

**LA COMUNICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y
LA COMUNICACIÓN DE CAMPAÑA**

Cristina Moreno

Universidad de Murcia

cmoreno@um.es

RESUMEN

Esta ponencia tiene por objeto el análisis de la relación entre la comunicación de las políticas públicas y la comunicación típica de las campañas electorales. Para ello, se parte del desarrollo y transformación de la comunicación política, particularmente en el ámbito de las campañas electorales, incidiendo en la influencia de estos cambios sobre los diferentes aspectos de la comunicación de las políticas públicas.

Cristina Moreno es Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Murcia, doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UCM). Posee el Postgraduate Diploma in Social Data Analysis (University of Essex, Reino Unido). En la actualidad compagina distintas líneas de investigación relacionadas con los efectos de la comunicación política.

Palabras clave: políticas públicas, comunicación política, campañas electorales, comunicación gubernamental.

Introducción

Los medios de comunicación experimentaron, a partir de la segunda mitad del siglo XX, un desarrollo extraordinario. Ello transformó de forma radical lo que se entendía por comunicación política. La globalización, la posibilidad de comunicar “en tiempo real” o el desarrollo de las redes sociales han cambiado hasta tal punto el ámbito de la comunicación política, que la expresión “campana permanente” forma parte del *argot* habitual de la política y sus analistas.

Estos cambios también han afectado a las políticas públicas. Si los estudios sobre políticas públicas se iniciaron persiguiendo el incremento de la eficacia y eficiencia de los programas gubernamentales; en la medida en que el estudio de la comunicación política fue cobrando importancia, también lo hizo, de manera progresiva, la comunicación de las políticas públicas.

La comunicación de una política se haya inevitablemente unida a su legitimación, elemento fundamental para la puesta en marcha de cualquier programa. La legitimidad es uno de los elementos esenciales para la gobernabilidad.¹ De ahí que el desarrollo de una estrategia de comunicación para estar en contacto con los ciudadanos, para legitimar el resultado del quehacer político, constituye un elemento fundamental de las políticas públicas.

Entonces, ¿cómo ha evolucionado la comunicación de las políticas públicas? ¿se trata de cambios que van en el mismo sentido que los ocurridos en las estrategias de comunicación típicas de las campañas electorales?

¹ El otro es el rendimiento, síntesis de la eficacia más la eficiencia; que fue precisamente el motivo de los primeros estudios sobre políticas públicas.

Básicamente, la lógica tras la comunicación de las políticas públicas es similar a la existente tras la comunicación de las campañas electorales, responsable fundamental del desarrollo de las técnicas que se emplean en la comunicación política.

Esto puede sintetizarse diciendo que es crucial tener en cuenta todos los aspectos relacionados con la comunicación, lo que debe sistematizarse a través de un buen plan de comunicación, similar al que se utilizaría para cualquier campaña de comunicación. Paralelamente a lo que ocurriría en cualquier campaña electoral con un buen plan de comunicación, la estrategia de comunicación debe estudiarse cuidadosamente, teniendo en cuenta diversos condicionantes del contexto y el público a que va dirigida. Además, las diferentes técnicas que pueden emplearse son tanto más eficaces si se trata de movimientos que se han producido pensando en el medio o largo plazo. Este aspecto da cuenta de una de las transformaciones fundamentales de la comunicación de las políticas públicas: la comunicación ya no es un corolario de un programa gubernamental, sino que debe tenerse en cuenta desde los momentos preliminares.

Por tanto, parece que se da cierto paralelismo entre la comunicación de las campañas electorales y la comunicación de las políticas públicas. Para comprobar si estas similitudes existen, revisaremos la importancia de los aspectos relacionados con la comunicación a lo largo de las fases de desarrollo de las políticas públicas. Pese a que el planteamiento del ciclo de las políticas como una serie de etapas es cuestionable en términos teóricos, puesto que la realidad de las políticas no suele ajustarse a dicho esquema (en algunos casos, dos etapas del ciclo de una política se dan simultáneamente, o el orden de las etapas no es el esperado), vamos a seguirlo para clarificar la exposición (Lasswell, 1956). Creemos, con Majone (1997), que todas las etapas de proceso de las políticas están conectadas con la

comunicación, lo que significa que la comunicación está presente desde la identificación del problema hasta la evaluación de la política.

La fase de identificación de problemas y de formación de la agenda

Se trata de la fase en que se origina la política pública. Para ello, determinados aspectos de la realidad comienzan a percibirse como problemas; algunos de los cuales pasarán a formar parte de las agendas de acción de los poderes públicos.

Tradicionalmente se consideraba que esta fase de las políticas tenía poco o nada que ver con la comunicación. Sin embargo, los aspectos relacionados con la comunicación política son determinantes en este punto que será crucial para el desarrollo posterior de la política.

¿Cuáles son los factores claves para la identificación de un problema que requiere atención pública y, más concretamente, que requiere la intervención del Gobierno o de la administración? Estas variables son múltiples: desde las actividades de diferentes grupos de interés, hasta que ocurra una catástrofe, pasando por la presión social, el cambio de valores o los desarrollos científicos. En la actualidad, a menudo un determinado aspecto de la realidad se define como un problema a partir de que los medios de comunicación dirijan su atención al mismo, de forma que dicha situación o acontecimientos pasan a estar en el centro del debate público. Es entonces cuando puede decirse que dicha problemática forma parte de la agenda pública. Sin embargo, esto no implica que vaya a ser objeto de ningún programa de acción gubernamental. Para que se de esta situación, la problemática de que se trate debe incorporarse a la agenda política o institucional.

