

La comunicación institucional



Luis Arroyo Martínez

Luis Arroyo dirige la consultora Asesores de Comunicación Pública, desde la que ayuda desde hace más de una década a instituciones públicas y privadas y a líderes sociales, políticos y empresariales a comunicar mejor con sus públicos.

Es consultor del Banco Mundial en diversos proyectos para Administraciones públicas de América Latina, profesor honorífico de la Universidad Complutense de Madrid, y profesor de una decena de universidades (entre las que están la Universidad de Navarra, IE University, ESADE, ESIC o Carlos III).

Es sociólogo y autor de *El poder político en escena* (RBA, 2012), *Frases como puños* (Edhasa, 2013) y *Los cien errores de la comunicación de las organizaciones* (ESIC, 2007).

Fue entre 2004 y 2008 director del Gabinete del secretario de Estado de Comunicación, director adjunto del Gabinete de la vicepresidenta del Gobierno y director del Gabinete de la ministra de Vivienda del Gobierno de España.

Previamente trabajó como director de Asuntos Públicos de la multinacional Edelman Public Relations Worldwide y como técnico de investigación en Sigma Dos.

Como consultor está especializado en la asesoría en campañas institucionales y comunicación de crisis.

Desde 2021 preside el Ateneo de Madrid.

Convocar una rueda de prensa para todos los medios de comunicación, o conceder una entrevista a la cadena de radio local. Responder a una acusación específica que la oposición hace en Twitter, o dejarla pasar. Que hable la alcaldesa, o mejor el concejal del área. O que no hable nadie. Apoyar una iniciativa con publicidad, o dedicar esos recursos económicos a otra cosa. Qué parte de la agenda diaria hacemos pública y qué parte no. Que entren las cámaras a la reunión o que no entren. Qué frases marcar en un discurso esperando que los medios las recojan, porque no hay espacio para todo. Qué palabras utilizar para la descripción de un determinado asunto...

24 horas al día, 365 días al año, la gestión de una administración pública, cualquiera que sea, está sometida a decisiones comunicativas como estas. En mayor o menor medida. Desde las oficinas de comunicación de los palacios presidenciales de las doscientas naciones del mundo, hasta la más pequeña aldea, la comunicación institucional es el ámbito en el que se toman esas decisiones. Y el resultado de esas decisiones produce una determinada percepción por parte del público, ya esté compuesto por una decena de personas o por cientos de millones.

Por razones obvias —la cualidad de quien edita este libro y sus destinatarias y destinatarios— vamos a referirnos aquí prioritariamente a la comunicación institucional que se hace desde los Gobiernos municipales. También hacen comunicación institucional otros Gobiernos, por supuesto, y las organizaciones sociales, las asociaciones, las instituciones privadas... Hace comunicación institucional un sindicato agrario, una iglesia, una asociación de empresas energéticas o un zoo. Pero vamos a concentrarnos en las estructuras, las estrategias y las tácticas que suelen adoptar las corporaciones locales al comunicarse con sus ciudadanos y ciudadanas.

Aun a riesgo de decepcionar a los académicos, prefiero no enredar con matices descriptivos. La comunicación pública, la comunicación corporativa, las relaciones públicas, el *marketing* público, el *branding* de instituciones, la comunicación política, etc., todos ellos se solapan en algún punto y puede

resultar aburrido —e incluso inútil— fijar los límites de cada uno. Hay buenos textos que lo intentan y lo logran¹.

Preferimos aquí ir al meollo práctico de la cuestión. Para quién hablamos. Qué funciones debemos cubrir y cómo organizarlas de manera eficiente. Cómo secuenciar el relato y cómo evitar que se vea contaminado por el ruido. En qué fases. Cómo son habitualmente los mensajes más eficientes. Cómo responder cuando surgen contingencias repentinas.

1. *Hobbits, hooligans y vulcanianos*

La mayor parte de la ciudadanía —en todo el mundo, aunque de manera muy variable— tiene poco interés por los asuntos públicos y un conocimiento muy limitado sobre ellos. Son como los *hobbits* de Tolkien, en la divertida metáfora de Jason Brennan², que viven pacíficamente centrados en sus asuntos, sin mostrar demasiada preocupación por los dilemas políticos comunitarios. Algunos votarán cada cierto tiempo cuando se les convoque —aunque cuatro de cada diez ni siquiera hacen ese pequeño esfuerzo a menos que se les obligue por ley— y, por supuesto, pueden dar una opinión más o menos articulada si la conversación surge en una sobremesa. Pero para la mayoría de las ciudadanas y los ciudadanos, esas opiniones serán, más que juicios estables y elaborados de forma compleja, meras consideraciones resultado de las últimas piezas de información recibidas en los medios de comunicación, mezcladas con predisposiciones afectivas. Por ejemplo, la opinión que una persona media se hace de un alcalde es el resultado de las últimas informaciones que la persona ha recibido sobre ese alcalde, mezcladas con sus afectos generales y sus predisposiciones, ideológicas o de otro tipo³.

