

ESTACIONES MILITARES Y SURCO

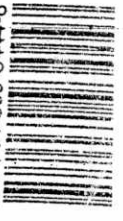
SERIE DE CIENCIA POLÍTICA

Con habilidad pedagógica y práctica, el libro acompaña al lector para que se asome y vea qué pasa en ese misterioso mundo de las imágenes políticas. En un contexto científico, se expone qué es la Comunicación Política; se describe en qué consiste su práctica: qué técnica de comunicación usan los partidos políticos, los candidatos electorales, los jefes de gobierno, los Parlamentarios, los presidentes o los jueces; se analiza qué hacen los periodistas con las imágenes políticas; y se llega, por último, a comprobar de qué manera influyen en nosotros todas esas imágenes.

Esta obra tiene una amplia gama de destinatarios: los que tienen como profesión la comunicación política (jefes de prensa, gabinetes de comunicación de instituciones, publicistas, expertos en marketing político, gestores de campañas o directores de relaciones públicas); los periodistas, que difícilmente consiguen conocer a los políticos, a quienes tienen que dar cobertura informativa; los que se dedican a la investigación académica de la Comunicación Política; los estudiantes de Comunicación que quieran dedicarse a la comunicación de instituciones; y los que alguna vez se preguntaron por la magia de la comunicación política.

1201094

ISBN 84-309-3444-8



MARÍA JOSÉ CANEL

# Comunicación política

## Técnicas y estrategias para la sociedad de la información

Comunicación política

MARÍA JOSÉ CANEL

tasnik

la solución», «Se necesitan soluciones rápidas», etc.) mediante una buena frase o una fotografía interesante.

— Localizar bien el mensaje. Es decir, aprovechar la ventaja que el correo directo ofrece de dirigirse a grupos de votantes específicos. Esto supone conocer bien las preocupaciones del distrito (que puede ser la creación de una escuela, el cierre de una mina, la seguridad ciudadana, la construcción de una autovía, etc.). Sería un error ignorar las preocupaciones específicas, concentrando el mensaje en los intereses genéricos del partido.

— Antes de enviarlo, realizar una prueba. Ésta ha de hacerse en el tiempo que se calcula que el receptor empleará en leer el correo, no más de veinte segundos. Éste mirará el folleto por fuera, los titulares, las fotografías, y quizá lo que ponga debajo de éstas. La prueba consiste en comprobar si la gente puede percibir, en veinte segundos, todos aquellos elementos que recogen la esencia de la carta.

— Es preferible utilizar una empresa para el envío del correo. Queda más profesional: la empresa coloca las etiquetas, organiza las cartas, las distribuye, etc.; y el coste no será mayor que el regalo que se pueda hacer a los voluntarios del partido que harían ese trabajo.

Por último, el partido fabrica chapas, pins, bolígrafos, banderas, gorras, cuadernos, etc., con el fin de dar visibilidad al logo del partido y colorido a la campaña.

### 3. LA COMUNICACIÓN POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES

Y ahora que soy Presidente, ¿qué?

ROBERT REDFORD

Así termina el libro *Cómo se vende un presidente* (Ginnins, 1970). Con la ayuda de unas sofisticadas técnicas de marketing electoral, el candidato, ignorante e inexperto en política, consigue llegar al puesto más alto de su país, la Presidencia. Pero entonces, ¿qué?

Así debería haber finalizado también yo el capítulo precedente, en el que expuse las técnicas de comunicación para ganar unas elecciones. Y ahora, ¿qué? ¿Qué hacer cuando se consigue ganar? ¿Qué hacer una vez que se ha obtenido el poder? ¿Es necesario seguir aplicando técnicas de comunicación política? ¿Cuál es el objetivo de éstas? ¿Para qué le sirve al poder la comunicación?

Son todas éstas cuestiones mucho menos estudiadas que lo expuesto en el capítulo anterior. Sin embargo, poseen mayor interés; las técnicas de comunicación política de las instituciones tienen una serie de características que las diferencian de las técnicas electorales, y que hacen referencia más directa a la eficacia de la relación entre política y comunicación.

Las técnicas de comunicación de instituciones se diferencian de otras técnicas de comunicación política en que:

a) Sus sujetos son personas o instituciones que ostentan poder. Puede ser la Presidencia de una nación, la Presidencia de un Gobierno nacional o autonómico, una alcaldía, un ministerio, una concejalía, un Parlamento nacional o regional, etc.

b) Su finalidad consiste en:

— ejercer el poder, lo que apunta la necesidad de la comunicación para que las decisiones de poder sean asumidas por aquellos a quienes afectan;

— distribuir el poder, lo que implica que la negociación que se da entre aquellos que forman parte de la institución necesita de la comunicación; y

— *realizar el bien público*, lo que apunta una relación entre el conocimiento público de la política y la aceptación de la misma.

c) Su *aplicación* no es de carácter puntual, como lo son las técnicas de comunicación electoral. Si éstas se creaban y morían con la celebración de las elecciones, las técnicas de comunicación de instituciones tienen un período de aplicación más largo, que puede extenderse durante todo el mandato de una institución.

Aquí radica precisamente el interés de estas técnicas: en la medida en que su duración es superior, no cabe en ellas lo que Del Rey llama la promesa con «fecha de caducidad incorporada» (Del Rey, 1997): mientras que el candidato de unas elecciones puede prometer y no cumplir (una vez que logró el poder nadie se lo puede quitar hasta los próximos comicios), el que ostenta poder no goza de la misma libertad. La institución que promete y no cumple tiene asegurado el fracaso de su gestión en comunicación.

Teniendo en cuenta estas características, defino las técnicas de comunicación de instituciones como el conjunto de reglas (principios) y procedimientos (aplicaciones específicas) de la comunicación de intención persuasiva que, con recursos psicológicos e informativos, llevan a cabo las instituciones para influir en los destinatarios con el fin de conseguir en éstos una adhesión permanente para ejercer y distribuir poder, y realizar el bien público.

¿Cómo se idea la imagen de una institución política? ¿De qué forma se consigue controlar la información que de ésta sale? ¿Es preferible dar toda la información u ocultar algo? ¿Cómo combinar la imagen de transparencia con el secreto oficial necesario, por ejemplo, en un gobierno? ¿Qué se debe hacer en momentos de crisis, cuando, por «accidente» se hacen públicas informaciones conflictivas? Todas estas cuestiones serán respondidas a lo largo de este capítulo. Y, como ya se ha apuntado, las técnicas que aquí se exponen se aplican a cualquier tipo de institución política: la Presidencia de una nación, la Presidencia de un Gobierno nacional o autonómico, la alcaldía, el ministerio, una concejalía, un Parlamento nacional o regional, etc.

## I. TÉCNICAS PARA LA COMUNICACIÓN DEL MENSAJE POLÍTICO DE LAS INSTITUCIONES

Una institución política, si quiere ser alguien, tiene que hablar, decir quién es, explicar cómo se ve a sí misma y hacer que ese mensaje llegue, sin contaminaciones, a sus destinatarios. Pues efectivamente, la política que hoy día no sale en los medios de comunicación no existe; el político que no aparece en la prensa, no trabaja. Por eso, se puede decir que las instituciones son emisores de mensaje político.

Teniendo en cuenta la división de estrategias de Graber (Graber, 1992: 246), y considerando un modelo genérico que pueda aplicarse a diferentes países, propongo la clasificación de las técnicas y estrategias de comunicación de las instituciones que se expone en la tabla siguiente.

ESTRATEGIAS Y TÉCNICAS PARA LA COMUNICACIÓN POLÍTICA DE LAS INSTITUCIONES	
ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN	TÉCNICAS DE COMUNICACIÓN
Cesión de información	Adecuación a los criterios de noticiabilidad profesionales Relación estable con medios de comunicación
Ocultamiento de información	Mentira «inadvertida» Confusión intencionada Suavización del lenguaje Neutralización de la información negativa Sesiones <i>off the record</i> Filtraciones
Escenificación: organización de eventos	Ruedas de prensa <i>Briefings</i> de prensa Eventos especiales Discursos
Comunicación persuasiva: publicidad institucional	Inserciones publicitarias. Correo directo

Estas técnicas y estrategias giran en torno a dos principios. En primer lugar, el ajustado equilibrio entre la cesión de información y el ocultamiento de la misma. Que la institución tenga que



hablar no significa que tenga que dar la información de forma descontrolada. Es preciso buscar el justo punto entre lo que se quiere decir, y lo que se quiere no-decir.

En segundo lugar, el recurso a las técnicas informativas y persuasivas. En su estrategia de comunicación las instituciones pueden ser sujetos de emisión de mensajes informativos (creación de noticias) y persuasivos (mensajes publicitarios).  
Veamos cada una de las técnicas.

### 1. LA CESIÓN DE INFORMACIÓN

Empezamos por la estrategia más básica, la que utiliza la institución cuando quiere hablar, cuando quiere dar información. Hoy día se entiende que una información no se hace oficial hasta que haya salido en los medios de comunicación, aunque esa información esté ya publicada en el *Boletín Oficial del Estado*. Las instituciones saben que el ciudadano medio no accede regularmente a las publicaciones oficiales, y, por eso, acuden a los medios de comunicación cuando quieren dar algo a conocer.

Se trata entonces de ver de qué forma se va a dar la información que se quiere dar, para lo que es preciso adoptar la estrategia adecuada: decidir a qué medios dirigirse, seguir unos ritmos informativos apropiados y adoptar un tipo de discurso.

El problema que aquí se plantea es que, al dar la información a los medios de comunicación, la institución pierde el control del mensaje. Los periodistas no transmiten la información tal y como la reciben del partido sino que adoptan una actitud interpretativa ante la misma, proyectando sobre ella sus propios enfoques.

Por eso, los responsables de comunicación de las instituciones han de conocer bien cuáles son las exigencias informativas de los medios de comunicación, con el fin de dar a su mensaje la presentación formal necesaria para que éste sufra la menor distorsión posible. Como ya vimos, hay partidos políticos que envían los programas electorales a la prensa con un diseño gráfico perfectamente adecuado al espacio disponible. Las instituciones, cada vez más, tienden a contratar entre su personal a gente que redacta y edita bien, o que sabe juzgar con criterios periodísticos la noticiabilidad de una información.

Las técnicas específicas para la cesión de información tienen en cuenta los siguientes principios:

a) No suelen coincidir los criterios de noticiabilidad de los medios de comunicación con los que tienen las instituciones políticas. A éstas les interesa dar una imagen de consenso, como si, por ejemplo, la medida que se anuncia hubiera sido aprobada por toda la nación; pero, por su parte, los periodistas buscan el conflicto, lo inusual, las informaciones incongruentes o las discrepancias que haya podido haber en las declaraciones de dos miembros de un mismo Gobierno. Pues lo «conflictivo» es un criterio para la noticia periodística.

b) No suelen coincidir tampoco los ritmos políticos con los ritmos informativos. Las instituciones necesitan tiempo para tomar sus decisiones, sobre todo cuando quieren adoptar éstas con el máximo acuerdo posible. Pero, por su parte, los medios de comunicación necesitan la información con rapidez, pues es la noticia a tiempo la que interesa a su audiencia. Es una queja común entre portavoces de instituciones políticas la falta de sensibilidad entre los políticos para estar en sintonía con los ritmos informativos. Por ejemplo en España, cuando la reunión del Consejo de Ministros que se celebra todos los viernes termina más tarde de las 15.30, pierde su oportunidad informativa, pues ya no llega al informativo televisivo de las 15.00. La información queda obsoleta para el informativo de segunda edición<sup>1</sup>.

c) La institución ha de ser siempre veraz con los medios de comunicación. Su trabajo consiste en ayudar a que éstos realicen su cobertura, y no en manipular, engañar, o «pastorear» hacia determinados enfoques.

