

La práctica del comunicador: una construcción desde la teoría

Por: Virginia Fornillo

Estudiante Avanzada de la Licenciatura en Comunicación Social. Universidad Nacional de Rosario
Trabajo final realizado para la Materia Electiva de Quinto Año, "Socosemiótica: de la teoría a la práctica", mayo de 2006

Sumario:

Con la implementación del Programa de Descentralización y Modernización Municipal en 1995, se abrió un nuevo capítulo en materia de administración y gestión municipal para la ciudad de Rosario. Un capítulo que, entre otros proyectos, incluyó la delimitación urbana en seis distritos municipales, con los objetivos de: establecer vías de comunicación pública que informen permanentemente; permitir una mayor participación ciudadana, a través de la cual puedan ser reconocidas las distintas necesidades y expectativas, y finalmente, lograr su integración a los procesos de supervisión. No obstante, actualmente, las lógicas institucionales a las cuáles se ajustan cada una de estas dependencias municipales, se rigen bajo un modelo de acción interpretado íntegramente en términos utilitaristas y que amenaza la validez de sus respectivas estructuras comunicativas. Este es el caso puntual del Distrito Centro "Antonio Berni", cuya lógica de funcionamiento fracasa en el intento por consolidar una práctica comunicativa, tanto al interior como al exterior del organismo, que se oriente a la obtención de verdadero consenso. En efecto, una acentuada comunicación lineal atraviesa toda su estructura jerárquica, condicionando así, la apropiación del lenguaje por parte de sus miembros. De esta manera, aparece la necesidad de una intervención comunicacional que proponga una alternativa superadora, basada en un concepto de "acción" divergente con el Programa, como el que propone Jürgen Habermas con su teoría de "Acción Comunicativa".

Descriptor:

Descentralización - Participación ciudadana - Consenso
- Déficit comunicacional - Acción Comunicativa -

Summary:

With the Execution of the Local Decentralization and Modernization Program in 1995, a new chapter in Local administration, was opened for the city of Rosario. Among other projects, this chapter included the urban delimitation of six districts, which main aims are: to establish public communication channels that report permanently; to increase civic participation in order to recognize different needs and expectations, and finally, to reach their integration with the control processes. However, nowadays, the institutional logic, which each of these local departments agrees, is guided by an utilitarian model of action which threatens the validity of their social structures. This is the case of the Centre District "Antonio Berni", which functional logic fails to strengthen a communicative practice geared to obtaining real consensus, both in the internal and external parts of the district. Actually, a strong one-way kind of communication crosses over its hierarchical structure, conditioning in this way the proper language acquisition. Thus, a need for a social contribution arises setting out an outstanding alternative, based on a divergent "action" concept, just like the one proposed by Jürgen Habermas in his "Communicative Action Theory".

Describers:

Key Words: Decentralization - Civic Participation - Consensus
- Communicative Deficit - Communicative Action

A modo de introducción

Existen procesos sociales e institucionales que ameritan una mirada interrogadora; una mirada que detente no sólo sus características particulares sino que además aporte una revisión conceptual en busca de una mejor comprensión de sus causas y efectos. Entre tantos, un proceso que convoca a muchos a reorientar sus miradas, es aquél que se desprende del Programa de Descentralización y Modernización Municipal de la ciudad de Rosario, que desde 1995 se postula como una perspectiva positiva hacia un ideal de progreso que se propone reactivar a la ciudad funcionalmente.

Como todo gran proyecto, en su fase novedosa, a simple vista se instala en la sociedad con una serie de objetivos por cumplir, pero que en el fondo no logran efectivizarse de la manera esperada. De hecho, la concretización de estos objetivos se ve obstaculizada por una serie de problemáticas, que en este trabajo me permito indagar a través de una instancia de análisis y reflexión sobre un caso particular, y que a su vez responde a un posible modelo de intervención sobre las mismas.

Partiendo del punto de que este proyecto fue lanzado desde la gestión municipal con el propósito de generar un nuevo modelo adecuado al contexto local que, entre otras reformas, implicara la organización de la ciudad en seis distritos diferentes, decidí adentrarme en la lógica institucional de uno de ellos y así dilucidar claramente algunos vestigios de la configuración de esta "modernización socio-institucional" por la que atraviesa la ciudad desde hace más de una década.