Hay una pequeña parte de la población, que, de nuevo, varía en número en función del contexto, pero que siempre es minoritaria, que sí se interesa intensamente por los asuntos públicos, los sigue en los medios de comunicación y los cultiva en sus redes sociales —de todo tipo, no solo electrónicas—. Pero estos *vulcanianos* son desapasionados. Sus opiniones están sólidamente asentadas en criterios objetivos y más o menos científicos. Pueden entender las opiniones discrepantes e incluso aceptarlas y tomarlas como base para un cambio de opinión. A veces incluso leen o escuchan información contradictoria para formarse

1. Por ejemplo, Escalona (2015). También, Canel (2018).

2. Brennan (2018: 33-38).

3. Zaller (2014).

un juicio más equilibrado. Pero estos vulcanianos son una rareza en el espacio público.

Y luego están los *hooligans*. Son los hinchas de la política. Es casi imposible que cambien de opinión, porque suelen buscar información que confirma sus predisposiciones. Leen siempre los mismos diarios, siguen siempre a los mismos en sus cuentas en internet, ven siempre los mismos programas de televisión y escuchan las mismas emisoras de radio. Viven la política como si se tratara de un partido de fútbol. La mayor parte de la gente que está informada sobre asuntos públicos, que los vive con intensidad, es *hooligan*. Paradójicamente, cuanto más información tiene alguien sobre los asuntos públicos, más difícil es cambiar su opinión. De manera que, quizá para desesperación de los defensores de la llamada “democracia deliberativa”⁴, el incremento de la información política y del interés por los asuntos públicos no conlleva una mayor ilustración de la ciudadanía y una mayor moderación, sino más bien una polarización y un enconamiento de las posiciones. Los *hooligans* en la política de vivienda de un municipio, por ejemplo, son los miembros de las plataformas ciudadanas, los inversores privados o institucionales, los grupos políticos que forman el municipio... Es muy difícil cambiar las opiniones de cada uno de ellos porque están asentadas en un conocimiento muy sólido del sector, pero también en posiciones ideológicas o prácticas muy determinadas y constreñidas.

2. El framing o enmarcado

La aprobación de medidas de control para el alquiler de viviendas para uso turístico puede enmarcarse como una dotación de mayores garantías para los turistas, como el control de la masificación del turismo en los centros históricos de las ciudades, como la regularización económica de una economía sumergida, como la lucha contra el oligopolio de las plataformas de alquiler en Internet, como el control de los precios de alquiler, como una intromisión ilegítima en la libertad de los propietarios, y así sucesivamente.

El encarecimiento del recibo del agua de los hogares puede plantearse como una mejora de la calidad del producto y el servicio que se presta a los consumidores, como mera voracidad recaudatoria por parte de la Administración, como una cesión ante los concesionarios privados, como un ajuste necesario para equilibrar los costes públicos del suministro, etc.

4. Velasco (2009).

El cierre de una arteria municipal para la celebración de un evento con patrocinio privado puede enmarcarse como una privatización inmoral del espacio público, como una acción de promoción de la cultura, como una oferta de mero entretenimiento para la ciudadanía...

Las personas extranjeras que llegan sin documentación a un país pueden ser definidas como “refugiadas”, como “inmigrantes ilegales”, como meros “migrantes”, como “extranjeros”, o incluso como “ilegales”.

Por definición, la comunicación institucional exige enmarcar los asuntos de manera eficaz, y busca ganar el favor del público en la competición que se establece entre los marcos alternativos. Los que producen las élites y reciben simplificados los ciudadanos. El juego de la comunicación pública es la lucha por la imposición de unos marcos u otros.

El proceso de creación, emisión y difusión de esos marcos alternativos se denomina *framing*, y es el fenómeno psicológico, lingüístico y sociológico más importante de la comunicación pública⁵. El debate público es precisamente la confrontación de marcos alternativos sobre la realidad. No es una lucha entre “la verdad” y “la mentira”, sino la lucha entre “verdades alternativas”, entre marcos verosímiles que compiten entre sí y que terminan por ganar o perder el favor de la mayoría social.