Como apuntábamos al hablar del esquema de fases de las políticas públicas, la incorporación del problema a la agenda institucional no tiene por qué ocurrir con posterioridad, sino que a veces el proceso de incorporación a la agenda política se produce en paralelo a la incorporación a la agenda pública e incluso puede precederlo. ¿Cuándo ocurre esto? ¿puede tener algo que ver con la comunicación política? ¿hay aspectos que puedan tomarse en consideración para favorecer las posibilidades de éxito de una política?

Para responder a estas preguntas, conviene recordar que las situaciones o hechos que los poderes públicos consideran problemas, se consideran como tales porque se han definido como problemas, no porque lo sean de forma “objetiva”. Berger y Luckmann (1966) se refirieron al carácter de construcción social y política de los problemas públicos para enfatizar que es la definición de problema lo que convierte a un asunto cualquiera en un problema que requiera la intervención de las autoridades públicas. De ahí que una política pública comience al definir el problema. Y en este punto la comunicación es muy importante.

Una campaña electoral siempre comienza con el análisis del contexto en que va a llevarse a cabo, así como del público al que va a dirigirse. Se trataría, como en cualquier campaña de comunicación, de analizar la situación de partida. De hecho, al estudiar las campañas electorales, suelen citarse cuatro fases, que a su vez se tomaron de los estudios sobre marketing y son: la fase de análisis (estudio del contexto y del público), la fase de planificación (objetivos de comunicación y elaboración del mensaje), la ejecución o puesta en marcha y la evaluación (Canel, 2006).

De manera similar, la campaña de comunicación de una política pública se iniciaría de manera paralela a la formulación de la definición del problema. Hay que tener en cuenta

que si la definición del problema público es problemática es precisamente por su carácter de construcción social; es decir, no existe unanimidad entre los diferentes actores sociales con respecto a la definición de los problemas públicos. Aquel agente social que presente y haga ganadora su definición del problema, será normalmente el que decida con respecto a la solución del problema. Por eso la comunicación de una política pública puede comenzar, por ejemplo, al tratar de suscitar el interés de los medios de comunicación por un problema (por una determinada definición de un problema).

Según Kingdon (1995), existe una serie de factores que pueden facilitar el paso de un tema de la agenda pública a la agenda política, abriendo lo que llamó “ventanas de oportunidad” para la generación de políticas. Estos elementos favorecedores serían, en primer lugar, que el tema ya se encuentre en la agenda pública (es decir, que los medios ya presten atención al asunto); en segundo lugar, debe tratarse de una definición asumible para las autoridades públicas (porque se corresponda con alguna manera de hacer, o con los objetivos tipificados de una administración). Por último, es muy importante tener en cuenta la situación política (proximidad de unas elecciones, cambios en el Gobierno) pues lo previsible es que desde los partidos políticos se utilicen las distintas problemáticas para enarbolar su bandera y utilizarla como distintivo de su propia posición ante sus adversarios. De hecho, la lucha partidista puede ser el desencadenante de la activación de ejes de discusión con los que se relacionan diversas temáticas.

En este sentido, ya hemos mencionado que es tremendamente importante tratar de hacer llegar a los medios la propia definición del problema. En cuanto al segundo elemento favorecedor del paso de un tema de la agenda pública a la agenda política, puesto que la definición del problema constituirá el puente entre la agenda y la resolución, dicha definición debe ofrecer la posibilidad de que la política para solucionar el problema sea

susceptible de llevarse a cabo. Por último, la lucha partidista debe tenerse en cuenta en cualquier caso. Igual que ocurriría en una campaña electoral, antes de plantear la estrategia de la campaña deben estudiarse las propuestas del contrario o sus definiciones de los problemas, de la misma forma que debe tenerse en cuenta la situación política. Así, habrá problemas que ya estén en la agenda pública y que conecten con las críticas de la oposición al Gobierno, por lo que desde ésta se insistirá en los mismos (que además la opinión pública ya identifica con el principal partido opositor); en cuanto al Gobierno, se tratará de destacar siempre los problemas por resolver que conecten con otros que ya se han resuelto, o cuyas políticas se han percibido positivamente (insistiendo por ejemplo, en el caso del PSOE, en las políticas sociales que no se van a recortar, sabiendo que se le identifica positivamente con políticas sociales, en lugar de hablar de recortes).

En definitiva, podría decirse que lo que más facilita la incorporación de un problema a la agenda política como primer paso hacia la generación de una política concreta es la existencia de una visión tan compartida como sea posible sobre este problema, que incluya a los políticos, a los técnicos de la administración y a los ciudadanos. Cuantas más divergencias haya entre las visiones de estos colectivos, más se retardará este proceso. En otras palabras, podría decirse que es fácil que se inicie un proceso de elaboración de políticas públicas cuando la definición del problema a la cual responde es técnicamente factible, políticamente posible y socialmente aceptable.