Una lógica institucional como la que rige en el Centro Municipal Distrito Centro "Antonio Berni" constituye la evidencia ejemplar para abordar esa configuración que me interesa presentar. En este caso, nos enfrentamos a una óptica regida por dos realidades bien marcadas: una en la que prevalece el prestigio y la satisfacción de ser no sólo una de las obras de mayor impacto para la ciudad a escala urbana, sino también una forma de administración municipal al nivel de las mejores del mundo; y otra que revela un problema

comunicacional que atraviesa sus relaciones de poder, en respuesta a una base conceptual de escasa profundización teórica y que hoy, resulta ser la herramienta principal a la hora de sustentar un proyecto de descentralización eficiente. Estas dos realidades convergen en el distrito de una manera, por momentos confusa, y que lo convierten en el escenario predilecto para albergar todo tipo de conflictos.

Desentramando al "minimunicipio"

En primer lugar, me parece adecuado situarlos al interior de los postulados del modelo propuesto por este Programa de Descentralización, y que desde ya, tan bien aparecen cristalizados en cada una de las lógicas de funcionamiento de los Centros Municipales, como es el caso del Centro Municipal Distrito Centro.

El modelo parte de la idea de establecer vías de comunicación pública, para proporcionar información permanente para la evolución del proceso y a la vez, desarrollar métodos que incorporen la participación ciudadana como medio para conocer sus necesidades y expectativas y de esa manera, lograr su implicación en los procesos de supervisión. Siguiendo este objetivo, cabe decir que la construcción del CMD Centro significa mucho más que la reutilización y refuncionalización de la Vieja Estación Terminal del Ferrocarril Central Argentino, considerada como uno de los emblemas más preciados dentro del patrimonio histórico de Rosario. De hecho, al igual que los otros distritos, significa un intento de gestión administrativa que busca terminar con todas las dificultades ocasionadas con la distribución de infraestructuras y servicios entre los ciudadanos, consiguiendo de esta manera, una mejor atención y un accesible contacto con las diferentes zonas implicadas.

Para poder efectivizar estos logros, la municipalidad recurrió a una intervención interdisciplinaria proveniente de las Facultades de Arquitectura, Ciencias Económicas y Políticas de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y que planteara el análisis de las siguientes categorías: (TABLA 1)

TABLA 1

CATEGORIAS	<p>La utilización de estas categorías propició el marco conceptual dentro del cual se erigieron los objetivos principales de esta nueva forma de gobierno, delineando simultáneamente la lógica institucional de cada uno de los distritos como la del CMD Centro, y obedeciendo los lineamientos del esquema aquí presentado: (TABLA 2)</p> <p>No cabe duda que, implementar un modelo administrativo que respete los lineamientos del esquema organizacional propuesto, asegura las condiciones para esa eficacia, muchas veces cuestionada por los diferentes actores de la sociedad civil, y que en este caso, implicaría una simplificación y agilización de los diversos procesos administrativos.</p> <p>Sin embargo, lejos de revertir la actual situación burocrática, el CMD Centro fracasa en este intento superador y cae inevitablemente en un déficit comunicacional, que termina atravesando tanto las relaciones interpersonales entre los propios miembros del establecimiento, al igual que aquellas que se entablan entre estos y los propios contribuyentes. Los</p>
<p>* IGUALDAD E EQUIDAD DE GENERO: INTEGRACION</p> <p>* BUENA GESTION URBANA: DESCENTRALIZACION</p> <p>* PARTICIPACION CIUDADANA Y RIQUEZA CULTURAL: PARTICIPACION COMUNITARIA</p>	