La opinión que una población se forma sobre los transportes en su ciudad no depende solo de la realidad estadística objetiva —fluidez, contaminación, prevalencia del transporte privado o público, movilidad...—, sino también, y sobre todo, del filtro interpretativo, del *framing* o enmarcado que los interesados y los expertos hacen de esa realidad fáctica. Las decisiones que toma la alcaldía, las reacciones de la oposición, lo que dicen las asociaciones de vecinos, las demandas y acciones de los comerciantes, los taxistas o los policías, las opiniones de los expertos a quienes se consulta, la traducción que de esas argumentaciones hacen los periodistas y los opinantes en los medios de comunicación... A la postre, la opinión pública, tal como se mide en las encuestas, es el resultado de una acumulación de argumentos y datos que llegan a la ciudadana o ciudadano común muy destilados y simplificados, en forma de marcos y argumentaciones sencillos.

De hecho, en la manera de nombrar las cosas y en la definición de un relato en torno a ellas hay con frecuencia un determinado marco, que determina de manera significativa la percepción que la ciudadanía se

5. Sádaba (2001).

forma. Los estudios sobre el impacto del *framing* en la percepción pública son contundentes. Por ejemplo, los españoles están casi unánimemente a favor de la intervención del Estado en la economía si es para luchar contra “los especuladores”, pero están en contra si va en oposición al “libre mercado”. ¿Y qué son las bolsas? ¿Un mercado o un lugar en el que se especula? Por supuesto, ambas palabras son veraces y verosímiles; pero la percepción de la gente cambiará radicalmente si al definir las se utiliza un marco u otro⁶.

3. Cinco fundamentos morales

Puesto que la comunicación institucional se produce en un contexto en el que se dirimen dilemas morales —lo que es bueno o malo para una comunidad—, tienen mucha importancia los fundamentos morales que subyacen en el debate público.

Una de las más solventes teorías de la psicología contemporánea describe a los seres humanos como portadores de cinco fundamentos morales básicos. La Teoría de los Fundamentos Morales, cuyo más visible representante es Jon Haidt, confirma que los seres humanos acarreamos ya desde nuestro nacimiento⁷:

Una tendencia a la Protección de los nuestros y del prójimo. El fundamento de la Protección está en la base de las normas para la no agresión y el cuidado de los más débiles. De la procura de la salud y la educación. De las políticas de ayudas y subsidios. De la penalización del daño infligido al prójimo. Cuando una administración pública mantiene una red de escuelas o de hospitales públicos lo hace bajo el fundamento moral de la Protección.

Una tendencia a la Justicia en el reparto de los bienes de todos. El fundamento moral de la Justicia explica la existencia de todo el andamiaje judicial de una sociedad —sus leyes, sus tribunales y sus penas—, pero también, por ejemplo, la aplicación de la política fiscal, la asignación de impuestos y tasas o las subvenciones y los premios al mérito.

Una tendencia a la atribución y aceptación de la Autoridad. El fundamento de la Autoridad está en la base de la aceptación de las órdenes que emanan de quienes nos gobiernan, desde las ordenanzas más amplias, hasta el respeto por un paso de peatones impuesto por un guardia de tráfico.

6. Arroyo (2013).

7. Haidt (2013).

Una tendencia a la adscripción hacia una determinada Identidad. Es decir, una identificación con un determinado grupo. La nación es el ejemplo más reconocible. Los seres humanos nos sentimos parte de una comunidad con la que coincidimos social, histórica y emocionalmente. La Identidad explica las disputas entre comunidades, pero también buena parte de las políticas culturales o lingüísticas.

Y por último, una tendencia a la trascendencia, que podemos llamar, con Haidt, Santidad. Un cierto sentido del pasado, el presente y el futuro de una comunidad, y de unos principios que marcan el devenir de la sociedad. En muchas sociedades esa trascendencia se articula en torno a la idea de Dios o de la tradición. Encajan aquí las políticas religiosas, pero también todas aquellas que tienen que ver con las fiestas populares o los homenajes a los mitos de la comunidad, por ejemplo.

Estos cinco fundamentos morales —Protección, Justicia, Autoridad, Identidad y Santidad— están en la base de nuestro comportamiento social en todo tiempo y lugar. Comprendiéndolos aplicaremos con mucha más eficacia la comunicación de nuestras iniciativas públicas, porque evitaremos pensar que resolver los dilemas de nuestra convivencia consiste simplemente en aplicar una “lista de la compra” de posibles medidas. La gestión pública es más que una aséptica distribución de recursos colectivos para la convivencia: implica elecciones morales que apelan a la postre a esos cinco fundamentos. Cuando una alcaldesa decide cambiar el contenido de la cabalgata navideña está denotando una determinada visión de la tradición de la comunidad y, a través de ello, apelando a la Santidad de la tradición del municipio. Cuando un ministro niega los servicios sanitarios a los ciudadanos que no cuentan con residencia legalizada en el país, está refiriendo una determinada visión de la Protección (de los ciudadanos legalizados) y de la Identidad (de los “nuestros” frente a los “extranjeros”). La gestión pública, y la política que los articula, es siempre el contraste moral entre unos fundamentos morales u otros.