En términos de comunicación política, el éxito será que la propia definición del problema pase a la agenda pública y se haga lo más compartida posible. De esta manera, al ponerse en marcha programas de acción pública, se traslada el mensaje de que se está respondiendo con políticas concretas a problemas actuales.

¿Cómo conseguir hacer ganadora la propia definición del problema? En primer lugar, es preciso, como en cualquier campaña electoral, el estudio del contexto, que en este caso se refiere básicamente a lo que Nöelle-Neumann (1978) llamó el clima de opinión en lo relativo a ese tema, esto es, las corrientes de opinión predominantes sobre dicho asunto.

La primera fase de una campaña electoral, la del estudio del contexto también incluye lo que se llama un estudio DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas, oportunidades)², para analizar los puntos fuertes y débiles propios y de los principales adversarios, de forma que el plan de comunicación ofrezca la suficiente flexibilidad a lo largo de la campaña.

Antes de iniciar una política pública es preciso un análisis similar del clima de opinión con respecto a la problemática que será objeto de la política pública, pero también habrá que prestar atención a la percepción pública de las políticas relacionadas con dicha temática hasta el momento, así como de la imagen del Gobierno en lo relacionado con dichos temas hasta la fecha. Igualmente, habrá que revisar las propuestas de la oposición relacionadas con dicha temática, prever las críticas que pueda recibir nuestra definición del problema, ya que puede decirse, por ejemplo, que dicho asunto no constituye un problema, que se trata de una “cortina de humo” para ocultar otras cosas. Este tipo de reacciones deben estar previstas y tener preparada, por ejemplo, una batería de datos que pongan de manifiesto la importancia-urgencia del problema o, también, la preocupación de los ciudadanos con respecto al mismo. Este último punto, además, tiene la ventaja de transmitir la imagen de un Gobierno cercano a los ciudadanos, que está atento a sus demandas.

² En inglés, *SWOT* (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*).

La toma en consideración del clima de opinión es crucial para la comunicación de las políticas públicas. Ello se explica porque el desarrollo exponencial de los medios de comunicación que se produjo a partir de la segunda mitad del siglo XX produjo una serie de cambios en los partidos políticos, como la personalización³, la profesionalización⁴ de los equipos que se ocupaban de las campañas electorales, la americanización⁵ o la escalada del gasto dedicado a la comunicación. En el Gobierno, también se produjo el fenómeno de la personalización, de la profesionalización de los equipos de trabajo y el hecho de que la transformación en la estrategia organizativa de los partidos no se limite al período de campaña. En las democracias occidentales se está extendiendo la práctica de que cuando un partido gana las elecciones, mantenga la organización de campaña para “tomar el pulso” a la opinión pública (gracias al trabajo de los expertos en encuestas), llevar a cabo campañas publicitarias de la gestión del Gobierno, tratar de controlar a conveniencia la agenda de los medios, y, en definitiva, mantener una organización cuya misión es no descuidar la percepción que tienen los ciudadanos de la imagen del Gobierno. Este fenómeno se conoce en la bibliografía sobre campañas como “campaña permanente” (Blumenthal, 1980).⁶ De esta forma, el partido que llega al Gobierno sigue estando “en campaña”, tal y como

³ Que se refiere al aumento de la importancia de la personalidad del candidato, que se produce gracias a las cámaras de televisión y a la actividad de los medios en general.

⁴ La profesionalización se refiere a que el conjunto de actividades propias de las campañas lo lleven a cabo profesionales, en lugar de afiliados de los partidos (Méndez Lago, 2000: 292).

⁵ Este fenómeno se refiere a la adopción que se está dando, en democracias de diferentes zonas del mundo, de métodos y prácticas de campaña desarrollados en primera instancia en los Estados Unidos (Swanson y Mancini, 1996: 4). Johnson-Cartee y Copeland (1997: 17) aluden además a que el proceso de modernización de las campañas electorales estadounidenses comenzó en el ámbito presidencial para luego filtrarse hacia otros niveles territoriales. Por su parte, Norris (2002: 125) se refiere a las características de las campañas que normalmente hacen que se hable de “americanización”: publicidad negativa, personalización de la política o costes astronómicos

⁶ La generalización del término en el ámbito de los estudios sobre comunicación política se remonta a la publicación de la obra de Sidney Blumenthal en 1980, *The Permanent Campaign* acerca de los consultores políticos y su importancia creciente. En palabras de Blumenthal (1980: 7), «governing is turned into a perpetual campaign» that «remakes government into an instrument designed to sustain an elected official's public popularity.»

ocurrió cuando los precursores de estas prácticas, a saber, Bill Clinton en los Estados Unidos y Tony Blair en el Reino Unido, llegaron al poder en sus respectivos países. El hecho de seguir “en campaña” permite a los gobernantes conocer el estado de opinión acerca de las políticas que están desarrollando, por lo que también pueden poner en marcha estrategias para intentar aumentar el grado de credibilidad que los votantes les confieren y por tanto su nivel de legitimidad. Ni que decir tiene que desde el Gobierno se comprueba a menudo cómo valora la ciudadanía a sus representantes, con el riesgo que ya apuntaba Blumenthal (1980: 7):

«Credibility is verified by winning, staying in power. And legitimacy is confused with popularity».