Veamos algunas técnicas específicas para la cesión de información (Berkowitz, 1992; Culberston, 1994; Franklin, 1994; Izard, 1994):

— Mantener una relación fluida y cercana con los medios de comunicación. La institución ha de conocer individualmente al

<sup>1</sup> En una entrevista que mantuve con los responsables de comunicación de Moncloa durante el gobierno socialista pude comprobar, de manera directa, de qué forma la hora de terminación de los Consejos de Ministros afecta a la comunicación de las medidas oficiales. Lo ideal sería, explicaba el entrevistado, terminar el Consejo de Ministros a las 14.30, de forma que se pudiera contar con el tiempo necesario para preparar la rueda de prensa y salir al paso de los posibles ataques de los periodistas (cfr. Sanders, Bale y Canel, 1998).



corresponsal de cada medio, tratarle bien, facilitarle todos los recursos necesarios para realizar la cobertura, y mantener, mediante visitas, llamadas de teléfono, etc., la regularidad del contacto. Es por esta razón por la que la mayor parte de las instituciones políticas (de manera específica los gobiernos y los parlamentos nacionales) han construido salas de prensa para que los periodistas puedan elaborar, *in situ*, sus crónicas.

- Adelantarse a las necesidades de los periodistas y satisfacer sus exigencias concretas. Lo que más valora un periodista de un responsable de comunicación institucional es la asequibilidad y la capacidad de reacción ante sus solicitudes de información.

- No mostrar diferencias en el trato con los medios de comunicación, al mismo tiempo que dar la impresión, a cada medio, de que él es el favorito. Lo contrario, es decir, que los medios perciban privilegios ajenos de trato, perjudica la relación de la institución con los medios.

- Cuando se tiene una información que es de interés noticioso y se prevé que atraerá a los medios de comunicación, es bueno aprovechar ese gancho para dar otras informaciones que interesan a la institución y quizá no tanto a los medios. Éstas se pueden presentar como información *background* (por ejemplo, la trayectoria de una medida política en el *dossier* que se entrega en una rueda de prensa).

- Conocer bien los ritmos informativos de los medios de comunicación, para enviar la información en el momento en el que haya posibilidad de que se convierta en noticia. Así, por ejemplo, una visita de un miembro del gobierno a la ciudad colapsa todas aquellas informaciones institucionales de carácter local. No es éste, entonces, un buen día para invadir a los medios con informaciones. Éstos no pueden sacar todo lo que les llega sino que, como veremos, criban las informaciones. Por eso, las instituciones políticas de mayor importancia, de las que puede salir más de una información diaria, necesitan coordinar el mensaje. Aquí está la razón de la celebración de reuniones de coordinación de la oficina de comunicación de la presidencia de un gobierno con las jefaturas de prensa de los ministerios: es preciso racionalizar la emisión de mensaje para no cansar a los medios de comunicación.

- Por el mismo motivo que lo anterior, se han de combinar adecuadamente el uso de notas de prensa, de ruedas de prensa y de entrevistas, con el fin de no golpear excesivamente a los medios.

Un incremento exagerado de estos impactos de información oficial podría acabar anesthesiando su efecto.

## 2. EL OCULTAMIENTO DE INFORMACIÓN

Hay informaciones que la institución no puede (o no quiere) dar, porque su publicación podría tener efectos perjudiciales para la nación (la «seguridad del Estado»), para la institución o para una determinada medida. No voy a tratar aquí la cuestión polémica del privilegio que tienen algunas instituciones de clasificar información secreta; y tampoco trataré los casos en los que este privilegio ha servido de escudo para no publicar determinadas informaciones que, más que en perjuicio de la seguridad del Estado iban en perjuicio de quienes ocupaban la institución. Son todas estas cuestiones interesantes, pero que merecen estudio desde una perspectiva jurídica. Trataré de describir el tipo de técnicas que las instituciones suelen utilizar para poder ocultar información, sea cual sea la motivación de ese ocultamiento.

Ocultar información es la tarea más ardua y difícil que tienen los responsables de comunicación de una institución, tanto por las implicaciones éticas que eso lleva consigo como por las implicaciones profesionales.

Ocultar información es, básicamente, mentir. Pero la *mentira*, decir lo contrario de lo que se piensa, es una técnica que no comenza; a largo plazo, no tiene buenos resultados en la gestión de comunicación. Precisamente fue la mentira lo que obligó a Nixon a dimitir; o lo que hizo descender la popularidad de Clinton en el caso Lewinsky.

La mentira no es buena técnica porque los periodistas esperan que los responsables de comunicación de la institución digan siempre la verdad. Y para éstos, la credibilidad es el capital más valioso con el que pueden contar. Por eso, los expertos en marketing político desechan la mentira como técnica de comunicación institucional.

Las instituciones recurren a lo siguiente para conseguir evitar publicar determinadas informaciones (Jones, 1995; Durandin, 1983; Goldstein, 1989; Smith; 1990; Huici, 1996):

- La *mentira inadvertida*. Es la que se produce sin intención por parte de quien da la información. Hay mentira porque la infor-

mación que se da resulta no coincidir con la realidad; pero es inadvertida porque aquel que la emitió no contaba con todos los datos. Para utilizar esta técnica lo que hacen las instituciones es mantener desinformados a los jefes de prensa. Es esto algo muy frecuente, ya que hay en ello fácil justificación para ocultar información (se puede afirmar sin mentir «no cuento con la información») así como para la mentira (una vez que ésta se pone de manifiesto se puede afirmar sin mentir «en aquel momento desconocía la información»).

- *La confusión intencionada* consiste en crear espacios lingüísticos que permiten operar en un margen más extenso de significados. Veamos algunos ejemplos al respecto.

El Ministerio de Asuntos Exteriores conoce la aprobación, por parte de la Casa Real y del Gobierno, de un viaje del Jefe de Estado a Cuba; pero todavía no ha llegado la confirmación oficial al ministerio. ¿Qué puede hacer su jefe de prensa ante la pregunta «¿Es cierto que los reyes viajarán a Cuba?». Responder a ella afirmativamente supondría una confirmación prematura. Utilizando la técnica de confusión intencionada se respondería: «No se ha tomado todavía decisión al respecto». La respuesta no es mentira: el Ministerio no ha recibido todavía la confirmación oficial, por lo que, técnicamente hablando, no se puede decir que la decisión esté tomada.

Mucho se ha escrito sobre la ausencia de verdad que hay en la confusión intencionada que se consigue mediante la «suavización del lenguaje». Se trata de sustituir términos agresivos o que tienen connotaciones peyorativas por otros que son positivos, más neutrales, o lo suficientemente abstractos como para no significar nada, con el fin de que con ellos se pueda incluir todo aquello que se quiere incluir.

Cuando la Presidencia de Ronald Reagan sometió a aprobación del Congreso un programa de producción de misiles en un momento en que la opinión pública era contraria a la militarización del país, sustituyó en su discurso el término «misil» por el término *peace-keeper* (guarda de la paz), con lo que consiguió neutralizar la reacción negativa de la oposición. En la misma línea, se ha llevado a cabo una suavización del lenguaje en lo que se refiere a programas sociales y sanitarios que pretenden introducir medidas impopulares en determinados sectores sociales. En el siguiente cuadro se recogen algunos ejemplos.

TÉCNICAS DE «SUAVIZACIÓN DEL LENGUAJE» PARA LA CONFUSIÓN INTENCIONADA	
TÉRMINO NEGATIVO	TÉRMINO POSITIVO (Sustituto)
Misil	<i>Peace-Keeper</i> («guarda de la paz»)
Programa para niños retrasados mentales	Escuela para niños excepcionales
Control de natalidad	Planificación familiar
Aborto	Interrupción voluntaria del embarazo

- *La neutralización de la información negativa*. Consiste en acompañar la mala noticia de una buena, de forma que, al dar énfasis a ésta última, el efecto de la primera quede anestesiado. Es, en definitiva, gritar las buenas noticias y susurrar las malas. Así por ejemplo, se anuncia un plan de seguridad ciudadana subrayando sus objetivos positivos y reduciendo la información sobre sus costes. En la misma línea, todos los gobiernos tienden a hacer noticia del descenso del índice de paro tras las vacaciones de verano y de Navidad. El desempleo ha descendido, efectivamente, pero es éste un descenso artificial: los contratos nuevos no son más que sustituciones del personal que está de vacaciones. El índice de desempleo subirá una vez que esas personas vuelvan a sus puestos. Con esta información se ha conseguido neutralizar el efecto negativo que tuvo el índice de paro de los meses precedentes.

- *El off the record*. Es una forma de dar a conocer la información (y contentar así a los periodistas) pero evitando que ésta sea publicada. Con el *off the record* el periodista adquiere el compromiso de no publicar, bajo la «amenaza» de que, si lo hiciera, perjudicaría radicalmente su relación con la fuente.

*El off the record* fue una técnica muy utilizada en los años treinta durante el gobierno de Franklin Roosevelt, en los encuentros con los medios de comunicación que éste inventó en forma de ruedas de prensa. La Presidencia conseguía que los periodistas se comprometieran a no publicar las informaciones vertidas en esas reuniones hasta que fueran oficiales.

Si bien era ésta una forma recomendable en aquella época, no lo es actualmente. Las fuentes de información se han desarrollado de tal manera que los periodistas tienden a no aceptar el *off the record*.

o a amenazar con que cuentan con recursos para conseguir la información por otras vías y libarse así de la imposición de silencio. Además, los periodistas suelen utilizar otras fórmulas como es la de dar la información citando «fuentes no identificadas», o citando la fuente sin que haya una atribución personal.

Las instituciones temen además que, al solicitar el *off the record* respecto a un tema, estén dando pistas a los periodistas de por dónde puede haber vías de interés para poner en marcha el periodismo de investigación. Por eso es aconsejable evitar el *off the record* y reducirlo a los casos de estricta necesidad.

— *La cortina de humo*. Consiste en crear una noticia de la nada para desviar hacia ella la atención de una información que ha salido a la luz y que es desfavorable para la institución. La película que lleva este título, «Cortina de humo», es un buen ejemplo, ficticio (si bien la coincidencia en el tiempo con el caso Lewinsky y el bombardeo de Irak está llena de ironía) de lo que es una cortina de humo: ante las acusaciones, en plena campaña electoral, de la ex secretaria al Presidente de los Estados Unidos, los agentes de campaña «construyen» una guerra en Albania mediante un documental producido en un estudio de Hollywood. El espacio de los medios queda colapsado con la cobertura del conflicto, silenciando con ello la acusación al Presidente.

— *Las filtraciones*. Esta técnica está a medio camino entre la cesión y el ocultamiento de información.

Una filtración es «la cesión de información parcial, prematura y desautorizada» (Hess, 1984: 77). La filtración rara vez es buena herramienta para el Jefe de Prensa o encargado de comunicación, ya que éste se convierte en el primer perjudicado pues, si bien se gana un amigo (el medio al que filtra) se gana muchos enemigos (todos aquellos a los que no filtra).

Las filtraciones que tienen su origen en un miembro de una institución política pueden ser del siguiente tipo:

La filtración de «*préstamo*»: se hace con el fin de que el periodista quede en deuda, adquiriendo el que filtra un «cheque en blanco» que será de gran utilidad para, en el futuro, imponer al periodista determinadas condiciones de cobertura. En este caso el que filtra no suele estar implicado en el tema filtrado.

La filtración *política*: lo que se filtra es una información relacionada con la aprobación de una determinada medida (con algún documento de prueba incluido) con el fin de atraer la atención de los medios para provocar una reacción a favor o en contra de aquélla.

Esta fue una técnica muy utilizada por Gorbachov: para que el aparato del estado y la antigua guardia del PCUS aprobaran sus medidas liberalizadoras, filtraba la información sobre éstas al extranjero, sabiendo que el resultado sería una opinión internacional favorable a su persona y a su política (Gómez Antón, 1996).