De hecho, uno de los descubrimientos más interesantes de la Teoría de los Fundamentos Morales de Haidt y sus colegas es el hecho de que en el pensamiento conservador, frente al pensamiento progresista, hay un predominio mucho mayor de los tres últimos fundamentos morales: la Autoridad, la Identidad y la Santidad. El imaginario y las políticas conservadores apelan con más fuerza que los progresistas a estos tres fundamentos morales. Dicho de manera coloquial, lo que caracteriza a los conservadores es que tienden a ser más duros (Autoridad), más patriotas (Identidad) y más devotos (Santidad). Sus colegas progresistas, por

el contrario, tienden a ser más acogedores (Protección) y más igualitarios (Justicia).

4. Un relato simple y emocional

Ahora que sabemos que la mayor parte de la ciudadanía no invertirá mucho tiempo en un análisis minucioso de una iniciativa, pero que cuando sepa de ella identificará pronto sus implicaciones morales, la recomendación que surge es obvia e inmediata: debemos simplificar al máximo posible el relato sobre nuestra propuesta, y vincularlo con uno o varios de esos fundamentos morales universales.

La mayoría no recordará más de dos o tres cosas a propósito de las iniciativas públicas o de las instituciones o líderes que las implantan. Al terminar una legislatura municipal, el alcalde o la alcaldesa será identificado con un par de atributos o con un par de iniciativas. El alcalde será evaluado y recordado por la peatonalización del centro histórico, o por la subida de las tasas de basura o por una gran obra de infraestructuras.

Si no por uno o dos logros concretos o una o dos controversias, el responsable municipal pasará a la memoria pública por sus atributos personales. La alcaldesa cercana y siempre dispuesta; o arrogante y elitista; el alcalde preocupado por la cultura; o el que se desvelaba por el medio ambiente. Esas percepciones estarán asociadas a los fundamentos morales universales que hemos referido.

Conociendo la muy limitada capacidad de recuerdo de la ciudadanía, una primera tarea imprescindible en una buena estrategia de comunicación es fijar el relato, la narrativa, que se desea trasladar a la opinión pública. En una palabra, en una línea, en un párrafo, en una página como mucho. “La ciudad limpia”. “El ayuntamiento para los peatones”. “El pueblo de los libros”. “El mejor metro del mundo”. “El alcalde que siempre está”. “La alcaldesa compasiva”. “El impecable servicio de limpieza”. “La obra que cambiará la ciudad para siempre”. “El concejal implacable con los delincuentes”...

5. Las ideas contagiosas

Por supuesto, el desafío no solo consiste en definir un relato sencillo y persuasivo, sino también en darle credibilidad a través de los hechos. No comunicamos solo ni fundamentalmente a través de lo que decimos, sino a través de lo que hacemos y cómo lo que hacemos llega al público.

Los hermanos Chip y Dan Heath han investigado los rasgos que hacen que algunas ideas predominen en su competencia con otras⁸: aquellas que son capaces de contagiarse entre la gente por su fuerza. Los rasgos distintivos de muchas ideas exitosas, que logran abrirse camino en el muy competitivo ámbito de la información, son cinco:

1) Simplicidad.

Las ideas sencillas tienen una enorme ventaja sobre las complejas. Una ayuda pública para que los jóvenes trabajadores puedan pagar el alquiler de su vivienda será mucho más eficaz si es una cifra única (220 euros al mes, por ejemplo), que si para obtenerla hay que hacer complicados cálculos a partir de la renta del solicitante o las características de la vivienda en cuestión. Los programas sociales que son fáciles de explicar y sencillos de aplicar tienen más éxito que los que resultan complicados a los usuarios o los periodistas.

2) Credibilidad.

Las ideas exitosas encuentran mayor eco cuanto mayor es el aval público que obtienen de parte de quienes entienden sobre ellas. Es prácticamente imposible construir una buena reputación sin el apoyo de al menos una parte de quienes son considerados expertos en el ámbito correspondiente. Al comunicar una iniciativa pública, es crucial recabar el apoyo de algunos entendidos o influyentes que aboguen por ella.

3) Sorpresa.

