sobre el alcance innovador de la investigación tecnológica universitaria. Caso: IUTEBA de Venezuela”. Revista Informe de Investigaciones Educativas, Vol. XXIII, año 2009, N° 2, Especial sobre Investigación Educativa. Pág. 55-66. ISSN: 1316-0648. Depósito Legal Pp. 198504DF11
 - -“El Aprendizaje por proyectos en la Universidad Politécnica Territorial José Félix Ribas”. Revista Investigaciones Interactivas COBAIND. Volumen III N° 14 / abril 2.013.
 - -“La formación de docentes investigadores de su práctica educativa en el contexto de las Universidades Politécnicas Territoriales de Venezuela” Revista Memorialia de la UNELLEZ N°11, correspondiente a la Edición 2014
 - La investigación universitaria en Venezuela: su comprensión en clave de calidad científica con pertinencia e impacto social. Revista Arjé. Vol. 12.N° 23. Julio-Diciembre 2018.
 - Prácticas de gestión y relaciones de poder en los procesos de apropiación social de los resultados de la investigación educativa en la universidad venezolana. Tesis Doctoral. Repositorio Institucional Universidad de Carabobo Octubre 2021
-

Cargos académicos

- ❖ Docente en el área de Metodología de la Investigación y formulación de proyectos. Instituto Universitario de Tecnología del estado Barinas (IUTEBA). 2002-2010
- ❖ Docente de los Subproyectos Seminarios de Tesis I, II y III; Metodología cuantitativa; Metodología Cualitativa; Metodología de la investigación. Subprograma de Sociología UNELLEZ. 2006-2010
Coordinador de Investigación del IUTEBA. 2003-2008
- ❖ Miembro del comité organizador y jurado de las III, IV, V, VI y VII Jornadas de Investigación del estado Barinas. COBAIND 2003-2009
- ❖ Directivo del Consejo Barines de Investigación y Desarrollo (COBAIND) 2003- 2016.
- ❖ Coordinador de Postgrado del IUTEBA. Mayo 2010 hasta la actualidad
- ❖ Profesor de metodología de la investigación en las maestrías en “Docencia Universitaria” y “Gerencia y planificación Institucional” de la UNELLEZ. 2006-2017.
- ❖ Jurado de cuarenta trabajos de grado de Sociología en la UNELLEZ.2003-2016
- ❖ Tutor de quince (15) trabajos de grado en Sociología. UNELLEZ
- ❖ Jurado de 55 trabajos de grado las maestrías en Docencia Universitaria y Administración, mención Gerencia y Planificación Institucional de la UNELLEZ. 2006-2016
- ❖ Tutor de veinticuatro (24) trabajos de grado de Maestría en “Docencia Universitaria” y “Gerencia y planificación de la UNELLEZ”. 2006-2022.

- ❖ Profesor de la Unidad Curricular Tutorial de Proyecto 2010-2022. UPT JFR.
- ❖ Investigación acreditada por el Programa PEII desde el año 2011-2017
- ❖ Arbitro Revista ARGE Universidad de Carabobo desde 2016.
- ❖ Arbitro de la Revista Conocimiento Libre.
- ❖ Coordinador de Postgrado de la UPT JFR 2010-2017.
- ❖ Coordinador Académico del I Congreso de Ciencias Sociales de la UNELLEZ. 2017.
- ❖ Director Editor de la Revista Politécnica y Territorial. 2015-2022



Universidad Nacional Experimental
De los Llanos Occidentales

Ezequiel Zamora
Abogado Ricardo Castro Alvarez

Rector de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora"

Hago saber:

que el ciudadano Bachiller:

Oscar José Rodríguez

natural de Chabasquen Edo. Portuguesa C.V. N° 9571.617 y de veintiseis años de edad, aspirante al Título de Lic. en Sociología del Desarrollo, cumplió todos los requisitos exigidos por las Leyes para obtenerlo, por lo cual, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, le confiero el Título de

Licenciado en Sociología del Desarrollo

Tómese razón de este Diploma en la Secretaría de esta Universidad y reconozcase y léngase en toda la República al ciudadano Oscar José Rodríguez, como tal, Lic. en Sociología del Desarrollo, con todas las derechos que le otorgan las Leyes.

En fe de lo cual firmo el presente Diploma en unión del Secretario, del Vice-Rector de Área, del Jefe del Programa y de dos Profesores de esta Institución, en Barinas - Venezuela, a los **seis** días del mes de Diciembre de mil novecientos noventa y uno años: 1971 y 1972.

El Vice-Rector de Área
Héctor de Haldonado

Profesor
Walter Pérez

República de Venezuela
Oficina Principal de Registro Público
del Estado Barinas

Barinas, 20 de Octubre de 1971. Años: 187° y 132°
con esta fecha y bajo el N° 33 al folio 34°
del Protocolo Único y Principal, ha sido
registrado el presente Título. Derechos:
Escritura: Bs. 20 P.P. \$ 100 Título, Bs. 1000
Total: Bs. 1120 Planilla N° 1106-0722523

El Registrador Principal,
Miguel Ángel Rodríguez Arriaga
REGISTRADOR PRINCIPAL DE OFICIO
ESTADO BARINAS



El Rector,

[Firma]



El Secretario,

[Firma]

El Jefe del Programa
Ezequiel Cepeda

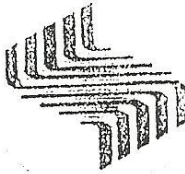
[Firma] Profesor

Inscrito al folio 095 del Libro respectivo.