La filtración *personal*: la intención consiste en dejar mal a una persona que supone un peligro para el propio ascenso con el fin de provocar su dimisión. Éstas son las típicas filtraciones que se producen entre los miembros de la Administración Pública.

El *globo sonda*: consiste en la revelación de una propuesta que está bajo consideración con el fin de probar su viabilidad. Generalmente los que sueltan un globo sonda lo hacen porque quieren dinamitar la propuesta.

El *soplo*: consiste en hacer pública una cuestión que la institución quiere mantener secreta con el fin de provocar al respecto un debate público. Son filtraciones de este tipo la información sobre el fracaso de una determinada política o un informe interno sobre la precaria situación económica del país.

Todos estos tipos de filtraciones no son excluyentes. Además, las filtraciones pueden tener más de un objetivo, lo que hace más difícil que la parte perjudicada por una filtración adivine quién está detrás de la misma.

### 3. LA ORGANIZACIÓN DE EVENTOS

Por medio de la organización de eventos, la institución trata de llamar la atención de los medios de comunicación, con el fin de que ella (una medida, un logro, un plan, una persona, etc.) se convierta en noticia.

Los eventos son los siguientes:

a) *Las ruedas de prensa*. Es el evento más clásico. Consiste, propiamente, en un evento político-mediático: la institución llama a los medios de comunicación.

Tienen su origen en los Estados Unidos como una réplica al *question time* británico. En éste el jefe de gobierno comparece ante el parlamento para dar explicación de su gestión y someterse a las preguntas de control de los diputados. Ante la ausencia de este tipo de relación entre Ejecutivo y Legislativo en los Estados Unidos, el presidente Roosevelt decidió institucionalizar reuniones con los medios, para que, en un entorno informal, pudiera dar explicación de su gestión.



Inicialmente eran reuniones amistosas y *off the record*, en las que, como ya se ha dicho, los periodistas se comprometían a no publicar las informaciones allí vertidas. Reunían a pocos periodistas y el Presidente, en tono confiado, hablaba de la marcha política del país. El objetivo era tener buenas relaciones con los medios y mantener a los periodistas «contextualizados». De esa forma, ciudadano la Presidencia daba el «visto bueno», la información se hacía oficial, y los periodistas podían publicarla incluyendo las razones que sabían que habían motivado la medida anunciada.

Hay algunos ejemplos curiosos y divertidos del recurso a las ruedas de prensa. Kennedy celebraba estos eventos de forma frecuente, pues tenía especial habilidad para hacer de ellas un arma favorable al gobierno: controlaba la agenda de las preguntas mediante la colocación de personas con preguntas fáciles en lugares estratégicos, a quienes se dirigía en caso de apuro. Nixon y Ford convocaron menos ruedas de prensa, pues, dada su falta de habilidad con los medios, sacaban de ellas más perjuicio que beneficio. Por su parte Reagan tenía una gran capacidad de comunicación, pero no era tanta su habilidad con los contenidos. Era frecuente que sus asesores tuvieran que quedarse al finalizar la comparecencia para aclarar algunas informaciones e incluso rectificar los datos ofrecidos por el presidente (French, 1982; Stempel, 1994).

Hoy día las ruedas de prensa son multitudinarias, ya que a nadie se le niega el acceso. Por tanto, no son eventos en los que se pueda producir noticia. Consisten más en un teatro, en una actuación de la institución para con los medios. Aunque bien es verdad que, dada la sinergia que se produce entre los medios de comunicación, ningún medio se atreve a no acudir a esa convocatoria, no vaya a ser que «todos saquen algo importante que yo no saco».

Véamos algunas técnicas específicas para la celebración de las ruedas de prensa (Smith, 1990; French, 1982; Smith, C, 1990; Cornwell, 1966; Martin, 1981).

— Respecto al *ritmo* de la convocatoria:

Han de ser *regulares*: en el caso de la institución gobierno, o del ayuntamiento, tras la celebración del Consejo de Ministros y del Pleno.

Se ha de convocar rueda de prensa cuando hay una *bueno noticia*, por ejemplo, cuando se ha aprobado una medida de política social popular. Con ello se consigue ocupar espacio informativo y desviar hacia esa cuestión las preguntas controvertidas.

Se ha de convocar también cuando haya una *cuestión conflictiva*, pues el hacerlo proyecta una imagen de transparencia informativa. Si hay problemas, y la institución no habla, puede tener como resultado una gran sospecha. Esto fue lo que motivó la polémica convocatoria de la rueda de prensa por parte del Ministerio del Interior para dar explicación de la captura del escapado ex Director general de la Guardia Civil, Luis Roldán; polémica sobre la que ya se ha escrito suficientemente (López-Agudín, 1996; Sanders, Bale y Canel, 1998).

— Respecto al *tema*, ha de estar bien identificado el motivo por el que se convoca la rueda de prensa, de forma que sea pertinente elaborar un discurso *ad hoc*. Se debe además entregar un  *dossier*  con toda la información que se pueda necesitar para dar una cobertura completa al tema que convoca (datos de costes, nombre y cargos de las personas que comparecen en la rueda de prensa, etc.).

— Respecto al *peso institucional*, los responsables de comunicación de la institución han de conseguir que los altos cargos de la misma estén involucrados en esas convocatorias mediáticas. Sería absurdo que se llamara a los medios para dar una noticia importante de la que responde un miembro de la institución de relegado rango. Involucrar a los altos cargos tiene sus dificultades pues siempre éstos son tan conscientes de la necesidad de la comunicación. Y, cuando aceptan ofrecer una rueda de prensa, es preciso informarles bien del motivo de la convocatoria y de lo que tienen que decir. Sobre esto hay muy diferentes experiencias, desde los políticos que no aceptan ningún consejo al respecto pero que luego realizan una comunicación brillante; los que no aceptan y además destrozan el mensaje; hasta los que, por último, aceptan los consejos al pie de la letra, por carecer de habilidad comunicativa, con lo que resulta una comunicación artificial y forzada.

— Respecto al *manejo de preguntas*, la persona que dirige la rueda de prensa ha de conocer bien a los periodistas, con su nombre, apellido y medio de procedencia, y dar paso a todos los periodistas de forma equitativa.

— Respecto a la *hora* de convocatoria, las ruedas de prensa han de ser convocadas con el suficiente tiempo como para que los medios puedan incluir esa información en la planificación de las noticias. Pero lo suficientemente cerca de la hora de cierre o emisión, para evitar que los periodistas recojan la reacción de la oposición o de las personas implicadas en la información, lo que podría distorsionar el mensaje que la institución quiso dar.

Los resúmenes de prensa, *press briefings*, son unas reuniones con los periodistas en las que se les da, de forma escueta y resumida, aquella información básica que la institución quiere ofrecer. Los jefes de prensa recogen, para eso, las declaraciones de los principales cargos de la institución; en el caso de un gobierno, los jefes de prensa han de conseguir un resumen de aquella información que cada ministerio quiera dar.

b) *Los eventos especiales*. No son propiamente eventos mediáticos, pues no son llamadas directas a los medios de comunicación como lo son las ruedas de prensa. Consisten en acciones que crean noticia sobre temas favorables. Por ejemplo, declarar el día del Medio Ambiente, el Día de la Producción Agrícola, el día de la lucha contra el sida, etc. Junto al homenaje que se rinde a determinadas ideas, actividades o personas, se puede incluir informaciones favorables a un Ministerio, a un político, a un partido, o a una medida institucional. Es decir, son ocasiones para conseguir una «buena foto» (Graber, 1992; Trent y Friedenberg, 1995).

c) *Los discursos*. Resulta más difícil de comprender el discurso como técnica de comunicación política desde una perspectiva hispánica, en la que no hay la cultura del discurso que hay en otros países. En éstos, existe toda una tradición de investigación sobre la relación que hay entre la acción política y la dicción (es decir, la expresión de esa acción en un discurso). Y es que, efectivamente, el discurso de un Presidente de la nación, de un jefe de Gobierno, de un alcalde, de un diputado o de un jefe de gobierno autónomo tiene efectos dignos de consideración.

Hay muchas formas de discurso. Está el discurso de inauguración de mandato (con los consecuentes elementos programáticos y de promesa), el de aceptación de un honor (como puede ser, por ejemplo, un premio), el discurso parlamentario, el de petición de sacrificio a la nación (ante la adopción de medidas económicas que suponen una reducción del gasto), el de petición de perdón (que supone aceptar haber cometido un error), el de reacción a una acusación (que requiere información precisa), el de aceptación de una dimisión (que exige una explicación), el de petición de dimisión (en el que se pone de manifiesto si hay o no aceptación del motivo de la misma), o el de disolución de cámaras y convocatoria de elecciones. Sobre todos estos discursos y los efectos que pueden tener en la popularidad de una institución hay trabajos de gran interés (ver, por ejemplo, Campbell y Jamieson, 1985;

Campbell y Jamieson, 1990; Denton y Hahl, 1986; Procter y Ritter, 1996; Smith y Smith, 1994).

En España, donde la tradición del discurso no está tan asentada, son más frecuentes las intervenciones de los políticos en forma de declaraciones. En la última década, y al atravesar un período de enorme rivalidad política, la batalla que antes se producía entre los medios para conseguir una buena declaración ha invertido los papeles: son ahora los políticos quienes, a la salida del Congreso, buscan los micrófonos para poder declarar. Las declaraciones a los medios se han convertido así en un vehículo de «discursos» a través del cual los políticos canalizan sus posiciones respecto a sus rivales.

#### 4. LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

Por último, las instituciones pueden ser también sujetos de comunicación persuasiva, es decir, pueden elaborar mensajes con recursos psicológicos con el fin de provocar en el destinatario una actitud de adhesión. Los mensajes persuasivos de las instituciones pueden ser:

a) *Las inserciones publicitarias* en los medios de comunicación. Como la publicidad política ha sido extensamente tratada en lo referido a las técnicas electorales, simplemente mencionaré aquí alguna nota diferencial. Los contenidos de las inserciones publicitarias de las instituciones políticas suelen hacer referencia a la consecución de determinadas actitudes en el público, relacionadas con una medida (inserciones publicitarias sobre el euro, sobre la declaración de la renta o sobre la reducción de los límites de alcoholemia) o con unos principios sociales, políticos o culturales (tal es el caso, por ejemplo, de la publicidad para instar al voto en unas elecciones, de la publicidad de las campañas de sanidad (prevención del cáncer de mama, prevención del sida, etc.). o de las campañas de la Dirección General de Tráfico destinadas a conseguir que el ciudadano conduzca con más precaución).

b) *El correo directo*. Respecto a la utilización del correo directo desde las instituciones, poco más hay que añadir a lo recogido en el capítulo anterior. Simplemente quiero subrayar que, el correo directo puede ser muy útil cuando la institución quiere dirigir mensajes a sectores específicos de la población. En la medida en que quien firma es una institución pública, la presentación formal ha de ser aquí especialmente buena.

## 5. LA FIGURA DEL PORTAVOZ Y DE LOS JEFES DE PRENSA

Toda esta tarea de creación de mensajes necesita de un personal que la lleve a cabo. No hay al respecto el suficiente estudio como lo hay en torno a la comunicación electoral o a la comunicación de empresas. La investigación carece por tanto de tipologías y programas de organización de personal.

El *portavoz* es quien hace de intermediario entre la institución y los medios de comunicación. Es como un «embudo» del mensaje: todo lo que la institución quiere decir pasa, en principio, a través del portavoz, del «representante» de la institución ante los medios. Ahora bien, digo «en principio», porque los portavoces bien conocen los problemas que se causan cuando miembros distintos de la institución acuden directamente a los medios, sin dejarse aconsejar o guiar por los responsables de comunicación: de esos encuentros no siempre resultan declaraciones que están en línea con el mensaje que la institución quiere dar.