Las ideas que se expanden a mayor velocidad son aquellas que resultan sorprendentes, por lo inesperado, por lo nuevo, por lo curioso. Una de las desgracias más habituales en la comunicación institucional consiste precisamente en que lo inesperado rompe con demasiada prisa, y la noticia de ayer pasa de pronto a ser insignificante. En sentido contrario, una buena administración de la información novedosa con respecto a una política o decisión pública se convierte en clave para su éxito comunicativo.

4) Concreción.

Nuestro cerebro retiene mejor las imágenes y los datos concretos que las ideas abstractas. Resulta más fácil movilizarse por la causa de una persona concreta que por cientos de causas anónimas y acumuladas. Es también más fácil para los medios de comunicación, y más fácil de compartir

8. Heath y Heath (2011).

en sociedad, todo aquello que puede expresarse con imágenes concretas y narraciones específicas.

5) Historias.

La mejor manera de difundir una información es recurriendo al relato. Las ideas más contagiosas son historias con vida, con vicisitudes personales, con drama y con desenlace. Explicar la eficacia de una política pública resulta mucho más eficaz si se hace contando el impacto que tal política tiene en ciudadanos o ciudadanas o comunidades concretos, que solo aportando estadísticas más o menos abstractas.

6. Las élites que dirigen

La opinión que la gente termina formándose sobre los asuntos públicos procede de una compleja red de interacciones generadas en la élite social. ¿Quiénes forman esa élite? Todos cuantos tienen un conocimiento más elaborado sobre la cuestión en liza y un interés específico en su desarrollo.

La reputación de una iniciativa pública o de una institución reside en buena parte en la evaluación que las élites hacen de ella. Es inviable, por tanto, implantar una decisión de cualquier tipo si es en contra de los intereses homogéneos de la élite que fija criterio sobre ella. Por supuesto, lo habitual es que existan criterios encontrados entre élites con intereses contrapuestos. Por ejemplo, la decisión de cómo deben convivir en un municipio los taxistas tradicionales con las nuevas licencias de Vehículos de Turismo con Conductor (en España, Uber y Cabify, fundamentalmente), ha de tener en cuenta las opiniones y las decisiones de élites diversas: la élite que dirige los intereses de los taxistas, es decir, sus sindicatos y asociaciones patronales; la élite que dirige los intereses de Uber y Cabify; la élite del Ministerio responsable; las élites parlamentarias que podrían eventualmente legislar sobre la materia, en el nivel estatal o autonómico; las diversas y heterogéneas élites que gobiernan en los ayuntamientos; la élite que representa y dirige los intereses de los usuarios y de la ciudadanía en cada municipio; la élite de los periodistas que hablan sobre la controversia, con mayor o menor conocimiento de causa, incluyendo en ella a los reporteros especializados, a los tertulianos que hacen saber su opinión y a los editores que abren o cierran el espacio a los temas y marcan la línea editorial en su tratamiento; la élite de los expertos nacionales e internacionales en la materia (urbanistas, abogados, especialistas en transporte urbano...).

No puede abordarse con éxito una reforma como esta sin el acuerdo de al menos una parte de esa élite variada y con intereses contradictorios⁹. La percepción de una política pública no es, en consecuencia, el resultado de la acción unívoca del gobernante, sino de la acumulación de mensajes procedentes de diversos actores interesados en ella. La formación de esas coaliciones de intereses en la defensa de una decisión política o administrativa, o en su contra, es un requisito indispensable para su éxito. Las coaliciones de intereses pueden ser explícitas o implícitas, públicas o reservadas, pero resultan imprescindibles.

7. Una secuencia comunicativa clásica

Supongamos que los gobernantes de una ciudad deciden construir una importante infraestructura deportiva. Y que al mismo tiempo el Gobierno central quiere iniciar los trámites para una nueva Ley de Muerte Digna. Ambas iniciativas pueden ser pautadas con una secuencia típica en cinco fases: planteamiento del problema, escucha, solución, implantación y evaluación.

El ayuntamiento, en primer lugar, se tomará un tiempo para explicar cuál es el problema colectivo que trata de evitar. La ausencia de un buen polideportivo, la necesidad de espacios para el desarrollo físico de niños y mayores, los beneficios para el progreso de la ciudad, también los costes financieros y eventualmente sociales de la iniciativa. Antes de presentar su flamante construcción, que incluso ya tienen esbozada por los arquitectos, los responsables municipales deberían explicar por qué es necesario gastar los fondos municipales en esa prioridad y no en otras.