El desarrollo de estas prácticas está relacionado con la perspectiva del marketing político, que contempla las campañas electorales como estrategias a largo plazo, que deben durar, en lugar de limitarse al período de la campaña oficial (Scammell, 1999). Así, la tendencia desde el punto de vista del partido en la oposición, aspirante al Gobierno, era la de comenzar a hacer campaña mucho antes del período oficial. En cambio, para el partido en el Gobierno, que trata de permanecer en el poder, la tendencia es similar, de forma que el Gobierno se convierte en la plataforma desde la que hacer campaña a tiempo completo (Nimmo, 1999: 74).

El precursor de esta práctica fue Bill Clinton, que no dejó de hacer campaña durante las dos legislaturas en que estuvo en el poder. Bien al contrario, Clinton mantuvo su organización de campaña, que instaló en la Casa Blanca una *war room* desde la que controlar sus actividades estratégicas mediante las que presentar sus programas al electorado.

Ni que decir tiene que los actos clásicos de los partidos políticos en campaña también perdieron importancia frente a los medios de comunicación, especialmente la televisión, cuyos espacios informativos se convierten en la manera más eficaz de llegar a los votantes, lo que ha condicionado la forma de actuar de los partidos políticos y del Gobierno, puesto que la televisión impuso sus características de brevedad, espectacularidad, de fomento de la personalización.

Sin embargo, pese a la creciente importancia de los medios, éstos no ejercen una influencia directa sobre los ciudadanos, es decir, los individuos no cambian sus opiniones a raíz de las informaciones de los medios⁷, pero sí influyen sobre la percepción del ambiente, transmiten la idea acerca del clima de opinión con respecto a determinadas cuestiones. Por primera vez, las personas pueden percibir, gracias a los medios de comunicación, la distribución de opiniones con respecto a todo tipo de cuestiones. Y es precisamente la posibilidad de percibir el clima de opinión con respecto a determinados temas lo que hace posible que la influencia de la comunicación a través de los medios se produzca de forma indirecta, en el largo plazo. Como demostraron las teorías de los efectos mínimos, es tremendamente difícil modificar las predisposiciones políticas de una persona, o lo que es lo mismo, es difícil que alguien cambie el voto, pero no lo es tanto que cambie de opinión con respecto a un tema. Dejando a un lado el cambio de voto, pueden darse otras repercusiones sobre las corrientes de opinión:

- el efecto *Bandwagon*;
- el efecto *Underdog*;

⁷ Toda la corriente llamada “de los efectos mínimos” de las campañas electorales (Lazarsfeld *et al.*, 1944) sustenta esta afirmación, pero incluso las teorías que surgieron como reacción al desarrollo de los medios de comunicación de masas, como la teoría de *agenda-setting* (McCombs y Shaw, 1972), las de *framing* (Iyengar, 1991) o *priming* (Iyengar y Kinder, 1987), o la de la espiral del silencio, no defienden efectos directos de los contenidos de los medios, sino indirectos.

- la Abstención (por exceso de confianza o por decepción).

Las campañas pueden no generar cambios directos de voto a corto plazo. En cambio, los mensajes procedentes de los medios pueden producir cambios de voto indirectos y que operen a largo plazo, como los cambios en la definición socialmente aceptada con respecto a un problema, que pueden ser determinantes a la hora de poner en marcha un programa de acción gubernamental.

Las campañas a largo plazo pueden tener diferentes objetivos, como crear un clima político que posteriormente favorezca un cambio de voto, o construir la imagen de un candidato o candidatos que después pueda generar un cambio de voto, o resaltar unos acontecimientos frente a otros, de forma que los temas sobre los que se centra la campaña (o la política pública) sean favorables.

Por eso el clima de opinión no es relevante únicamente para el caso de las campañas electorales, sino que tiene importancia en cualquier otro tipo de campaña de comunicación, como las campañas sociales o las institucionales, y especialmente para el caso de las campañas de comunicación de políticas públicas. Así por ejemplo, si desde un partido se maneja una propuesta de reforma de la institución monárquica, puede ser fundamental conocer el clima de opinión con respecto a la Monarquía antes de plantear el debate social Monarquía/República, porque puede ser “más acorde con los tiempos” argumentar la no adecuación de la Monarquía con el sistema político desde el punto de vista de la legislación atávica (ley sálica) o del gasto, o saber si el tema no forma parte de las preocupaciones de los ciudadanos.

La fase de formulación y legitimación de alternativas de acción

Esta fase conlleva la toma de decisiones de las autoridades públicas. Una vez que se ha conseguido una definición del problema más o menos compartida y que un asunto forma parte de la agenda gubernamental, hay que decidir cómo se va a afrontar el problema y qué curso de acción va a seguirse.

La definición del problema constituye el primer paso que proporciona un lenguaje común y permite apreciar un mismo abanico de alternativas posibles en una determinada solución.

Otro aspecto relacionado con el proceso de toma de decisiones es el de los argumentos que se utilizan para justificar que se haya de tomar la decisión de que se trate. Al estudiar cualquier proceso de toma de decisiones, pero especialmente si tiene un contenido político, es preciso hacer una distinción muy clara entre dos aspectos que se entretajan en este proceso: por un lado, encontramos los mecanismos que se utilizan para formular una solución y llegar a una decisión, y, por otro, los mecanismos que la legitiman. Se trata de dos dimensiones muy vinculadas, ya que la manera de encarar y solucionar un problema, puede formar parte de las razones por las que la política o solución propuesta resulta legítima.