¿Ha de ser el representante de la institución ante los medios un profesional de la política o un profesional de la comunicación? Es decir, ¿está el portavoz al servicio de los intereses de la institución o al servicio de los intereses de los medios de comunicación?

No hay un criterio unánime al respecto (Nimmo, 1978):

— Algunos autores creen que esta figura tiene una función esencialmente informativa: está para facilitar todos aquellos datos que sean necesarios, con el fin de dar una imagen transparente de la institución.

— Otros autores consideran que la función del portavoz es la de crear una imagen favorable a la institución, lo que puede ir en detrimento de la función informativa, ya que esto puede implicar la no cesión de información.

En cualquier caso, la tendencia actual consiste en nombrar, para este puesto, a un profesional de la comunicación, que forma parte del gobierno (con el rango de ministro o secretario de Estado) y está al servicio de los intereses de éste.

El éxito de un portavoz consiste en:

- Conseguir «encajar» el mensaje de la institución en los medios de comunicación.
- Elaborar un mensaje escueto, claro, conciso, y noticioso.

— Conseguir que, mediante ese mensaje, el público se «haga cargo» de las decisiones que la institución se vio obligada a tomar, explicando los motivos en el contexto de un plan de acción, que tiene objetivos, logros y problemas.

- Dar imagen de transparencia informativa.
- Estar suficientemente asequible a los medios de comunicación.
- Elevarse bien con el resto de los miembros de la institución política. Este logro dependerá del nivel en el que se sitúe el puesto del portavoz, y del valor que sus decisiones tengan en el conjunto de la institución.

Los *jefes de prensa* son todas aquellas personas que tienen a su cargo el trabajo de la oficina de prensa.

El problema anteriormente planteado respecto al portavoz se produce de nuevo para los jefes de prensa, quizá con mayor crudeza. Porque si bien está más aceptado entre los medios de comunicación que el portavoz de un gobierno sea un político, y por tanto, que actúe siempre en defensa de éste, no está tan clara la identidad de un jefe de prensa. Los periodistas ven a éste como un burócrata, y desconfían siempre de la autenticidad de su información. Por su parte, los políticos o funcionarios ven siempre al jefe de prensa como a un periodista, y desconfían de su capacidad para acertar en cuestiones de política e infravaloran su trabajo.

Por eso, un jefe de prensa ha de enfrentarse con lo siguiente:

a) *Problemas burocráticos*: la institución tiene unas rutinas que son de carácter burocrático. La utilización de determinados recursos, la adopción de resoluciones, o la introducción de cambios en el modo de trabajar, llevan consigo mucho tiempo y negociación que muy fácilmente fracasa. A este tipo de tardanzas no suele estar acostumbrado el jefe de prensa que es periodista y que se ha habituado a la urgencia con la que se trabaja en los medios de comunicación.

b) *Jerarquía de personal*: el jefe de prensa puede tener su puesto por nombramiento político o por oposición. En cualquiera de los dos casos la permanencia en su puesto puede ser dudosa; y entra a formar parte de las rivalidades que se producen en toda institución. Es fácil, por ejemplo, que se generen celos políticos ante el éxito de un jefe de prensa, o que la información que éste solicita a un departamento para poder realizar un determinado estudio, no llegue nunca.



c) *Desconocimiento de la comunicación* por parte de los políticos. Como consecuencia, o bien éstos no se prestan a las competencias solicitadas por el jefe de prensa, o sí se prestan pero no resultan, o se prestan demasiado porque quieren salir a toda costa en los medios; algo que, el jefe de prensa lo sabe, no es beneficioso para la imagen de la institución.

d) *Disparidad en el modo de medir la eficacia de la gestión de comunicación*. Los políticos suelen buscar resultados inmediatos, que se traduce en número de votos, o en el ascenso de los índices de popularidad; por su parte, los jefes de prensa saben que la comunicación es efectiva a largo plazo, y que una popularidad no alzada no indica, necesariamente, un fracaso de gestión de comunicación.

Éstas son algunas recomendaciones:

- No es bueno que el jefe de prensa tenga más visibilidad pública que la autoridad política para la que trabaja. Deberá para ello hacer comparecer a ésta, con el fin de que figure más que él mismo.

- Los jefes de prensa aprenden con los periodistas todo aquello que está relacionado con lo que es propio de los medios: los criterios de la noticia, el modo de redactar, las horas de cierre y emisión..., Han de tener, por tanto, una actitud de apertura y no imposición, respetando las iniciativas de los periodistas.

- Los jefes de prensa que son periodistas han de saber que, en principio, están mal vistos por los medios de comunicación. Porque para los profesionales de éstos, aquél es un traidor que se ha pasado al enemigo.

- Es un buen jefe de prensa el que adivina el tipo de cobertura que los medios darán mañana a la rueda de prensa: titular, fotografía, lugar de la noticia en el informativo, enfoque, etc.

- Las cualidades que más valoran los periodistas de los jefes de prensa son la accesibilidad y la prontitud para ofrecer la información solicitada.

Entre las *actividades* de los jefes de prensa están la de informarse (por medio de los medios, de la lectura sistemática de documentos oficiales, de reuniones, o de los *dossiers* de prensa que elaboran otras entidades de la institución); la de informar a otros (por medio de ruedas de prensa y notas de prensa, resúmenes de prensa, elaboración de *dossiers*); la de responder a las peticiones de información de los periodistas; y la de crear eventos especiales.

## II. LA INFRAESTRUCTURA COMUNICATIVA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS. ESTUDIO DE CASO: LA EVOLUCIÓN DE LA OFICINA DE COMUNICACIÓN DE LA CASA BLANCA

La extensa actividad descrita en el epígrafe anterior, creciente en las últimas décadas de siglo, ha reformado la organización básica de las instituciones políticas. Si éstas necesitan estar presentes en los medios de comunicación, necesitan, como se ha visto, el consejo, asesoramiento y estímulo de expertos que lleven la gestión de comunicación. Pero ¿cómo ha de ser esa gestión? ¿En qué medida ha de estar coordinada con la toma de decisiones políticas? ¿Quién ha de tener superioridad en las decisiones comunicativas, el político o el comunicador?

Es lo que vamos a ver en este epígrafe, siguiendo la evolución de la Oficina de Comunicación de la Casa Blanca. La razón por la que se ha escogido ésta para el estudio de caso es que, si bien puede estar incluyendo un modelo que no es transferible en su totalidad, la evolución de esta oficina ha sido la más estudiada por los expertos y ofrece elementos válidos de análisis para la observación de la infraestructura comunicativa de otras instituciones políticas. Lo que a continuación se expone es una reflexión sobre lo que los distintos estudiosos han concluido al analizar la evolución de la Oficina de Comunicación de la Casa Blanca (Maltese, 1994; Hess, 1984; Blumenthal, 1980; Buchanan, 1978; Denton y Hahn, 1986; Denton y Holloway, 1996; Smith y Smith, 1994; Smith, 1996; Speakes, 1988; Kurtz, 1998).

### I. INICIOS

La gestión de comunicación de la Casa Blanca comienza a desarrollarse, con una organización más sofisticada, en el mandato del Presidente Richard Nixon, en 1968. Con anterioridad, la comunicación de la Presidencia se apoyaba en lo siguiente:

- Una *Press Office*, una sala de prensa, en la que trabajaban periodistas. Esta entidad tenía como misión dar información a los medios, es decir, contribuir a la transparencia de la infraestructura burocrática de la Presidencia. La necesidad de que los periodistas tuvieran acceso fluido a la información presidencial había sido la consecuencia de los efectos de la propaganda política, tan activa

durante los dos conflictos mundiales. A finales de los años sesenta esa propaganda estaba mal vista, por lo que la Oficina de Prensa se encargaba de mantener una relación fluida y transparente con los medios de comunicación.

— Las *Public Information Offices* (PIOs), que eran las oficinas de información pública de cada uno de los departamentos ministeriales o entidades administrativas.

Con esta infraestructura la Casa Blanca conseguía mantener una relación fluida con los medios, celebrando encuentros regulares en los que ofrecía información; es decir, se aseguraba el «mensaje informativo».

Cuando Nixon llega a la Presidencia a finales de 1968 entendió que esa infraestructura le era insuficiente. El año 1968 había sido muy duro para la Presidencia: Robert F. Kennedy y Martin Luther King hijo habían sido asesinados; las protestas callejeras contra la implicación de los Estados Unidos en la guerra del Vietnam habían llegado a su punto álgido; las huelgas, los conflictos étnicos y las revueltas estudiantiles estaban generalizados. El conflicto reinaba por todas partes. Pero había algo más: los ciudadanos estadounidenses podían verlo en la televisión, y Nixon lo sabía.

Consciente de la influencia de los medios de comunicación en la sociedad, Nixon decidió idear un nuevo plan para la dirección de la información de la Casa Blanca. Consideraba que si bien la infraestructura existente hasta el momento satisfacía unas necesidades mínimas de información, carecía de algo fundamental: no contaba con un plan de gestión de imagen. Nixon, junto con sus asesores, veía necesario añadir lo siguiente:

- a) idear una imagen presidencial, es decir, decidir, de acuerdo a un plan, qué es lo que se quiere proyectar en los ciudadanos sobre lo que el Presidente y la Presidencia son;
- b) asegurar que toda información que saliera de los distintos niveles de la Casa Blanca fuera acorde con la imagen ideada, es decir, que contribuyera a solidificar la imagen presidencial o, cuando menos, no la distorsionara desconcertando a los ciudadanos con mensajes dispares.

Hacía falta, en definitiva, añadir al flujo de información de la precedente *Press Office*, un plan de relaciones públicas a largo

plazo: crear una imagen del líder presidencial, una imagen de su política y acompañar todas las actuaciones departamentales con el plan trazado. Esto implicaba modificar y ampliar las funciones de aquellas personas encargadas de la comunicación de la Casa Blanca.

Por eso, en 1969 se produce un cambio fundamental: la Oficina de Prensa deja su nombre, *Press Office*, para llamarse *White House Office of Communications*, Oficina de Comunicaciones de la Casa Blanca. Se creaba además una nueva figura, el *Director of Communications*, Director de Comunicaciones, a quien se le adjudicaba toda una serie facultades de decisión sobre los departamentos ministeriales. *The New York Times* definía las nuevas facultades del Director de Comunicaciones como unos «poderes de supervisión sobre los servicios de información del Gobierno nunca vistos hasta el momento».

La creación de la figura de un Director de Comunicaciones provocó los razonables recelos entre otros miembros de la Administración Pública, así como los esperables temores de la Administración. Parecía como si el Presidente hubiese creado un «zar de la información». Pero el primer Director de Comunicación, Herbert Klein, antiguo director del diario *San Diego Union*, tenía fama de conocer bien los medios así como de mantener buenas relaciones con sus colegas de profesión.

## 2. LA COMUNICACIÓN PRESIDENCIAL ENTENDIDA COMO RELACIONES PÚBLICAS

La esencia del cambio introducido por Nixon queda bien reflejada en la sustitución del término *información* por el término *comunicación*. No se trataba de asegurar sólo un mensaje informativo, sino de incluir toda una serie de tareas más propias de las relaciones públicas, de las que salía un mensaje persuasivo, y que quedaban mejor definidas bajo el término «comunicación». Las funciones de la nueva oficina eran las siguientes:

- La primera, la más importante, consistía en la de mantener relaciones con las *Public Information Offices* de los distintos departamentos ministeriales, con el fin de llegar a una eficaz coordinación de mensaje. Para ello se le atribuía a la oficina de relevantes poderes de reunión y solicitud de información de los distintos departamentos.
- Relaciones con el Congreso, función importante en aquel primer momento, al no contar la Presidencia con mayoría en ninguna

de las dos cámaras. Correspondía a la nueva *House of Communications* ofrecer el material necesario para que los congresistas pudieran elaborar sus discursos y defender sus propuestas.