Después es conveniente que el ayuntamiento visualice un proceso de escucha y conversación sobre el asunto. Quizá para convenir con los interesados en que esa es la necesidad prioritaria, o para elegir el emplazamiento adecuado. Se verá a la alcaldesa conversar con los grupos municipales, con las asociaciones de vecinos, con los inversores privados, con los deportistas de la ciudad. El proceso de escucha enriquece *de facto*, y también simbólicamente, el proceso de decisión.

Será entonces cuando la solución se pueda presentar al público. Quizá en forma de planos e imágenes del proyecto, con datos sobre su impacto y sus costes.

A partir de entonces comenzará el proceso de implantación: la primera piedra del polideportivo, su construcción, su inauguración, los primeros niños y mayores utilizando las instalaciones.

9. Birkland (2011).

Finalmente vendrá la evaluación del proyecto: la primera semana, el primer mes, el primer año, el décimo aniversario...

El Gobierno central, mientras tanto, habrá comenzado su propia secuencia para la reforma legal a propósito de la muerte digna. Una primera decisión crucial es quién la protagonizará. Implicar al presidente del Gobierno, por ejemplo, o alojar la iniciativa en el Ministerio de Justicia o en el responsable de Sanidad, son decisiones que enmarcan de manera distinta el asunto. La narrativa sobre la eutanasia cambia de manera sutil pero relevante si se explica desde la perspectiva de los derechos de la ciudadanía, o si se explica como desafío científico-médico. Las élites implicadas en uno u otro ámbito son distintas y la comunicación que se aplica en uno u otro también lo es.

El Gobierno se tomará un tiempo, primero, en contextualizar el problema: dimensión cuantitativa del desafío social, casuística concreta, costes, dilemas morales, estado de la opinión pública, legislación internacional comparada. Esta fase quizá puede consumir uno o dos meses.

Después (o de manera simultánea), el Gobierno abrirá su proceso de escucha: con las organizaciones de pacientes y de médicos, con las de juristas, con las confesiones religiosas, con los expertos en la materia en sus diversos enfoques; por supuesto, con los grupos políticos que deberán votar y eventualmente aprobar la nueva legislación.

La “solución” vendrá en forma de proyecto de ley, que será presentado con la solemnidad de quien antes ha planteado a la sociedad un dilema y luego ha conversado sobre sus posibles abordajes.

La implantación posterior tendrá una fase puramente legislativa (el debate y aprobación de la ley) y una fase de aplicación (cómo se aplica la nueva legislación por parte de los especialistas).

De nuevo, es obligado, en quinto y último lugar, evaluar el funcionamiento de la ley cuando se pone en marcha y cuando se cumplen hitos temporales.

Las iniciativas públicas comunicadas con esta secuencia lógica —problema, escucha, solución, implantación y evaluación— encuentran una mejor acogida entre la población, que asiste a un relato sostenido en el tiempo en forma de “planteamiento —nudo— desenlace”. La secuencia narrativa permite organizar la comunicación de manera más planificada y, sin duda, potencialmente más eficaz.

8. Expectativas

Uno de los elementos más relevantes de la comunicación en general, y de la comunicación pública en particular, es el manejo de las expectativas del receptor. En una sencilla fórmula ($S=R-E$), podemos decir que la Satisfacción del público con respecto a una iniciativa pública es igual al Resultado fáctico de la aplicación de tal iniciativa, menos las Expectativas generadas por esa iniciativa previamente a su implantación. En consecuencia, cuanto mayor sea la expectativa generada menor será la satisfacción del público. Si se anuncia que con una nueva instalación deportiva municipal se espera atender la demanda de 20 000 ciudadanas y ciudadanos, y finalmente son solo 4000 los atendidos, la evaluación que el público hará será menos satisfactoria que si se anuncia que serán 3000. Si una autoridad promete inaugurar una infraestructura en febrero y finalmente se abre en abril, se habrán defraudado unas expectativas inexistentes si el anuncio se hubiera hecho para junio.

En muchas ocasiones, el fracaso en la comunicación de las políticas públicas procede precisamente de una excesiva elevación de las expectativas: plazos incumplidos, previsiones presupuestarias sobrepasadas, estimaciones económicas demasiado optimistas, resultados sociales de cualquier tipo —número de víctimas atendidas, participación electoral, etc.—, a las que la realidad no llega a satisfacer...¹⁰

El hecho de que sean generalmente los agentes públicos quienes fijen las expectativas de sus políticas pone, por tanto, en sus manos una herramienta muy poderosa. En buena medida, el éxito o el fracaso de una iniciativa dependerá precisamente de cómo se haya utilizado.