Con respecto a los mecanismos que se utilizan para formular una solución y llegar a una decisión, en esta fase es preciso analizar las alternativas posibles (lo que vendrá condicionado por la definición del problema) y la selección entre las posibles alternativas.

La elección de la política hace referencia al hecho de analizar y decidir cuál es la mejor entre las opciones que se construyeron. Éste es el corazón de los problemas del análisis de

la política pública: el debate racionalismo VS incrementalismo. Lo ideal sería decidir a través de una elección racional estricta, pareciendo indefendible cualquier otra acción de un gobierno.

La toma de decisión según el racionalismo vendría definida por la ordenación de preferencias, la información actualizada y objetiva sobre la realidad, una teoría o modelo causal, una elección que maximice los beneficios y minimice los costes y el aprendizaje a través de la incorporación de los costes de los errores.

En este modelo de toma de decisiones se tienen en cuenta todas las alternativas, aplicando un único criterio (con lo que se maximiza la objetividad) y buscando la mejor solución posible.

Sin embargo, no suele contarse con todas estas condiciones, de ahí que aparezca el modelo de la racionalidad limitada, que se refiere a que el resultado del proceso de la toma de decisión sea suficiente, satisfactorio, aceptable (Simon, 1955). En este sentido E. Lindblom (1959) propuso un método alternativo de toma de decisiones para cuando no se dan las condiciones de racionalidad estricta: el método de comparaciones sucesivas limitadas, el incrementalismo, que parte de una situación de ausencia de una gran teoría, por lo que no pueden adoptarse más que pequeñas decisiones, que van a ser sucesivas. Así, si hay errores o fracasos, los costes no serán tan elevados, y va a ser esta aceptación de las propias limitaciones lo que aporta racionalidad.

Lindblom presenta este método (pequeñas decisiones continuas con el pasado) como el único posible y aceptable en un clima de pluralismo democrático, dado que toda gran decisión en un ámbito de pluralidad democrática terminaría afectando muy positivamente a un grupo de interés, y gravemente a otro, lo que es prácticamente inviable en el seno de las democracias pluralistas. Los pluralismos democráticos se sustentan, según el autor, en el

equilibrio de los diversos grupos de interés presentes en una sociedad, por eso sostiene la inviabilidad de otro método, tanto desde el punto de vista metodológico (no sería racional), como desde el político (no sería viable). Así, en las democracias pluralistas se da una pluralidad de actores con índices de poder a veces no muy diferentes, lo que provoca que el proceso de toma de decisiones se convierta en una serie de negociaciones que, finalmente, toman una dinámica consensual que se sintetiza en que cada actor persigue no renunciar a nada y ganar alguna cosa. Este tipo de decisiones suelen generar políticas de signo reactivo, que no se anticipan a los problemas, sino que les dan respuesta cuando ya hay una demanda social que así lo reclama. De la misma forma, la definición del problema que se acaba formando acostumbra a ser muy conservadora, es decir, de acuerdo con visiones tradicionales asimilables fácilmente por un amplio conjunto de la población.

La propuesta incremental dio lugar a muchas críticas; así por ejemplo, la argumentación del autor respecto a por qué este método era racional desde el punto de vista político choca con la crítica de que mediante dicho método nunca se iba a resolver los problemas reales, quedando el Gobierno “capturado” por los grupos de interés. En el análisis de Lindblom, se parte del supuesto de la política entendida como un eslabón en una cadena de decisiones, tomando como problemas los que dicha política ha ocasionado o los que ha dejado sin resolver. Se trata, por tanto, de un análisis limitado por la consideración de la política anterior. Y serán los ciudadanos, los grupos de interés, los que van a actuar como árbitro de los efectos negativos de la política en cuestión.

Críticas de otra índole son las relativas al hecho de que el incrementalismo funcionaría si se va en la dirección correcta, pero, de no ser así, lo que se haría es agravar el problema. Sin embargo, para Lindblom, si se fuera en la dirección incorrecta, el coste del error siempre sería menor que con una gran decisión.

Otra posibilidad es la alternativa 0, esto es, la no-decisión. Siempre que hay un problema, puede dársele una respuesta activa en forma de política, pero también hay otra posibilidad: la opción por la no-decisión, la opción de no actuar, del mantenimiento del *statu quo*. La no decisión no comporta una postura tan pasiva como podría pensarse, ya que esta opción también ha de legitimarse por parte de las autoridades públicas. En función del tipo de problema y del tipo de negociaciones que hayan llevado a cabo anteriormente, una no-decisión tendrá que legitimarse por las autoridades públicas con más o menos esfuerzo. Hay que tener en cuenta que la mayoría de las no-decisiones pasan inadvertidas ante los ciudadanos porque las negociaciones entre actores se desarrollan en redes de actores de acceso restringido.