TABLA 2

OBJETIVO PRINCIPAL: ACERCAMIENTO CIUDADANO/ ESTADO	<p>REORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA:</p> <p>*SISTEMATIZACION DE LA INFORMACION A TRAVES NUEVAS HERRAMIENTAS TECNOLOGICAS</p> <p>*FORMACION DE FUNCIONARIOS CAPACITADOS</p> <p>*ESTABLECIMIENTO DE UNA POLITICA DE CALIDAD EN BUSQUEDA DE PROCESOS DE MEJORA</p>
	<p>REORGANIZACION FUNCIONAL Y OPERATIVA:</p> <p>*CREACION DE AREA DE SERVICIOS URBANOS</p> <p>*REDEFINICION DE POLITICAS PUBLICAS (PRESUPUESTO PARTICIPATIVO)</p>
	<p>PLANIFICACION URBANA</p> <p>*POLITICA DE LOCALIZACION DEL CMD (PROYECTOS DE TRANSFORMACION URBANA A GRAN ESCALA)</p>

puntos de vista de los distintos testimonios recabados contribuyeron a poder dilucidar las manifestaciones variadas de este déficit, que diariamente se va apropiando del funcionamiento del distrito.

En primer lugar, la disposición arquitectónica elegida como representante de los "clichés" del estilo modernista, y la respectiva distribución de las oficinas no han sido sostenidas por una correcta y correspondiente señalética, que oriente al ciudadano/contribuyente hacia una rápida operacionalidad de cualquiera de los trámites que deba gestionar. En efecto, el tipo de señalética resulta muy ambigua y complejiza la interpretación de los mensajes allí señalizados. Sumado a esto, hay que hablar de una desactualización y escasa difusión de los datos e información necesaria, relativa a todas las áreas y procedimientos administrativos, ya sea a través de medios gráficos (folletos institucionales, boletines informativos, mapas, programas de actividades, entre otros) o en forma virtual. Estos canales de comunicación son coordinados por la Secretaría General de Comunicación Social, dependiente del Palacio Municipal, la cual se encarga del total y absoluto manejo de la comunicación de todos los centros municipales. Esto nos remarca la pauta de que aún no han sido establecidas oficinas de comunicación en estas instituciones municipales, que puedan controlar y coordinar en forma más directa y eficiente su respectivo material comunicacional, pieza fundamental a la hora de mantener el vínculo municipio/ciudadano. En efecto, es ese vínculo el que aparece perjudicado con cada una de estas limitaciones y que necesariamente, lleva a un replanteo acerca de los roles a los que son sometidas cada una de las partes de esa interacción. Pero, volveré sobre esto más adelante.

Por otra parte, existen problemáticas que también atañen a la comunicación interna del distrito. La gran infraestructura edilicia en la que se ve envuelto el CMD Centro ha contado con dos requisitos fundamentales para lidiar con las condiciones de trabajo allí generadas: por un lado, la redistribución del ya viejo personal municipal y por el otro, la incorporación de uno nuevo a modo de refuerzo; estas y otras

modificaciones estructurales se fusionaron con el propósito de efectivizar ágilmente y de la manera más transparente posible esa reforma administrativa, inicialmente pretendida con la unificación de los sitios de atención municipales. No obstante, esa cantidad de empleados no logra ser suficiente al momento de enfrentar los 1.700 contribuyentes que visitan el distrito regularmente. De hecho, el personal se ve, en gran parte, desbordado por el nuevo modelo de gestión, que obviamente conduce a fallas notables en la reorganización funcional y operativa. Sin duda alguna, un proceso de modernización como éste demanda una intensa capacitación, integración y coordinación de los empleados, algo que evidentemente aflora como otra de las principales carencias que sufre este organismo, y que lo aleja de la realidad fructífera del resto de los distritos.

En su casi totalidad, los canales de comunicación aparecen moldeados a la impronta de un imponente modelo lineal de comunicación, con la excepción de ciertas instancias de feedback que puedan generarse a través de reuniones previas al comienzo de la jornada de trabajo, entre los jefes de área y sus distintos subordinados, pero que de hecho solo suelen realizarse en forma muy esporádica. En general, el "boca a boca" es el medio de comunicación utilizado para la transmisión de novedades o datos temporarios, que se van modificando sobre la marcha. Para un tipo de información de carácter más permanente, se elige la herramienta del correo electrónico, sistema mediante el cual se comunican con el resto de las áreas de las secretarías municipales, particularmente con el Equipo de Mejora Continua, encargado de emitir todo lo relativo a los procedimientos de trámites.