Las expectativas suscitadas en el público están íntimamente relacionadas con el efecto de *framing* que ya hemos descrito. Un par de ejemplos:

Si preguntamos a la gente si prefiere cinco euros ahora, o 6,20 dentro de cuatro semanas, la mayoría de la gente prefiere los cinco ahora. Pero esa mayoría decae de manera muy notable si la pregunta es: “¿Qué prefieres: cinco euros ahora y cero euros dentro de un mes, o cero ahora y 6,20 dentro un mes?”.

En otro experimento clásico de la psicología social aplicada a la gestión pública se preguntaba a la población lo mismo, pero formulado de distinta manera:

“Imagina que el país está preparándose para afrontar la llegada de una rara enfermedad asiática, que se estima matará a 600 personas. Hay dos programas alternativos para atender el desafío:

10. Berdik (2012).

Si se adopta el Programa A, 200 personas se salvarán. Si se adopta el Programa B, hay una probabilidad de un tercio de que se salven 600 personas, y una probabilidad de dos tercios de que no se salve nadie. ¿Cuál de los dos programas elegirías?”.

Con esta formulación, la mayoría, por aversión al riesgo, prefiere el Programa A.

Sin embargo, planteando el asunto de una manera distinta, aunque con idéntico resultado, la elección cambia. Supongamos que preguntamos:

“Imagina que el país está preparándose para afrontar la llegada de una rara enfermedad asiática, que se estima matará a 600 personas. Hay dos programas alternativos para atender el desafío:

Si se adopta el Programa A, 400 personas morirán.

Si se adopta el Programa B, hay una probabilidad de un tercio de que nadie muera, y una probabilidad de dos tercios de que no se salve nadie.

¿Cuál de los dos programas elegirías?”.

En este segundo caso, la expectativa cierta de muerte de 400 personas —que en realidad es la misma que en el primer caso— altera sustancialmente la decisión, de manera que la mayoría elige el Programa B.

Esto constata una tendencia persistente en el planteamiento de elecciones personales y colectivas: las opciones que implican ganancia suelen ser adversas al riesgo, en tanto que las opciones que implican pérdidas suelen ser propensas al riesgo¹¹.

9. Contingencias

Por mucho que queramos planificar minuciosamente las prioridades de una administración pública y la comunicación que debe acompañarlas, lo cierto es que casi siempre la planificación resulta extremadamente complicada. Por definición, la tarea de gobernar en cualquier nivel implica la gestión constante de circunstancias sobrevenidas, de alteraciones del orden previsto, de ataques de colectivos críticos, de contraste con las políticas propuestas por la oposición, de crisis repentinas.

En buena medida, la percepción que la ciudadanía tiene sobre las autoridades no deriva de las medidas instrumentales y prácticas aplicadas en

11. Tversky y Kahneman (1981).

la gestión cotidiana de los bienes comunes, sino de las ideas que la gente se forma sobre las cualidades personales de sus líderes a la hora de atender a las contingencias del día a día. Esa circunstancia deposita una especial importancia en la denominada “comunicación de crisis”, es decir, cómo responde una institución ante los eventos sobrevenidos. Qué capacidad tiene para enmarcar el problema de manera adecuada, para responder de forma ordenada y coherente, para mostrar —real y, también, simbólicamente— empatía con las víctimas.

Los momentos en los que un gobierno ha de responder con rapidez a asuntos más o menos dramáticos, son aquellos en los que, por definición, hay una mayor atención y una mayor sensibilidad del público. Las decisiones tomadas en esas circunstancias, necesariamente rápidas, determinarán el nivel de aprobación de la ciudadanía.

Si la gestión pública y política son grandes puestas en escena, en situaciones de crisis esa cualidad se acentúa aún más¹².

10. Lo que con frecuencia queda

Karl Rove, quien fuera jefe de Gabinete del presidente estadounidense George Bush hijo, expresó de manera sencilla las tres preguntas que un elector o una electora se hace antes de depositar su voto en la urna. Esas mismas tres preguntas pueden aplicarse a la evaluación que la ciudadanía termina por hacer de un líder o una líder en cualquier ámbito público. Y las respuestas —que tienen que ver más con las cualidades personales del líder que con las soluciones prácticas que ha proporcionado a la población— resultan al final cruciales para conformar la percepción pública. Las tres preguntas de Rove son: “¿Es un líder fuerte? ¿Puedo fiarme de él? ¿Se preocupa de la gente como yo?”¹³ Esas tres dimensiones del liderazgo —solvencia, confianza, empatía— suelen ser la base de los muy sencillos criterios que la mayoría sigue para valorar a sus líderes.