Todos estos mecanismos de toma de decisiones presentan diferentes atractivos en lo tocante a la comunicación, es decir, a las opciones de legitimación. El análisis de costes-beneficios, típico del racionalismo, reviste de técnica y objetividad cualquier tipo de decisión. No obstante, es evidente que se trata de un mecanismo de toma de decisiones de muy difícil aplicación, pues no es habitual contar con toda la información necesaria.

La no decisión a veces puede ser difícil de legitimar, pero en función del contexto, puede argumentarse que los programas del Gobierno deben centrarse en problemas más acuciantes (lo que puede evidenciarse fácilmente). El incrementalismo puede generar consenso entre diferentes actores, pero distanciarse, por ejemplo, de las promesas electorales de un partido; sin embargo, también puede aprovecharse una decisión basada en este modelo, en términos de comunicación, aludiendo al interés del Gobierno por conseguir consenso y acuerdos en torno a cuestiones que se consideren estratégicas para el país.

En cualquier caso, la fase de toma de decisiones no puede descuidar la comunicación. Es importante transmitir la idea de que se está trabajando para solucionar un problema que afecta a los ciudadanos. Recuérdese además que será en este momento cuando se legitimen las alternativas de acción, conectándolas con la definición del problema.

La fase de implementación

Se trata del momento del ciclo de la política en que ésta se pone en marcha, es decir, se ejecuta. Esta fase de las políticas públicas no concentró gran atención en un primer momento (en la década de los 50, cuando surge el Análisis de Políticas Públicas), en que se confería la mayor importancia a la toma de decisiones, dándose por supuesto que posteriormente el aparato administrativo haría el resto. Se creía que la implementación se seguía de forma natural, bajo el supuesto de una Administración Pública neutral, sin intereses, profesional, y bajo el supuesto también de una sociedad relativamente pasiva, que sólo cobraba cierto protagonismo en el momento de la elección de sus representantes.

Esta visión mecánica y apolítica de la implementación de las fue una de las razones que retrasaron el interés de la Ciencia Política por la fase de la implementación. No será hasta finales de la década de los 60 que el tema de la puesta en marcha de las políticas empieza a atraer la atención de los académicos, porque comienza a interpretarse que los fracasos en la consecución de los objetivos propuestos en las políticas tienen que ver con el momento de la puesta en marcha de la política. De hecho, se comienza a hablar de la “brecha de la implementación” (*implementation gap*), que no era sino la brecha entre los objetivos y los resultados, por lo que los estudios sobre el tema se dirigirán tanto a buscar explicaciones sobre los fallos en las políticas, como a intentar buscar soluciones que incrementen la

eficacia de las políticas. En un primer momento el interés se centrará en los actores de todo tipo, con intereses y objetivos concretos respecto a la implementación de la política, que entran en escena, negociando e intercambiando recursos en la implementación de una política pública. Algunos autores hicieron hincapié en la necesidad de una buena gerencia de la cooperación entre los diferentes actores (Wildavsky y Pressnam: 1984), mientras que otros (Bardach, 1997) enfatizarán la importancia de prever los escenarios en que va a desarrollarse una política, conocer a los actores y anticipar sus estrategias, buscando personas capaces de arbitrar esos movimientos.

En la década de los 80 aparece una segunda generación de estudios que va a cuestionar a la primera por mantener una idea burocrática, vertical, jerárquica de la Administración, que llamaron *top-down*. Por el contrario, para esta perspectiva, los problemas de la prestación social suceden en la última línea del proceso, descubriéndose así la importancia del prestador del servicio (de sus condiciones de trabajo, remuneración, medios con los que cuenta, presión a que está sometido). Por ello propondrán el rediseño de la implementación de abajo a arriba: *bottom-up* (diseño a partir de las exigencias de prestación del servicio).

A partir de este momento, aparece la distinción entre implementación programada y adaptativa (que seguiría el programa en la medida de lo posible, a través de una serie de adaptaciones operativas).

La implementación de la política no sólo es el momento de ejecución, sino que además se trata del punto en que se definirán los criterios según los que se evaluará posteriormente el éxito o fracaso del programa.

En cualquier caso, en esta fase no debe descuidarse la comunicación. Así, es fundamental para la legitimación de la actuación gubernamental la comunicación de las

políticas públicas que se están llevando a cabo. Los programas de acción gubernamental tardan un tiempo en producir resultados y, en dicho intervalo, es necesario comunicar las acciones que se están desarrollando.

La fase de evaluación

Es la fase de análisis de los efectos, consecuencias e impactos de una política pública.

A grandes rasgos, pueden distinguirse dos tipos de evaluación: en primer lugar, la evaluación destinada a determinar y medir los resultados o el grado de cumplimiento de los objetivos fijados; en segundo término, la evaluación del impacto o el análisis dirigido a determinar y a medir las consecuencias de las políticas en la realidad social y política. El segundo tipo de evaluación es el más conectado con la comunicación de las políticas públicas.

Las políticas públicas se evalúan en primer lugar para proporcionar más y mejor información a las instituciones gubernamentales, con el objetivo de mejorar su labor. En este sentido, la evaluación puede considerarse como un proceso de aprendizaje: se evalúa para aprender de los resultados y consecuencias de las políticas.

Para evaluar una política, hay que analizar y decidir qué evaluar, es decir, definir cuáles van a ser las unidades de evaluación, y para qué fines se evalúa, con referencia a la solución del problema, y con frecuencia con referencia a para quién se evalúa.