En relación a la comunicación con los demás distritos, existe un cierto intento por establecer un nexo solidario en situaciones de conflicto, especialmente con los distritos del oeste "Felipe Moré" y del norte "Villa Hortensia"; sin embargo, mantener ese nexo significa lidiar con dificultades no previstas con anterioridad, ya que en repetidas ocasiones el CMD Centro termina concentrando muchos de los problemas de

esas otras dependencias, dando lugar entonces a un criterio más centralizado que descentralizado. Esto es producto del profundo desconcierto que provocan en el contribuyente, la deficiente difusión de información acerca de dónde y cómo gestionar los trámites.

No menos importante resultan las relaciones de poder que se ponen en juego en esta lógica institucional, y que claramente se cristalizan en esa división del edificio en dos grandes alas bien separadas. La fragmentación de los servicios tanto públicos como privados y de sus respectivas funciones en estos dos grandes mundos altamente diferenciados como si fueran verdaderos polos opuestos, hace más efectiva esa comunicación lineal de la que hablaba anteriormente. En el sentido de que la información se canaliza respetando los cánones de una estructura jerárquica bien marcada. Desde ya, esto entorpece la interacción entre ambos sectores del distrito, particularmente como sucede con los pasantes del Área de Atención al Vecino, desde donde surgen la mayor cantidad de demandas, las cuáles necesitan de una constante supervisión por parte de las áreas directivas.

Así es como, a lo largo de una gestión como la de este distrito, lo urgente termina cubriendo a lo importante, acentuando cada vez más la consolidación de una práctica comunicativa limitada que lejos está de ser orientada a la obtención de un verdadero consenso. Y es la apropiación de este tipo de práctica comunicativa como fenómeno que caracteriza al funcionamiento del CMD Centro, la que incita a la siguiente relectura desde una de las más reconocidas teorías sociológicas de la acción.

Recurrir a una teoría como la de la "Acción Comunicativa", planteada por el alemán Jürgen Habermas, nos enfrenta a un tipo de teoría de la verdad centrada en el irrestricto respeto a la racionalidad del interlocutor en un proceso de comunicación ideal donde todos los actores poseen el mismo poder.

De esta manera, también puede ser considerada una herramienta indispensable para el esclarecimiento de aquellas patologías sociales, provocadas bajo el increíble modelo capitalista de modernización, y que

en este caso puntual afectan a la noción de "consenso", exigiendo una inmediata revisión del mismo y de su correspondencia con una ejemplar participación ciudadana.

Para empezar, tomemos en cuenta la tesis de Habermas en la que denuncia "la cosificación o deformación de las estructuras simbólicas del mundo de la vida, bajo los imperativos de los subsistemas diferenciados y autonomizados a través de los medios de dinero y poder"¹. De acuerdo a esta afirmación, el contexto formador del horizonte de nuestros procesos de entendimiento estaría sometido no sólo a una racionalización sistémica sino también a una racionalización relativa a la acción, donde los objetos sociales no se distinguen en absoluto de los físicos. Esa racionalización de la acción que destaca el filósofo alemán, es el resultado de un trabajo conceptual que se fue delineando alrededor de la descentralización, y que terminó por configurar a una lógica institucional como la del CMD Centro en términos de teoría de poder. ¿A qué me estoy refiriendo con esto? A que en realidad, este centro municipal funciona en el marco de un modelo estratégico de acción, que se contenta con la explicitación de las reglas de una acción orientada, en esta oportunidad, únicamente al éxito de una renovada eficacia administrativa.