11. Un decálogo introductorio

La lectora y el lector van a encontrar en estas páginas un desarrollo más detallado de algunas de las cosas resumidas en este primer capítulo, que nos permiten anticipar algunas recomendaciones para el gestor público contemporáneo:

12. Arroyo (2012).

13. Citado por Klein (2007: 144).

1. Define tu iniciativa, por compleja que sea, como un relato sencillo y corto. En el que se identifica de manera vívida y concreta el beneficio social esperado. Busca en el relato las víctimas y los verdugos, los adversarios a batir, el drama implícito.
2. Elige cuáles son los fundamentos morales, de los cinco conocidos —Protección, Justicia, Autoridad, Identidad y Santidad—, que están en el origen de tu decisión. Vigila de qué manera puede afectar esa decisión a otros fundamentos morales.
3. No te empeñes en racionalizar demasiado tus decisiones, ni en abrir debates demasiado complejos sobre ellas, ni en esperar una participación ciudadana masiva en la toma de decisiones. La mayoría de la gente tiene una opinión muy liviana sobre los asuntos públicos. Y quien tiene un conocimiento mayor no suele cambiar de opinión.
4. Enmarca tus decisiones siempre, sin descanso, sistemáticamente, de manera adecuada, apelando con las palabras a esos fundamentos morales que defiendes.
5. Cuenta con la élite —en sentido amplio: expertos, periodistas, asociaciones, aliados externos...— para que te ayude a comunicar. Al menos algunos de esos apoyos son imprescindibles. La comunicación debe integrar acciones con todos ellos, desde la publicidad hasta las relaciones habituales con la prensa, pasando por la explicación —ahora sí, más racional y más compleja— a los líderes de opinión en el ámbito de que se trate.
6. Pon en escena el proceso. Planifica tus iniciativas en el calendario: para que duren el tiempo adecuado y la opinión pública las pueda comprender y aceptar. Quizá ese proceso admita la planificación en cinco fases: problema, escucha, solución, implantación y evaluación. En cualquier caso, sé paciente para que las controversias públicas tengan un desarrollo lo más ordenado posible.
7. Recuerda: S=R-E. La satisfacción es el resultado descontando las expectativas. No eleves las expectativas tanto que tu público pueda quedar decepcionado. Marca bien los plazos, los presupuestos y los resultados esperados.
8. Concentra la comunicación de tu gestión en una o dos iniciativas. Contén la ambición. La gente te va a recordar solo por un par de cosas.

9. Ten en cuenta que se te valorará —a ti o a tu institución— no solo por las cosas concretas que hayas hecho, sino también, y fundamentalmente, por la solvencia, la confianza y la empatía que hayas desplegado en tu gestión.
10. Y prepárate para lo inesperado. Trabaja para lo mejor, pero prepárate para lo peor. Porque sucederán cosas inesperadas, sobrevendrán las crisis, se trastocará tu planificación. Es parte sustancial de la gestión pública y algo que hace del nuestro un oficio apasionante.

¡Mucha suerte!¹⁴

12. Bibliografía

- Arroyo, L. (2012). *El poder político en escena: historia, estrategias y liturgias de la comunicación política*. RBA.
- (2013). *Frases como puños. El lenguaje y las ideas progresistas*. Edhasa.
- Berdik, C. (2012). *Mind Over Mind. The Surprising Power of Expectations*. Penguin.
- Birkland, T. A. (2011). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making* (4.ª Edición). Routledge.
- Brennan, J. (2018). *Contra la democracia*. Deusto.
- Canel, M.ª J. (2018). *La comunicación de la Administración pública. Para gobernar con la sociedad*. FCE.
- Escalona, N. (2015). *Comunicación de instituciones públicas*. Editorial UOC.
- Haidt, J. (2013). *The Righteous Mind: Why Good People are Divided by Politics and Religion*. Penguin.
- Heath, C. y Heath, D. (2011). *Ideas que pegan: por qué algunas ideas sobreviven y otras mueren*. Lid Editorial.
- Klein, J. (2007). *Politics Lost*. Broadway Books.

14. Este Capítulo es tal cual el publicado en la primera edición del libro *COMUNICACIÓN institucional y política*.

Sádaba, T. (2001). Origen, aplicación y límites de la “teoría del encuadre” (*framing*) en comunicación. *Communication & Society*, 14 (2), 143-151.

Tversky, A. y Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science*, 211, 453-458.

Velasco, J. C. (2009). Democracia y deliberación pública. *Revista Confluencia XXI*, 6, 70-79.

Zaller, J. (2014). *La naturaleza y los orígenes de la opinión pública*. CIS.