El Secretario,

[Firma]



Universidad Nacional Experimental

de los Llanos Occidentales

Zequeiel Zamora

Doctor Jaime Carrillo Ochoa

Rector de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Zequeiel Zamora"

Hago saber:

Que el ciudadano:

Oscar José Rodríguez

Natural de Chabasquén, estado Portuguesa, C.I. No.09.571.617, cumplió con los requisitos exigidos en el Reglamento de Estudios de Postgrado de esta Universidad, en razón de lo cual, en nombre de la República y por autoridad de la ley, le confiero el Grado Académico de

Magister Scientiarum en Gerencia y Planificación Institucional

Tómese razón de este Diploma en la Secretaría de esta Universidad, y reconócese y téngase en toda la República al ciudadano Oscar José Rodríguez como tal, con todos los derechos inherentes a este Grado Académico. En fe de lo anterior firmo el presente Diploma, en unión del Vicerrector de Área, Secretario de la Universidad, Secretario Ejecutivo de Estudios de Postgrado y del Coordinador de Área de Postgrado, en Barinas, estado Barinas, República Bolivariana de Venezuela, a los quince días del mes de noviembre de dos mil dos. Años 192° y 143°.



Inscrito en el folio 090 del libro respectivo.

El Secretario
Cafunel

República Bolivariana de Venezuela
Oficina Principal de Registro Público
del Estado Barinas

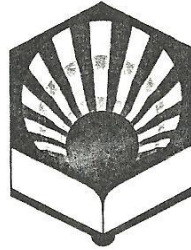
Barinas, 09 de Enero de 2003
Años: 192° y 143° con esta fecha y bajo

El N. 24 Folios: 47-48 Tomo: 1

Del Protocolo Único, Principal y Duplicado ha sido registrado el presente Título Derechos No. 15484

Planilla H - Carmen C. de Acuña
El Registrador Principal *Cafunel*





UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

**CERTIFICADO - DIPLOMA
DE
ESTUDIOS AVANZADOS**

El Rector de la Universidad de Córdoba

Considerando que, conforme a las disposiciones y circunstancias previstas en el R.D. 778/1998 de 30 de Abril (B.O.E. del 1 de Mayo), D. OSCAR JOSE RODRIGUEZ . con DNI/Pasaporte 17403218, nacido el día 25 de Febrero de 1965 , Licenciado en Sociología del Desarrollo por el/la Universidad Nacional Experimental, ha superado los periodos de Docencia e Investigación en el Departamento EDUCACION dentro del Programa de Doctorado INNOVACION CURRICULAR Y PRACTICA SOCIOEDUCATIVA.CONV.UNIV.ABIERTA DE VENEZUELA y con fecha 16/06/09 ha obtenido la valoración global de los conocimientos adquiridos en el mismo, con la calificación de SOBRESALIENTE, expide el presente Certificado-Diploma de Estudios Avanzados en el Área de DIDACTICA Y ORGANIZACION ESCOLAR.

En Córdoba a once de noviembre de 2009

La Secretaria General

El Rector

El / la Funcionario / a



José Manuel Roldán Noguera

MADRID JOSÉ FCO GÓMEZ,
SECRETARÍA GENERAL
DE LA UNIVERSIDAD
DE CORDOBA

27.11.2009

SECRETARÍA DE TÍTULOS

María Aparicio
Jefa de Servicio



APOSTILLE

Convention de La Haye du 5 octobre 1961.

1. País España
El presente documento público
2. Ha sido firmado por María Lozano Aparicio
3. Actuando en calidad de Jefa de Servicio de Títulos
4. Se ha sellado/timbrado Ministerio de Educación

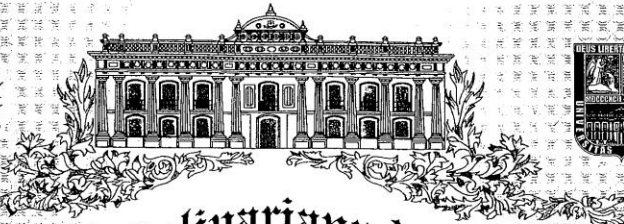
Certificado

5. En Madrid
6. El 07 de diciembre de 2009
7. Por Luis Fco. Acebes Hernansanz, Jefe de la Sección de Legalizaciones. Ministerio de Justicia.

8. Con el número
9. Sello/timbre 38489
10. Firma



COPIA FIEL Y EXACTA
DEL ORIGINAL



República Bolivariana de Venezuela

Universidad de Carabobo

Rectora

Jessy Divo de Romero

Hago saber:

Que el ciudadano

Oscar José Rodríguez

natural de Chabasquén, estado Portuguesa, cédula de identidad C.I. N-09.571.617, previo el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la Ley y el Reglamento, le confiero en nombre de la República y por autoridad de la Ley, el Grado Académico de

Doctor en Educación

Tómese razón de este Título en la Secretaría de esta Universidad y reconozcáse y téngase en toda la República al mencionado ciudadano como tal Doctor en Educación con todos los derechos que le otorgan las leyes.

En fe de lo cual firmo el presente Grado Académico en unión de El Vicerrector Académico, Del Secretario y El Decano de esta institución, en Valencia, a los catorce días del mes de Diciembre de dos mil veintiún, años 211 y 162.



Rectora

[Firma manuscrita]
El Vicerrector Académico



Decano



Secretario

Inscrito al folio 68-20 del libro respectivo

2021122904-68-20

Oficina Principal del Registro Público
Edo. *Baños*

Baños, 16 de A 2 de 2021 Años 211 y 162. En esta fecha y bajo el N° 19, folio 26-27 del protocolo Único y Principal, ha sido registrado el presente Título.

Derechos Escritura - Bo. - H. N. - No. -
Título Bo. - Catal. Bo. - 9, 14 -
Planilla N° - Como N° 15
00-054514

Cuache
C.I. 2.132.060
REGISTRADORA PRINCIPAL (V)
ESTADO BARRINAS



A0081075