Si bien propuestas como las del Presupuesto Participativo incluyen un programa de participación ciudadana que determine si los requerimientos de los ciudadanos han sido atendidos y así hacerlos partícipes de la supervisión de la gestión y de los respectivos procesos de toma de decisiones, ninguna de sus vías de integración responden adecuadamente al tipo de una práctica comunicativa orientada a procesos de entendimiento. En relación a los ciudadanos, las vías de comunicación carecen de una clara y precisa difusión de las necesidades y problemáticas circundantes a los mismos. A su vez, el uso de técnicas cuantitativas como las encuestas telefónicas o domiciliarias, bajo las cuáles se pretende evaluar y controlar la evolución de las relaciones entre vecinos y el gobierno local, se encuentra sujeto a algunas limitaciones, entre las

que se encuentra la insuficiente cantidad de personal capacitado para su empleo. Por último, pero no menos importante, aparece la cuestión de una ausencia de instancias de debate como por ejemplo, la realización de reuniones informativas entre los distintos jefes de distrito, en donde deban discutirse los diversos planes y las medidas pertinentes al programa.

Entonces, la pregunta inevitable es "¿en qué medida esta política de calidad verdaderamente aspira a un proceso de mejora continua?"; o mejor dicho, "¿hasta que punto no se realiza un uso estratégico de estos espacios de decisión?". Tal vez, aún no sea posible encontrar la respuesta correcta a cada uno de estos interrogantes, pero sí podemos afirmar que el modelo de acción aquí propuesto demuestra ser interpretado íntegramente en términos utilitaristas. El afán por respetar, al pie de la letra, el componente formal de toda modernización, es decir la burocratización, conduce a que en la actualidad se priorice el rol de cliente antes que el de ciudadano; a través de un sistema como el de turnos, se garantiza una atención personalizada y de calidad a cambio de una compensación tributaria (impuestos) o trámites correspondientes, y con la elaboración del Presupuesto Participativo, se promete un tipo de decisión política, a cambio de lealtad. No obstante,

el rol de ciudadano que se ve envuelto en este tipo de lógica, se va acercando a la figura de un receptor pasivo, completamente subestimado por medio de ese conjunto de relaciones contractuales o de derecho. De hecho, en el marco de una teoría como la del poder, las relaciones interpersonales entre los sujetos acaban siendo reguladas por el poder mismo, presentando así a la sociedad como orden instrumental.

Es por eso, que resulta normal ver como, en el modelo de comunicación lineal que atraviesa toda la estructura jerárquica del distrito, la acción social se va moldeando al talle de una concepto de medio de comunicación o de regulación, planteado indiscutiblemente en términos de la teoría de sistemas. Gracias a los sistemas de tecnología avanzada que presentan cada una de las áreas y al código que rige el funcionamiento de los mismos, se efectúa una transmisión automática de informaciones de los emisores de un ala hacia los receptores de la otra. Desde ya, se trata de un medio de regulación avalado por un marcado individualismo institucionalizado², al cual Parsons reivindica como dos modelos de integración social y socialización compenetrados entre sí. Los miembros del distrito se apropian de aquellos espacios de alternativas como los que puedan generarse a partir del Programa de

TABLA 3

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACION Y MODERNIZACION CENTRO MUNICIPAL DISTRITO CENTRO "ANTONIO BERNI" (MUNICIPAL)	
DEMANDA ESPECIFICA	CAPACITACION EN COMUNICACION PARA LA OBTENCION DE CONSENSO Y PARTICIPACION CIUDADANA
	PEDIDO DE INTERVENCION PROFESIONAL
INTERVENCION	CONCEPTO DE ACCION DIVERGENTE CON EL PROGRAM (IMPLEMENTACION DEL CONCEPTO DE ACCION COMUNICATIVA)
	INSTAURACION DE PROPUESTAS ALTERNATIVAS (ESTABLECIMIENTO DE AREA DE COMUNICACION EN EL DISTRITO)

Participación Ciudadana, al mismo tiempo que sus actos de habla quedan totalmente asimilados a una concatenación de acciones orientadas al éxito.

A mi criterio, no deben quedar dudas acerca de esa pérdida de validez que sufre la práctica comunicativa con el modelo de gestión que hoy adopta el CMD Centro. Sus miembros no pueden escapar a una formalización de sus relaciones interpersonales, y que provoca una fuerte privación de fuerza a las bases de validez de la acción comunicativa, tanto al interior como al exterior del organismo. En torno a unos patrones de legitimación, el ámbito de la acción es redefinido como una situación de acción despojada de todo entendimiento lingüístico, y desde luego, no dirigida hacia la obtención alguna de consenso.