La evaluación va a determinar si se continúa o no con la política, por éxito o por fracaso. Y, en caso de continuar, si se hace con modificaciones o sin ellas.

En general, no hay evaluación desinteresada, todos los que intervienen en la evaluación tienen algún objetivo. Evaluar significa asignarle valor a algo. En las políticas públicas por

tanto, se trata también de llegar a un juicio de valor, pero a través de procedimientos sistemáticos.

Qué duda cabe de que la comunicación de los resultados de la evaluación de las políticas pública es de gran importancia en lo que a la legitimación del quehacer gubernamental se refiere. Es claro que si un programa gubernamental ha resultado un éxito, sus resultados constituyen una excelente publicidad para el Gobierno. Sin embargo, si los resultados obtenidos han sido mediocres, puede no concedérseles demasiada visibilidad, o explicarse los resultados en función de un sinnúmero de condicionantes, que sin embargo no obviarán el hecho de que se ha estado trabajando para solucionar un problema social. Esto es, aunque los resultados no sean muy positivos, puede generarse mucha publicidad positiva gracias a la comunicación de las fases previas. Nótese además que puede decidirse cuáles serán las unidades de evaluación de la política en función de las necesidades del momento de los poderes públicos.

Conclusiones

La modernización de las campañas electorales ha tenido una influencia enorme sobre la transformación de la comunicación política. La bibliografía sobre campañas electorales acuñó la expresión “campaña permanente” (Blumenthal, 1980; Ornstein y Mann, 2000), para referirse al hecho de que, una vez conseguido el poder, el Gobierno necesita hacer uso de las mismas técnicas (utilización de encuestas, creación de imagen, comunicación de un mensaje) que lo ayudaron a conseguirlo.

Las medidas que el Gobierno pone en marcha, las reacciones que suscitan, los resultados que tienen, son objeto constante de publicidad. De ahí la importancia de las iniciativas de comunicación estratégica que el Gobierno ha de poner en práctica para

desarrollar políticas públicas. El Gobierno deberá tratar de legitimar su definición de problema, así como la opción de solución por la que se haya decidido, es decir, deberá crear apoyo en torno a su visión del problema y de la solución, y mantenerlo. En este sentido, habrá de poner atención a que las medidas que pone en práctica sean visibles, esto es, que los medios les dediquen espacio, de manera que los ciudadanos conozcan las acciones que el Ejecutivo está desarrollando. Para ello, será preciso tener en cuenta las mismas cuestiones que a la hora de desarrollar una campaña electoral. Es decir, que será preciso elaborar una campaña de comunicación en que se inserten las estrategias de comunicación ligadas a cada una de las políticas públicas que se pongan en marcha. En esencia, se trata de trasladar a los ciudadanos una imagen que sea coherente con el mensaje que se comunicó en campaña. En términos de políticas públicas, esto significa que, si por ejemplo se hizo mucho hincapié en las políticas sociales, sería deseable que las medidas relacionadas con estos temas que se pusieran en marcha, tuvieran una visibilidad máxima, trasladando así una imagen de coherencia, honradez, cumplimiento, confianza.

Para conseguir este objetivo, es preciso prestar mucha atención a la coordinación de la comunicación de cada una de las políticas públicas, así como de la línea argumental de fondo que la hace coherente, que la une con la imagen del partido en el Gobierno, con las preocupaciones que se quieren trasladar a la ciudadanía como prioritarias del Gobierno.

De manera similar a lo que acontece con la comunicación en campaña, la estrategia de comunicación de una política pública ha de ser flexible y abierta a modificaciones. El Gobierno ha de estar preparado frente a los posibles ataques de la oposición (estudiando cómo hizo el partido opositor frente a dicho problema, en qué falló, si lo obvió mientras estuvo en el poder) o también ante la posibilidad de tener que reconducir el énfasis en

determinados temas, o de tener que redefinir el problema que se pretenda resolver incluyendo nuevas variables que antes no existían.

Cada política ha de incluir un plan de comunicación, en el sentido de la definición del problema que se va a tratar de trasladar a la ciudadanía, y de las medidas para hacerle frente que se van a tratar de presentar como las mejores posibles. El objetivo de la comunicación de políticas públicas será, por tanto, trasladar la definición del problema gubernamental y las decisiones adoptadas como las idóneas. Ello habrá de hacerse de forma unificada desde todas las instancias del Ejecutivo. Además, el contenido y objetivo de la medida, del programa de acción, ha de ser coherente, dentro de lo posible, con el programa de gobierno con que se ha llegado al poder.

Para conseguir este objetivo, el Gobierno tiene a su disposición multitud de medios, que exceden el objetivo de este trabajo. En lo que atañe a las políticas públicas, baste decir que las autoridades tienen la capacidad, en primer lugar, de trasladar información a los medios de comunicación sobre las medidas que se van a desarrollar. Para ello, qué duda cabe de que, desde el poder, se tendrá en cuenta los aspectos a los que los medios prestan más atención, esto es, lo que consideran “noticiable”. También será importante todo lo relacionado con la teoría de *agenda setting* (McCombs y Shaw, 1972; McCombs y Evatt, 1995). Así por ejemplo, el Gobierno puede comenzar por desarrollar políticas públicas que coincidan con los temas a los que dedican más cobertura los medios de comunicación en el momento de que se trate, o que centradas en temas relacionados con los que concentran la cobertura mediática. Dichas medidas pueden incluir, además, aspectos que las encuestas revelen que los ciudadanos echan en falta.