- Relaciones con los partidos políticos.
- Relaciones con los medios de comunicación, relación que iba más allá de los medios de elite (de los grandes diarios como *The Washington Post* o *The New York Times*) para llegar a los medios de los estados federados y a los medios locales. Nixon pretendía con eso llegar al ciudadano de forma más directa.
- Creación y dirección de un estudio de televisión con el que se pudiera entrenar a la Presidencia y emitir mensajes directos y de elevada capacidad persuasiva.

Añadir estas funciones significaba realizar prácticas tales como gestionar las entrevistas con el ejecutivo, organizar los discursos públicos o enviar explicaciones de las actividades gubernamentales a los columnistas y editorialistas de los medios de comunicación. Era, efectivamente, un abanico de actividades que se salía de la estricta relación con los medios, para llegar más directamente al ciudadano, y de forma más vinculante, a la propia Administración Pública.

En 1971 se produce un importante cambio en la Oficina de Comunicaciones. Las funciones arriba mencionadas habían empezado a desarrollarse adecuadamente, y la Presidencia había conseguido una relación fluida y planificada tanto con los medios de comunicación como con otras oficinas de información de la Administración Pública. Pero diferentes hechos, que terminarían con el escándalo *Watergate*, hicieron que el presidente Nixon se volviera escéptico, temeroso y reacio hacia los medios de comunicación. Ante el creciente criticismo por parte de éstos, el Presidente optó por clasificar a los periodistas en «amigos» y «enemigos» e incitó a los responsables de comunicación de la Casa Blanca, mediante directivas concretas y contundentes, a no relacionarse con estos últimos. Entre ellos estaban medios de gran relevancia como *The New York Times* o *The Washington Post*.

Como cuenta un asesor del Presidente, «Nixon me dijo claramente que no debía ver a Scotty Reston, de *The New York Times*. Como hice caso omiso y concedí la entrevista, el Presidente me explicó pacientemente que esa gente no formaba parte de nuestros amigos. Debo favorecer sólo a nuestros amigos, me dijo, y congelar las relaciones con nuestros enemigos». El Presidente llegó a dis-

crepar del modo de proceder del Director de Comunicaciones, Klein, de quien llegó a afirmar que «está invirtiendo demasiado tiempo con la prensa liberal y no el tiempo suficiente con la que nos es más cercana» (Maltese, 1994: 60).

Klein no era amigo de estas diferencias. Buen conocedor de los medios de comunicación consideraba que aquí, en una relación diferencial con los medios, estaba el principio del fracaso en la gestión de comunicación. No era amigo tampoco de las confusiones y del manejo de la información. ¿Qué hacer con aquellas informaciones que son comprometidas para la Casa Blanca? Darlas. Klein, periodista, prefería afrontar una política de transparencia informativa, pues consideraba que era ésa la única vía para evitar las críticas al Presidente. Para el Director de Comunicaciones, Nixon estaba rodeado de demasiados locos por las relaciones públicas, que carecían de las habilidades básicas para relacionarse con los medios. «Desde el Presidente hacia abajo, escribe, hay toda una cantidad de gente que se dedica a idear planes para conseguir más y favorable cobertura en los medios de comunicación. Pero al hacerlo, muchos expertos de la Casa Blanca se olvidan del hecho de que lo que mejor funciona con los medios es la relación directa y honesta, como lo demuestra los primeros meses del desarrollo de esta Oficina de Comunicación» (Maltese, 1994: 61).

Pero la Presidencia consideraba que era Klein el que no había entendido. La función de la Oficina de Comunicación no consistía sólo en garantizar la información fluida, sino en que esa información favoreciera siempre la imagen presidencial, lo que podría obligar, en determinados casos, a ocultar datos. Por eso, tras varios enfrentamientos sobre el modo de llevar la oficina, y con la negación de Klein a convertirse en el Director de Relaciones Públicas de Nixon, el 5 de junio de 1973 Klein pedía la dimisión. Para sustituirle se nombraba a Ken Clawson, un experto en relaciones públicas, con lo que quedaba confirmado que el mensaje informativo de la Casa Blanca debía adoptar otras características. La Oficina de Comunicaciones llevaría a cabo una tarea de relaciones públicas.

### 3. HACIA LA UNIÓN DE DECISIONES POLÍTICAS Y COMUNICATIVAS

Tal y como en ese momento estaba configurada la oficina, no se puede decir, estrictamente hablando, que ésta fuera una entidad de toma de decisiones políticas. Es decir, las decisiones de comunica-



ción no influían en la política, sino que más bien estaban sometidas a ésta. La Oficina de Comunicaciones contaba con un departamento de investigación, un departamento de redacción, un departamento para las relaciones con el Congreso, y con los asesores especiales del Presidente. Se había creado además, con carácter puntual, un Comité para la gestión de comunicación del caso *Watergate*. Pero eran todas éstas entidades de carácter únicamente ejecutivo, para llevar a cabo aquellas decisiones tomadas por los órganos políticos. Su misión consistía en apoyar la política presidencial y crear una imagen favorable a ésta, tanto en los medios de comunicación como en el público y en el resto de las instituciones políticas. Con el mandato de Nixon la infraestructura comunicativa de la Casa Blanca quedaba dibujada como una oficina de relaciones públicas y de gestión de imagen.

La Oficina de Comunicación del mandato de Ford (1974-1977) y de Carter (1977-1981), con sólo pequeñas modificaciones (a las funciones de la oficina se añade, por ejemplo, la de mantener relación con las oficinas de comunicación de los estados federados) contribuiría a consolidar el carácter de lo que Nixon había creado.

Pero las elecciones de 1976 introducirían modificaciones considerables a la concepción de la gestión de comunicación. Se decidió que fuera la Oficina de Comunicación de la Casa Blanca la que dirigiera la campaña electoral. Ello supondría toda una serie de tareas novedosas, pues la Oficina de Comunicación empezaría a orientar a la Presidencia en cuestiones políticas. Concretamente, correspondió a la Oficina de Comunicación lo siguiente:

- diseño de programa electoral;
- planificación, preparación del Presidente y decisión de temas de debate electoral;
- asesoramiento sobre la prioridad de las tareas presidenciales;
- asesoramiento sobre nombramientos presidenciales;
- selección de portavoces;
- gestión de las comparencias públicas del Presidente tanto en los medios de comunicación como en los foros internacionales;
- gestión de eventos para la ocupación de espacio en los medios de comunicación.

Las decisiones de la Oficina de Comunicaciones adquirirían, así, transcendencia política. Se fortalecería realmente la actividad de la

Oficina de Comunicaciones, quedando ésta ascendida en lo que se refiere a la toma de decisiones políticas, hasta llegar a ser una institución importante para la coordinación de la actividad de la Administración Pública y de todo el aparato gubernamental. Además, las decisiones de comunicación adquirirían una mayor centralización.

Esta centralización sería consolidada por la Administración Reagan (1981-1989). Llamado el «gran comunicador» tanto por su capacidad comunicativa como por su sensibilidad a los efectos de los medios de comunicación en los votantes, Reagan daría una gran relevancia a la Oficina de Comunicaciones, llevando a cabo varias remodelaciones de su estructura y de su personal.

No compartía en absoluto el principio de transparencia informativa. Al contrario, estableció unas líneas severas y claras para el control del flujo de información. Las sucesivas modificaciones llevadas a cabo por Reagan pueden ser resumidas del siguiente modo:

- La Oficina de Prensa queda constituida ya como un organismo bajo la dirección de la Oficina de Comunicaciones. Dar información a los medios (los avances informativos, los resúmenes de prensa, y la recopilación de fotografías) es considerada sólo una tarea más, entre otras muchas, de la Oficina de Comunicaciones, a la que le corresponden además otros cometidos.

- Entre estos últimos están algunos de carácter político, como es la toma de decisiones sobre la Administración Pública (como el asesoramiento sobre *Public Affairs*, *Political/Intergovernmental Affairs*); la oficina de investigación; la redacción de discursos; la oficina para la relación con los medios; y la oficina para el establecimiento de la agenda (con la consiguiente tarea de la planificación temporal del mensaje).

Todos estos cometidos implican ya una infraestructura mayor, más compleja, y directamente dependiente de la Presidencia.

A pesar de algunas críticas a la excesiva centralización de las decisiones de la Oficina de Comunicación del Presidente Reagan, no se puede negar el éxito que tuvo la gestión de comunicación de sus mandatos. Consiguió que el Congreso aprobara, sin grandes controversias, uno de los presupuestos más difíciles; consiguió incrementar el poder sobre las oficinas de la Administración pública, sin que esto produjera excesivas reacciones en contra; salió

«ileso» de las acusaciones por el escándalo *Irangate*; y obtuvo los índices de popularidad más elevados de la historia de la Presidencia estadounidense.

Quizá fuera ese éxito lo que eclipsara la gestión de comunicación de su sucesor, Bush, menos carismático y dinámico. Éste adoptó lo que los estudiosos han denominado «estrategia retórica de la división», cuyo desarrollo no es aquí pertinente, por hacer referencia a una perspectiva más retórica que de infraestructura organizacional (sobre sus características, ver, por ejemplo, Smith y Smith, 1994).

#### 4. LA COMUNICACIÓN, ASESORA DEL PRESIDENTE

La infraestructura comunicativa de la Presidencia de Clinton es la siguiente: dependiente de la Oficina de Comunicaciones se encuentra la tradicional Oficina de Prensa, la de Asuntos Internacionales, la de Relaciones con los Medios, la de Análisis de las Noticias, Planificación, Coordinación, Investigación y Redacción de discursos.

No se pueden realizar todavía valoraciones definitivas sobre la gestión de comunicación de la Administración Clinton. Pero sí se puede hacer una inicial afirmación: Clinton ha revalorizado el rango de la comunicación en la infraestructura de la institución política al nombrar al Director de la Oficina de Comunicación Asesor del Presidente.

La estrategia de la comunicación de Clinton puede resumirse del siguiente modo (Kurtz, 1998; Denton y Holloway, 1996; Maltese, 1994; Procter y Ritter, 1996; Smith, 1996):

- *Visibilidad* en los medios de comunicación, con una elevada frecuencia de mensaje. Clinton ha sido uno de los presidentes que más comparencias públicas ha tenido y en múltiples formas.
- *Estilo desenfadado*, abierto, directo, como si estuviera protegido ante las cámaras. Los expertos definen este estilo como el estilo del político que estudia la naturaleza humana del votante que tiene delante.
- *Mensaje dirigido al público* puenteadando los medios de comunicación, para lo que ha utilizado Internet, el satélite, y las llamadas *talk shows*, encuentros informales con los ciudadanos para tratar la marcha del país.
- Mensaje más centrado en la *acción* que en las declaraciones abstractas, con la habilidad suficiente para presentar el mensaje

presidencial coherente con lo que se prometió en el programa electoral.

- Segmentación del mensaje, es decir, elaboración de mensajes diferenciales para públicos específicos: congresistas del propio partido, congresistas de la oposición, ciudadano medio, empresarios, etcétera.

- Utilización adecuada de los elementos simbólicos, cuestión que se verá en el siguiente epígrafe.

- Estilo liberal y juvenil. Entre otras cosas, puso al frente de la oficina a George Stephanopoulos, un hombre de treinta y un años.

Como he afirmado ya, valoraciones sobre el estado actual de la gestión de comunicación de la Casa Blanca serían prematuras. Pero, en su conjunto, se puede ofrecer las siguientes consideraciones.

¿Qué nos ha mostrado la evolución de la Oficina de Comunicaciones de la Casa Blanca?