El entramado complejo de las lógicas institucionales de las dependencias municipales siempre debe ser susceptible de una reflexión como la que intento exponer con este trabajo. Y mejor aún, si se lo hace desde una modelización teórica como la que postula el enfoque hermenéutico de Habermas, a quién hay que reconocerle el increíble trabajo realizado a la hora de rescatar y recomponer un concepto tan significativo como el de acción comunicativa. Una recomposición que revaloriza mi intención de analizar las distintas problemáticas comunicacionales que afectan por estos días a la realidad funcional del Distrito Centro.

De esta manera, propongo un esquema que sintetiza, en cierta manera, un posible modelo alternativo de intervención, propuesto para el abordaje de un caso como el de la institución estatal previamente analizada: (TABLA 3)

Palabras finales

Con un proceso de urbanización como el de la delimitación de los seis distritos, se abre un nuevo capítulo en materia de administración y gestión para el Municipio de la ciudad. Un nuevo capítulo, escrito por nuevas estrategias e importantes cambios, tanto a nivel político y social, que se impulsaron para poder provocar, de una vez por todas, una transformación que pudiera revertir los desequilibrios, eliminar las

carencias y consolidar las situaciones más favorables. Sin embargo, no todos los capítulos de una historia suelen tener el final que se desea. Desentramando a este "minimunicipio", que todos conocemos como el Centro Municipal Distrito Centro "Antonio Berni", se puede ver que este capítulo merece ser reescrito desde varios aspectos.

En mi opinión, el principal aspecto a considerar es el hecho de que el criterio de descentralización no funciona efectivamente, y que es imprescindible afrontar la realidad de que el proceso está atravesando por una intensa desvirtualización de sus objetivos, principalmente de aquél que remite a una búsqueda de consenso permanente en las diferentes áreas internas de la misma administración, así como con los agentes externos (institucionales y políticos). Independientemente de que sea o no producto de una falta de decisión política, lo relevante es la repercusión que tiene sobre las estructuras comunicativas de sus centros municipales. Como se ejemplifica con el caso del CMD Centro, la comunicación lingüística es víctima de un uso manipulativo, que cierra todas las posibilidades de acuerdo que los participantes pueden alcanzar entre sí respecto a algo. Y que por lo tanto, se someten a una práctica comunicativa donde lo que predomina es la apropiación del lenguaje para provocar efectos perlocucionarios.

Tal vez, haya que replantearse estos procesos antes de encarar proyectos como la construcción de un distrito, que a pesar de revalorar parte del patrimonio existente de la ciudad de Rosario, falla a la hora de compatibilizar sus funciones con los nuevos usos que se le imponen. Al respecto, me parece interesante recordar las sabias palabras de Walter Benjamín, quién sostenía lo siguiente: "la ruina es la forma bajo la cual las imágenes del deseo aparecen como escombros del presente. Son anticipaciones de futuro expresadas como símbolos oníricos"³. Con estas palabras, Benjamín nos sugiere como las metáforas del progreso, materializadas en estas grandes construcciones, representan en el papel de "ruinas" la decadencia natural bajo la cual sobrevive un patri-

monio histórico dentro del presente, pero que además evidencia la fragilidad y transitoriedad por la que atraviesa el orden social.

Notas

1. HABERMAS, J. "Crítica de la razón funcionalista" en *Teoría de la Acción Comunicativa*, Tomo I, Taurus Ediciones, México. 1987. p. 420.
2. PARSONS, T.. citado en HABERMAS, J.. op.cit. p.410.
3. BUCK-MORSS, S.. *Dialéctica de la mirada. Walter Benjamín y el proyecto de los Pasajes*, Visor, Madrid.1995. p. 236.

Registro Bibliográfico

FORNILLO, Virginia

"La práctica del comunicador: una construcción desde la teoría", en *La Trama de la Comunicación Vol. 12, Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario. Argentina. UNR Editora, 2007.