Por supuesto, el Gobierno tiene a su disposición los recursos de la publicidad institucional. Pero en ocasiones, con una cuidada atención a la información que se traslada

a los medios, puede conseguirse una publicidad idónea. Por ejemplo, es sabido que los medios encuentran en los datos de encuesta un complemento ideal para cualquier información. Aportan un matiz de cientificidad y además un elemento gráfico que encaja perfectamente con el tipo de comunicación más visual que predomina en la actualidad. De ello se deduce cuán beneficioso puede ser, para la actuación del Gobierno, que aparezcan en un noticiario, por ejemplo, datos de una encuesta que muestra resultados beneficiosos de una política pública concreta.

Se genera así una suerte de círculo publicitario que, correctamente utilizado, puede generar resultados idóneos para la legitimación de los programas públicos. Tómese el caso de una política para reducir los accidentes de tráfico: en primer lugar los medios cubren la noticia de que el Gobierno va a poner en marcha la medida de que se trate. Se retransmiten los *spots*, cuñas de radio, etc., se comentan los principios inspiradores de las medidas que se van a poner en marcha y se explican los programas de actuación. Posteriormente se lleva a cabo la campaña en sí. Y finalmente se pueden publicitar los resultados. Se pone así de manifiesto la importancia del *feedback* en las tremendamente mediatizadas sociedades actuales y cómo se ha de tener en cuenta por el Gobierno, desde cuál está siendo la percepción de las medidas que se están llevando a cabo, hasta cuál es la consideración social de los diferentes enfoques de los temas que forman parte de la agenda política.

Como hemos comentado, la comunicación traspasa todas las etapas de elaboración y realización de las políticas públicas, por lo que debe tenerse en cuenta su importancia para el éxito de las políticas. La comunicación ya no es un aspecto opcional de la puesta en marcha de una política, sino que va a condicionar cómo se percibe socialmente un programa de acción gubernamental, lo que, en la actualidad, es determinante para el

resultado. Las políticas públicas son el elemento básico de la legitimación del quehacer político, y ya no puede darse dicha legitimación sin comunicación.

Referencias bibliográficas

- Bardach, E., 1997, *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*, Cambridge, Massachusetts, London, England: MIT Press.
- Berger, P. L. y T. Luckmann, 1966, *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*, Nueva York: Anchor Books-Doubleday.
- Blumenthal, S., 1980, *The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operatives*, Boston: Beacon.
- Canel, M^a José, 2006, *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica*, Madrid: Tecnos.
- Iyengar, S., 1991, *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, S. y D. Kinder, 1987, *News That Matters*, Chicago: University of Chicago Press.
- Johnson-Cartee, Karen S. y Gary A. Copeland, 1997, *Inside Political Campaigns: Theory and Practice*, Westport: Praeger.
- Lasswell, Harold D., 1956, *The Decision Process*, College Park, MD, University of Maryland Press.
- Lazarsfeld, P. F., Berelson, B. y H. Gaudet, 1944, *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*, Nueva York: Columbia University Press.
- Lindblom, Charles E., 1959, "The Science of Muddling Trough" en *Public Administration Review*; n^o. XXXIX, pp. 3417-336.
- Ornstein, N., y T. Mann (comps.), 2000, *The Permanent Campaign and its future*, Washington D.C.: American Enterprise Institute and The Brookings Institution.

- Nimmo, D., 1999, "The Permanent Campaign: Marketing as a Governing Tool", en Newman, Bruce I. (ed.), *Handbook of Political Marketing*, Thousand Oaks; Londres; New Delhi: Sage, pp. 73-86.
- Noëlle-Neumann, Elisabeth, 1995 [1984], *La Espiral Del Silencio. Opinión Pública: Nuestra Piel Social*, Barcelona: Paidós.
- Noëlle-Neumann, Elisabeth, 1978, "El doble clima de opinión: la influencia de la televisión en una campaña electoral", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 4: 64-101.
- Norris, P., 2002, "Campaign Communications", en LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi y P. Norris, (eds.), 2002, *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Londres; Thousand Oaks, CA; New Delhi: Sage, pp. 127-147.
- Majone, Giandomenico, 1997, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- McCombs, M. y D. L. Shaw, 1972, "The Agenda-Setting Function of the Mass Media", *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-87.
- McCombs, M. y D. Evatt, 1995, "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting", *Comunicación y Sociedad*, VIII: 7-32.
- Méndez Lago, Mónica, 2000, *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*, Madrid: CIS.
- Simon, Herbert A., 1955, "A Behavioral Model of Rational Choice", 69 *Quarterly Journal of Economics*.
- Scammell, M. R., 1999, "Political Marketing: Lessons for Political Science", *Political Studies*, XLVII: 718-739.
- Swanson, D. L. y P. Mancini (eds.), 1996, *Politics, Media and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*, Westport, Conn.: Praeger.

- Wildavsky, A. y J. L. Pressman, 1984, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkley: University of California Press.