Primero, que la gestión de la comunicación del poder ejecutivo implica no sólo la emisión de un mensaje informativo (garantizando la relación fluida con los medios de comunicación) sino, además, un mensaje persuasivo, un mensaje de relaciones públicas. Segundo, que la gestión de comunicación ha de ir en consonancia con la gestión política.

Tercero, que la gestión de comunicación de una institución política, tal y como se ha entendido en la Casa Blanca en las últimas décadas, no es una tarea más de las muchas que pueda tener un presidente. En esta institución el puesto de dirección de comunicación ha sido ascendido a los rangos preferentes de la jerarquía de personal.

Quedan aquí, pendiente de análisis, muchas cuestiones polémicas sobre las repercusiones que, en la política, pueda tener este incremento de la importancia de la comunicación. Efectivamente, el peligro implícito es que la Oficina de Comunicaciones acabe creando un poderoso proceso de gobierno, menos deliberativo, y en el que los ciudadanos queden invadidos por una política simbólica y espectacular, que les haga incapaces de juzgar los líderes o los méritos de las políticas.

La Oficina de Comunicaciones es un vehículo a través del cual se está perpetuando un modo de entender la Presidencia: el poder desde la comunicación. Es una forma moderna de poder presidencial. Veamos, en el siguiente epígrafe, en qué consiste ese poder apoyado en la comunicación.

### III. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA PARA LA IMAGEN PRESIDENCIAL: ¿CÓMO SE VENDE UN JEFE DE ESTADO Y UN JEFE DE GOBIERNO?

Para analizar las técnicas y estrategias de comunicación política para la imagen del jefe de Estado y el jefe de Gobierno, es preciso realizar, primero, algunas aclaraciones conceptuales.

#### 1. «CAMPAÑA PERMANENTE», PRESIDENCIA E IMAGEN

La investigación académica realizada hasta el momento ha abordado el estudio de este tipo de técnicas desde lo que se ha dado en llamar la «campaña permanente» (Blumenthal, 1980; Roncarolo, 1994; Kavanagh, 1996). Se dice que el gobierno está en «campaña permanente» porque, una vez que ha conseguido llegar al poder, necesita, para mantenerse en él, utilizar las mismas técnicas de cálculo estratégico y de creación de imagen que utilizó durante el período de contienda electoral.

Esta necesidad que tiene el gobierno de estar en constante campaña para conseguir que los gobernados le sean adeptos es consecuencia del creciente desarrollo de los medios de comunicación, que ha permitido:

Por una parte, una mayor accesibilidad del público a las actuaciones gubernamentales. Es decir, y gracias a la existencia de los medios, los ciudadanos podemos ver al líder de su país firmando un Tratado en una cumbre internacional, llorando en el funeral de un compañero de partido, o practicando su deporte favorito.

Por otra, el desarrollo de los medios ha dado al gobernante la posibilidad de comunicarse directamente con los ciudadanos, de forma que la información sobre la medida adoptada hoy por el Consejo de Ministros es «distribuida» a todos los ciudadanos en un espacio muy corto de tiempo.

Esta accesibilidad mutua de los ciudadanos al líder político y de éste hacia los ciudadanos ha hecho que el gobernante se haya convertido en un *ser público*, es decir, en alguien cuyas acciones están constantemente sometidas a la publicidad; publicidad sin la cual aquéllas no existirían (Kernell, 1986; Edwards, 1983; Kernell, 1997).

Como consecuencia, la «campaña permanente» consiste en hacer que el Presidente (o el líder gubernamental) sea alguien muy *visible, público*, que ocupe espacio en los medios de comunicación, de forma que sea claramente reconocible e identificable por los votantes. Es decir, la esencia de las técnicas y estrategia de comunicación política consiste aquí en idear la imagen de una persona e institución con el fin de que, a través de ella, se establezca una relación de comunicación fluida y constante con aquellos que son destinatarios de las medidas políticas que se han de tomar.

La institución *Presidencia* está relacionada con el poder Ejecutivo, que es el poder de decidir discrecionalmente para el bien público; es la forma de actividad que impulsa, coordina y defiende la organización de una comunidad. El poder Ejecutivo puede ser *monocrático* (el ejercicio de la función de *jefe de Estado* —personificar y garantizar la unidad y continuidad de la nación— y de la función de *Jefe de Gobierno* —tomar las decisiones pertinentes para dirigir la nación— corresponde a una misma persona), o *dual* (el ejercicio de la jefatura del Estado y de la jefatura de Gobierno es encomendado a personas distintas).

En cuanto que en relación al ejercicio y distribución del poder, las técnicas de comunicación política implican, específicamente, a aquella *presidencia que tiene competencias «políticas»*, es decir, *capacidad de gobierno*. Por tanto, se incluyen aquí, bajo el término «Presidencia» la Presidencia de un Gobierno y la Presidencia de una nación, que tiene capacidad de decisión política.

El poder que tiene un Presidente de gobierno o de nación se apoya en la legitimidad de derecho y la legitimidad de ejercicio:

a) La *legitimidad de derecho*: es la que otorga la ley al Presidente, y puede ser, a su vez:

— *estructural*: viene determinada por la definición específica del puesto. Así, por ejemplo, la Constitución norteamericana dice «el poder ejecutivo estará investido en un Presidente» (art. II, secc. 1); o la española «el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo...» (art. 98.2);

— *ideológica*: es la otorgada por el pueblo en las elecciones, tras las que la dirección del gobierno queda encomendada al líder de un partido político. Se expresa en las urnas y con una frecuencia de tiempo específica en cada país.



b) *La legitimidad de ejercicio*: es la legitimidad que se adquiere con el ejercicio del poder cuando éste es acorde con lo prometido en la campaña electoral y con las preferencias y expectativas de los votantes (Gómez Antón, 1996; Neustadt, 1966).

Pues bien, el ejercicio del poder de un Presidente necesita tanto de la legitimidad de derecho como de la legitimidad de hecho. Es decir, el poder de «decidir» sobre la nación no culmina con la toma de una decisión, sino que hace falta, además, que esa decisión sea *aceptada y cumplida* por aquellos a quienes afecta. Para que esa decisión se acepte y cumpla, no le basta al Presidente con enarbolarse un texto jurídico que le dé legitimidad estructural e ideológica; no le basta con apelar a los poderes que le otorgó la Constitución. Si sólo hiciera eso, probablemente provocaría en los ciudadanos una reacción negativa y de rechazo.

El Presidente necesita además que esa medida «caiga bien», que los votantes la interpreten como el resultado de un «buen hacer político». Para ello, el Presidente tiene que informar a los ciudadanos, explicarse, dando las razones de por qué esa medida tuvo que ser adoptada. Ha de contextualizar la medida de tal modo que los ciudadanos comprendan que era ésa la mejor de las posibles, e incluso la que ellos mismos hubieran adoptado si hubieran tenido que decidir. Cuando esto sucede, el Presidente gobierna con el consenso del pueblo, consiguiendo así la «legitimidad de ejercicio».

Esta necesidad de legitimación de ejercicio ha sido expresada en términos de «necesidad de influir» o «necesidad de persuadir». Es el resultado de la doctrina moderna del liderazgo presidencial, que entiende que el líder necesita *persuadir* a los distintos públicos para que éstos sigan los razonamientos y decisiones tomadas por aquél. Como consecuencia, «el poder presidencial es el *poder de persuadir*» y la Presidencia es una «*Presidencia retórica*» que se apoya en la capacidad que tiene Presidente y Presidencia de comunicarse (Lowi, 1985; Tulis, 1987; Smith, 1996).

Por último, el término *imagen*. La imagen es la representación física o mental que de la realidad hace el intelecto con su inteligencia, imaginación, experiencia, capacidad de percepción y memoria (Ferrater Mora, 1992). Las imágenes nos sirven para percibir el mundo por vía representativa y simbólica. Al conocer, nos formamos imágenes de las cosas, paliando así la imposibilidad que tenemos de experimentar directa y personalmente todas las realidades.

El conocimiento de la realidad por medio de imágenes adquiere especial relevancia en la política. Las imágenes vienen como a resumir la percepción que albergamos sobre realidades que, por ser sociales, resultan abstractas, más lejanas. Son realidades que están compuestas de un cúmulo de elementos difíciles de identificar. Así, por ejemplo, ¿qué imagen tengo del Ayuntamiento de mi municipio? Lo que pienso de mi Ayuntamiento es resultado de la fotografía que del alcalde vi en el periódico, del efecto que tuvo en mí asistir al desfile del cortejo consistorial en una fiesta regional y de las implicaciones más directas que se derivan de las medidas que adopta esa institución, como por ejemplo, la imposición del pago del aparcamiento. Del mismo modo, ¿qué imagen tengo del actual Jefe de Gobierno? La imagen que tengo se apoya en las imágenes que de él o ella he visto en la televisión, de las declaraciones que ha hecho ante determinados sucesos, de lo que he podido ver del edificio sede del Gobierno, e incluso de lo que hacen o dicen los ministros.

Las imágenes políticas crean contextos de significados, ayudándonos a identificarnos con realidades tan amplias y ajenas como lo es una institución, un grupo social, una nación, una unión internacional, etc. Por eso, la imaginación política ha sido muy utilizada por los expertos en comunicación política para mostrar lo relacionado con el gobierno (Nimmo, 1974).

## 2. EL PRESIDENTE «COMPETENTE, HONRADO Y COHERENTE»

¿Qué es entonces la imagen de un Presidente? Definir los elementos que componen la imagen presidencial no es nada fácil, porque la Presidencia es, a la vez, algo concreto y abstracto, tangible e intangible. La Presidencia tiene carácter nacional y extranjero, civil y militar, administrativo y político, ejecutivo y legislativo. Presidencia es un edificio, un equipo, un despacho, un personal, una cara, etc.

Esta complejidad viene especialmente determinada por el carácter *consuetudinario* de la institución «Presidencia del Gobierno». Ésta nació en el Reino Unido por la necesidad de un momento y se ha mantenido, a lo largo de la historia, por la costumbre. En la no escrita constitución británica no hay documento jurídico que defina y estipule los poderes presidenciales. El Presidente del Gobierno no es más que un «Primer Ministro», un «primero entre sus igua-

les». De ahí, que cualquier acto gubernamental necesite del apoyo de la Corona para su validez.

Si bien en la mayor parte de los sistemas políticos la Presidencia del gobierno ha sido recogida en la Constitución, el poder presidencial hereda la «indefinición» de la que nació. Su poder y funciones están sometidos a interpretaciones variadas. Por ejemplo, en el Reino Unido no se contó con un texto que especificara la remuneración de los miembros del gobierno hasta 1937; en España la determinación del alcance de la inmunidad de la que gozan los miembros del gobierno ha necesitado recientes intervenciones del poder judicial; o en Francia las competencias de Matignon (sede del gobierno) están constantemente cuestionadas por la Jefatura del Estado. Como vemos, ni la misma ley establece con claridad qué es la Presidencia de un país.

Pero, de modo general, podemos afirmar que el Presidente es el líder de la nación. Su liderazgo depende de la relación particular que tiene con sus seguidores, es decir, de lo bien que se lleve con todos aquéllos a quienes tiene que liderar (Nimmo, 1970: 8). Los líderes no son sólo los votantes, sino que aquí se encuentran, además:

a) El equipo gubernamental, es decir, el Gobierno (todos los ministros o secretarios departamentales) con el que el Presidente ha de tener una buena relación para poder tomar decisiones, coordinar las medidas, y convencer a aquellos que discrepan de la mayoría. El Presidente ha de ser querido por el equipo con el que gobierna.

b) Los parlamentarios o congresistas quienes, según el sistema político del país, tienen capacidad tanto para colaborar con la acción presidencial como para lo contrario, obstruir constantemente las medidas que éste adopta. Por eso el Presidente tiene que idear un tipo de comunicación con los grupos parlamentarios, comunicación que es distinta de la que idea para con el votante medio, menos entendido en cuestiones técnicas de política. La comunicación que la Presidencia tiene con los parlamentarios o congresistas es una comunicación muy dirigida a la negociación y con contenidos más especializados.

c) El partido político al que pertenece, que es la institución que le ayudó, tanto desde el punto de vista financiero como de infraestructura, a llegar al poder. La relación entre Presidencia y partido político no es siempre fácil. Hay ejemplos que muestran que, una vez llegado al poder, el gobierno se distancia de las propuestas ideológicas

del partido, produciéndose una lejanía entre partido y Presidencia, con el consecuente descenso en la frecuencia de comunicación.

#### d) El votante. Es el público general.

Pues bien, la comunicación presidencial está dirigida a todos estos grupos de seguidores, por medio de la creación de un liderazgo simbólico, es decir, de una combinación de lo que el Presidente es y de lo que *de él se construye* con las técnicas de comunicación (Denton y Hahn, 1986). Veamos cada una de estas dos cosas, lo que el Presidente es y lo que de él/ella se construye.

El líder presidencial es una mezcla de los siguientes elementos (son similares a los que vimos respecto al candidato de una campaña electoral):

– *Biografía personal*: edad, educación, clase social, nivel cultural, religión, etc.

– *Características personales*: apariencia física, impulsividad, sinceridad, madurez, serenidad, decisión, firmeza, afabilidad, totalidad, etc.

– *Preparación profesional*: currículum, experiencia, conocimiento de la situación política, capacidad de gobierno, capacidad de negociación, visión de conjunto, etc.

– *Idelogía*: partido político al que representa, filosofía, causas sociales, que haya podido defender en su pasado, etc.

– *Habilidades comunicativas*: telegenia, oratoria, agilidad de argumentación, claridad de expresión, timbre de voz, gesticulación, etc.

¿Qué es lo que, por medio de las técnicas y estrategias de comunicación, se intenta *construir* del presidente? Las técnicas de comunicación utilizan todos los elementos arriba mencionados para construir una imagen presidencial con tres componentes (Smith y Smith, 1994):

a) *Honradez*, de forma que el Presidente resulte fiable por los gobernados.

b) *Competencia profesional*, es decir, capacidad para dirigir la nación.

c) *Cohesión e integridad* con la institución a la que se representa, es decir, con el gobierno, de manera que el Presidente no parezca alguien autoritario o tirano, sino integrado en un equipo mayor de personas.

Como se ve, estos tres componentes son los mismos que los que se usan para la imagen del candidato, pero en este caso, el contexto en el que se configuran es distinto. Lo vemos en el siguiente epígrafe.

### 3. EL CONTEXTO DE LA IMAGEN PRESIDENCIAL

La imagen presidencial se configura en un contexto de tres dimensiones:

a) La dimensión *formal e informal*. Lo formal de la Presidencia tiene que ver con todo lo que la ley establece y define sobre el poder y función presidencial. Lo informal está relacionada con la condición «humana» de quien ocupa la Presidencia.

Así, son papeles formales de la presidencia, por ejemplo, el de ser Jefe de Estado, Jefe de Gobierno o Jefe de las Fuerzas Armadas. Son papeles informales el de ser líder del partido, creador de opinión pública (por ejemplo, el Presidente norteamericano o el Presidente francés ejercen esta función mediante los discursos a la nación) o el de ser líder moral (función ésta más propia de aquellos países, como Estados Unidos o Italia, en los que el liderazgo presidencial va unido a la jefatura del Estado).

b) La dimensión *institucional y personal*. Esta dimensión separa lo que es abstracto, colectivo y corporativo de lo que es concreto, personal e individual.

Es abstracto, colectivo y corporativo la *Presidencia*, una entidad de la cual el presidente es su cabeza simbólica. La Presidencia es Moncloa, Casa Blanca, Downing Street, Matignon, etc. Estos son cuerpos colectivos, con despachos, oficinas, personal, edificios, espacios amplios, es decir, «aparato».

Es concreto, personal e individual quien ostenta el puesto más alto de la presidencia, gente con nombre y apellidos, visible, con historia y fácilmente identificable: Felipe González, José María Aznar, Francois Mitterrand, Bill Clinton, Tony Blair, Helmut Kohl, Lionel Jospin, Jan Schröder, etc.

c) La dimensión *estatal y gubernamental*. Lo estatal y lo gubernamental viene marcado por la diferencia que existe entre las funciones de jefatura de Estado (representar y garantizar la unidad de la nación) y las funciones de jefatura de Gobierno (dirigir el país).

La «función estatal» otorga a la figura presidencial un cierto carácter de apartidismo (se representa a toda la nación, por encima

de la diferencia de partidos: el Presidente es la nación) y neutralidad (se está por encima de la división del poder ejecutivo, legislativo y judicial: el Presidente es todos los poderes).

La «función gubernamental» está más ligada que la estatal a los símbolos partidistas, pues, al fin y al cabo, quien fue elegido para dirigir la nación lo fue en virtud de un partido y de una ideología. El gobierno decide, y sus decisiones tienen claro sesgo político.

### 4. ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS: EL PRESIDENTE, PERSONAL Y ESTATAL

Pues bien, las estrategias específicas de comunicación política para la imagen presidencial están encaminadas a difuminar y diluir la barrera que separa lo formal de lo informal, lo institucional de lo personal, y lo estatal de lo gubernamental. Al hacer desaparecer esa barrera, se consigue que el Presidente y la Presidencia se aprovechen de las ventajas que cada dimensión ofrece.

Las estrategias son, fundamentalmente dos:

- a) La personificación de la institución.
- b) La estatalización del gobierno.

Veamos cada una de ellas.

Por medio de la *personificación de la institución* se trata de hacer asequible la Presidencia al ciudadano, encarnando en una persona concreta todo lo que es abstracto, lejano, y demasiado técnico.

Goffman ofrece una explicación del éxito que tiene este tipo de estrategia. Este autor diferencia la «región frontal» de nuestra personalidad (lo que mostramos en público, que se adecua a la apariencia que deseamos tener), de la «región trasera» (aquella parte de la personalidad que se muestra más abierta, auténtica y genuina, y que es mostrable sólo a aquéllos en quienes se confía). Pues bien, argumenta Denton, la estrategia de construcción de la imagen presidencial mediante la personificación consiste en revelar la persona auténtica y genuina que está detrás de un despacho oficial (Denton y Holloway, 1996: 24). En la medida en que el Presidente se revela como una persona auténtica y genuina, se acerca al público como un ciudadano/a más, con las mismas aspiraciones y preocupaciones. Al hacerlo, le parece al votante que está como tocando el intríngulis del núcleo del poder, donde se están tomando decisiones que afectarán a toda la nación.



Además, la personificación de la política facilita la generación de noticias: la Presidencia, como persona, es más noticiable que como institución, debido a que lo personal se adecua más fácilmente que lo institucional a las exigencias de los medios de comunicación (Cook, 1998; Ansolabehere, Behr e Iyengar, 1993).

Los recursos más frecuentes en este tipo de estrategia son los siguientes:

- La familia.
- Los entornos informales.
- Las visitas a la institución.
- El drama.
- El trabajo.
- El discurso.

Veamos cómo se utilizan en la práctica estos elementos para la personificación de la institución.

a) *La familia.* El ciudadano necesita ver a su Presidente como un ciudadano más, con los mismo problemas, proyectos, y aspiraciones; necesita que quien manda sea un «cualquiera», con posibilidad de quedarse en paro, o de ponerse enfermo y necesitar de los servicios de la Seguridad Social. Un ciudadano medio tiene, habitualmente, compañía. Por eso las técnicas de comunicación tienden a rodear al Presidente de un entorno familiar: con su mujer o marido, hijos, suegros, nietos, etc. En la configuración de la imagen presidencial la familia juega un papel de gran relevancia (en algunos países se entiende, además, que éste ha de ser modélico). Así por ejemplo, la esposa e hijos formaron parte de la magia comunicativa del presidente estadounidense Kennedy.

Porque la mayor parte de los Presidentes han sido hombres, la *primera dama* o esposa ocupa un lugar importante. Las técnicas de comunicación idean el modo de vestir de ésta, su modo de estar, la relación que tiene en público con el marido, etc. Se le suele involucrar en cuestiones de relevancia, con el fin de atraer el voto de la mujer profesional. Pero son éstas cuestiones más relacionadas con causas sociales y no políticas, pues estas últimas provocarían controversia, ya que la Primera Dama no es un cargo elegido por el pueblo. En este sentido fue paradigmático el papel que jugó Barbara Bush en los programas de educación de la tercera edad, lo que le llevo a adquirir el apelativo cariñoso de la «abuela de los

americanos». En sentido contrario, el papel que Clinton otorgó a su esposa Hillary en la reforma de la Seguridad Social no fue, en ningún caso, popular, pues esta reforma tenía un carácter político, algo para lo que la Primera Dama no había sido elegida. Es bueno, por último, que el papel de ésta sea activo pero, a la vez, no más que su marido, para no solapar la imagen de éste (en este sentido, el papel jugado por el marido de Margaret Thatcher fue, según los estudiosos, el correcto).

Los expertos en comunicación política llevan esta recomendación al extremo afirmando que, cuando no hay hijos ni nietos, se puede acudir a los animales. Los animales suavizan la imagen presidencial: muestran la capacidad de ternura que tiene aquel Presidente que se sienta allá lejos, en su despacho oficial. Por eso las oficinas de comunicación presidenciales elaboran reportajes sobre el entorno familiar del Presidente, en el que siempre aparece un animal. Por ejemplo, la «Dama de hierro» corretea por una playa tras un perrito en un documental de *Downing Street*: o el documental que se hizo a los cien primeros días del gobierno de Clinton incluye a la gata *Whitesocks* con el siguiente texto: «Las funciones presidenciales —dice el guión del documental— no impiden que los animales tengan entrada en la Casa Blanca».

b) *Los entornos informales.* Porque el presidente es un ciudadano más, tiene el estilo de vida de un ciudadano medio.

Va de vacaciones. Llegado el período estival, el Presidente necesita, como los demás, de un descanso. Es ésta una imagen que favorece mucho la imagen presidencial: su lugar de veraneo, el sitio en el que le gusta esquiar, la playa preferida..., es una información que refleja a un Presidente con gran contenido humano.

Está con sus amigos. Han sido muy utilizadas las imágenes de los encuentros informales que el matrimonio Reagan, por ejemplo, propiciaba con el matrimonio Thatcher en el rancho californiano del primero. Vestidos con jerseys gordos para resguardarse del frío y calzados con botas fuertes para poder caminar por el campo, los grandes líderes mundiales aparecen en una pequeña estancia, riéndose y disfrutando de un entorno sencillo y rústico. Una escena de la que cualquier votante podría ser protagonista.

El Presidente tiene *hobbies*. Los libros que lee o la música que le gusta son ejemplos de lo que puede constituir una «noticia» presidencial. En esta línea, de González se dio a conocer su afición por los bonsais.

Practica deportes. Suárez construyó una pista de tenis en Moncloa, sobre la que Aznar ha edificado una pista de paddle, deporte que, como muestran imágenes de documentales, practica con sus hijos. Por su parte Clinton es un adicto al *footing* que, también como parte de estrategia de comunicación, practica con los congresistas.

c) *Visitas*. Hay visitas que sirven para personalizar la institución, haciéndola más cercana al ciudadano. Así por ejemplo, la presidencia socialista de Moncloa recibió a los populares actores Antonio Banderas y Melanie Griffith, imágenes que ocuparon las primeras planas de los medios de comunicación. La presidencia del Partido Popular invitó a comer a Moncloa al equipo del programa de humor *Caiga quien caiga*.

Es ya una técnica generalizada la de celebrar «Jornadas de puertas abiertas». La institución invita a todos los ciudadanos que lo deseen a conocer la Presidencia por dentro, más cuando ésta reside en edificios de interés histórico o estético. Los ciudadanos acuden con el deseo de ver qué está detrás de eso que sale en la tele, y disfrutan al poder sentarse alrededor de la misma mesa donde el Presidente se reunirá mañana con sus ministros para decidir sobre la nación.

d) *El drama*. Es éste un elemento importante de la imagen presidencial. El Presidente sufre ante una catástrofe natural, con el fallecimiento de un amigo o con un atentado terrorista. Esto último, incluso, lo puede padecer en su propia carne. Así por ejemplo —si bien no buscada— benefició a Reagan su imagen como paciente tras el atentado que sufriera a los pocos meses de la toma de posesión de su cargo; o, por ejemplo, las imágenes que se vieron de Aznar saliendo del atentado a manos de ETA están, de alguna manera, configurando la imagen que los españoles tienen de él.

Hay ocasiones en las que esto puede tener efectos opuestos. Por ejemplo, siempre se intentó ocultar la elevada edad de los dirigentes soviéticos para evitar la imagen que el régimen tenía de gerontocracia. En la misma línea, la oficina de comunicación de la presidencia francesa de Mitterrand prefirió no informar de la enfermedad que este dirigente padeció al final de su mandato, por temor a que esa información diera pie a dudar sobre su capacidad de gobierno.

e) El presidente ha de ser mostrado como *trabajador constante*, incapaz de escatimar esfuerzos para la buena dirección del país.

Ya se mencionó que, en su carrera electoral, Aznar fue presentado como un opositor que trabajó duramente para llegar a ser inspector de Hacienda; y Major, como un simple contable de Banco que, con duro esfuerzo, llegó a ser Ministro de Economía. Una vez en el gobierno, el Presidente es *activo* (está muy presente en foros públicos y en ceremonias de inauguración, pronuncia muchos discursos, viaja y trabaja largas horas en su despacho) y es *firme* (por eso es muy importante la forma en cómo acepta o rechaza una dimisión de su equipo gubernamental, o cómo responde a una acusación de corrupción o ante un ataque terrorista).

f) *La personificación del discurso*. El tipo de palabras y la construcción argumental con la que el Presidente se dirige a la nación son también muy importantes en la imagen presidencial. Es una táctica de personificación el uso de la primera persona del singular, pues permite una mayor interacción entre el orador y el público. Acentúa el liderazgo personal del presidente y se consigue llegar más directamente al ciudadano. Es importante, además, que los términos utilizados sean positivos y miren al futuro.

En este sentido es paradigmática la frase de Suárez «Puedo prometer y prometo...», o el cambio estratégico de González quien, ante las acusaciones de corrupción dirigidas contra su partido y contra su gobierno, prefirió abandonar el «nosotros», «nuestro partido», «el gobierno», para afianzar su liderazgo personal mediante el «yo os prometo», «yo creo», «yo os aseguro» (Del Rey, 1997: 242).

Ahora bien, el uso de la primera persona del singular para personificar la Presidencia es una espada de doble filo. Cuando las acciones con las que el Presidente se implica son impopulares o fracasan, resulta muy difícil que el ciudadano disocie al Presidente-persona del efecto perjudicial. Así por ejemplo, el uso que de esa táctica hiciera el presidente Ford para perdonar a Nixon por la implicación de éste en el caso *Watergate* (utilizó frases del estilo de «apelo a mi responsabilidad», «mi decisión», «mi conciencia») para impartir públicamente el perdón) no le benefició, pues con ello tenía de implicaciones personales algo que era impopular. El ejemplo contrario lo constituye Reagan, quien evitó toda referencia expresa a la primera persona cuando tuvo que reaccionar ante las acusaciones por la crisis *Irangate*. En todo momento utilizó un discurso impersonal del estilo de: «se cometieron fallos», «hay veces que se te presenta un problema y no te queda más remedio que...» (Smith y Smith, 1994: 233-234).

En resumen, la personificación de la institución trata de acercar lo abstracto, técnico y lejano encarnándolo en una persona concreta. Aunque no sea con referencia a un Presidente, son paradigmáticas de lo que significa acercar una institución las imágenes que los ciudadanos pudimos ver de la Reina de España, Sofía, llorando la muerte de su suegro, el conde de Barcelona y tratando de consolar al Rey.

Esta técnica de personificación se maneja según convenga. Nixon prescindió de ella para la crisis *Watergate*. Desvió la responsabilidad a la institución abstracta (alegando que el error era, en todo caso, de la Presidencia) para disociarla de su persona. En la crisis Lewinsky se utilizó la táctica contraria: Clinton afirmó que, en caso de haber alguna implicación, la había de Bill como persona, no del Presidente Clinton; y menos de la Presidencia Casa Blanca. La estrategia de comunicación de González en el caso Roldán fue la de alegar ignorancia, disociando no sólo su persona sino también la Presidencia de una cuestión que atañía a un cuerpo de seguridad y, como mucho, a ciertos niveles de un ministerio.

La *estatalización de lo gubernamental* es una estrategia por la que, en el ejercicio de su función de dirección de la nación, el Presidente se aprovecha de las ventajas del marco estatal que le ampara. Lo estatal (es decir, actuar en representación de la nación) posee la ventaja de connotar una neutralidad simbólica, un apartidismo. Al presentarse así el Presidente, más que ser un hombre o mujer de partido, es un hombre o mujer de Estado, de todos los ciudadanos. Aparece como un gran estadista.

Los elementos más recurrentes de esta estrategia son los siguientes:

- Símbolos neutrales.
- Lugares.
- Internacionalización.
- Frecuencia de mensaje.

Veamos cada uno de ellos.

a) *Los símbolos neutrales*. En la comunicación de las decisiones, más cuando éstas son controvertidas, los Presidentes tienden a rodearse de aquellos símbolos que connotan neutralidad, con el fin de reflejar que su decisión está bien situada en el marco del Estado.

Por eso, por ejemplo, las comunicaciones oficiales suelen ir acompañadas de la bandera de la nación. Por el mismo motivo, los Presidentes suelen mencionar en sus discursos frases como «en virtud de las facultades que me otorga la Constitución, he decidido que...», de manera que se vea que no hay personalismo ni partidismo en su modo de actuar.

Beneficia a los Jefes de Gobierno de parlamentarismos que la relación fluida que mantienen con el Jefe de Estado salga a la luz pública. Así, por ejemplo, son «buenas fotografías» las que tanto González como Aznar tienen con el monarca español, ya sea en foros formales (la reunión que se mantiene regularmente en el despacho de la Zarzuela) o informales (encuentros en actos sociales, como puede ser la celebración de una boda, o en el lugar de vacaciones).

Cuando el recurso a los símbolos estatales no es apropiado, puede tener consecuencias negativas. Es lo que le sucedió al presidente francés Jacques Chirac, cuando en las elecciones legislativas de 1996, y tras un sorprendente resultado negativo en la primera vuelta, decidió enviar un mensaje electoral a los ciudadanos. Acudió para ello a una forma de comunicación estatal, los llamados discursos televisados a la nación, utilizados para cuestiones estatales que se emiten desde el despacho presidencial y junto a la bandera nacional. Pero el mensaje era político, electoral. Esto fue lo que dijo: «El avance de la izquierda pone en peligro el futuro del país». Era una opción de comunicación en la que el Presidente francés difuminaba la barrera entre lo estatal y lo gubernamental de modo incorrecto; algo impopular que acabó con la pérdida de las elecciones.

b) *Los lugares*. El *locus* que utiliza el Presidente para comunicarse con el ciudadano, son elementos importantes de protologuaje (Nimmo, 1974).

Tradicionalmente las decisiones gubernamentales se hacían públicas en el Parlamento, único lugar público en el que el gobierno podía dar a conocer sus medidas. Durante el siglo XX se produjo un creciente desarrollo del poder ejecutivo y, particularmente, del equipo asesor o gubernamental del Presidente, con lo que las decisiones gubernamentales se fueron haciendo cada vez más secretas. Los periodistas no tienen acceso a las reuniones del Consejo de Ministros, como sí lo tienen a las reuniones del pleno del Parlamento.



Por ese motivo todas las presidencias han tratado de habilitar unas salas de prensa en las que poder mantener encuentros con los medios de comunicación, para dar a conocer en ellos sus proyectos y decisiones (Collin, 1998). Pero como estas salas tienen cierto cariz gubernamental-político (el Presidente, o el Portavoz del gobierno se expone a las preguntas de los periodistas, quienes pueden llevar la agenda de temas por donde quieran), algunas presidencias han buscado otros marcos más estatales para la comunicación de sus medidas.

Así por ejemplo la Presidencia de Reagan habilitó el pasillo de columnas. Los periodistas se situaban ante una puerta cerrada, que, tras el anuncio «Ronald Reagan, the President of the United States», se abría para dar paso al Presidente. El paseo que éste daba hasta llegar al micrófono, a lo largo de un pasillo y flanqueado por unas monumentales columnas, dotaba a la comunicación del mensaje de gran solemnidad. Por su parte, Moncloa ha habilitado el pasillo del edificio del Consejo, marco en el que los comunicados pueden parecer más oficiales.

Clinton, por su parte, ha usado los lugares para estatizar o desestatizar los mensajes según la conveniencia. Ha utilizado el Despacho Oval para anunciar medidas polémicas (la no reducción de impuestos de las clases medias, la invasión de Haití —decisión que había sido tomada sin contar con el Congreso— o el incremento de precios), con el fin de dar un contexto estatal a lo que era impopular; lo ha hecho, además, asumiendo un papel personal, mediante el discurso del estilo «No os va a gustar esta medida, y a mí tampoco me gusta. Por eso, dejadme que os explique por qué me he visto obligado a tomarla». Aunque esta estrategia no necesariamente consigue respuestas de apoyo, sí puede aquietar y minimizar la reacción de la oposición. El Despacho Oval no ha sido nunca utilizado, sin embargo, para las cuestiones controvertidas relacionadas con el Congreso. Con vistas a adoptar un tono más directo e informal con los congresistas, Clinton ha preferido dirigirse a ellos desde el pozo de Capitol Hill, con el fin de desestatizar su discurso y establecer así una relación más política con las Cámaras, facilitando la negociación (Smith, 1996).

c) *La internacionalización* es una vía muy eficaz para la estatización del Presidente. En la medida en que éste puede ser mostrado fuera de casa, con capacidad para dialogar con otros líderes internacionales, en esa misma medida es capaz de representar a la unidad de la nación con competencia y brillantez.

El Presidente necesita para ello de viajes, de compañía de otros estadistas, de actuaciones que demuestran que defiende el interés nacional. Por eso, los presidentes buscan actividades diplomáticas, representaciones y ceremonias de carácter más simbólico-neutral que conflictivo.

Estas actividades son muy útiles para la creación de noticias presidenciales. Que el presidente haga algo, y que ese algo sea fuera del país, atrae la atención de los medios de comunicación. Las noticias que se generan son, además, de carácter favorable al gobierno; no en vano, la «agenda de política exterior» suele ser menos conflictiva que la «agenda de política interior» (Smith, 1996: 237).

Por eso es la generación de actuaciones internacionales una táctica de comunicación muy frecuente para el manejo de crisis política. En caso de acusaciones de corrupción política, cuanto más visibles sean los que se oponen al presidente, más competitivo será el flujo de las noticias, y menos capaz el Presidente de disociar su imagen del curso de los eventos. Esta es la razón por la que presidentes como Reagan y González trataron de emitir noticias presidenciales que consiguieran silenciar las críticas y monopolizar el flujo informativo (Tebbel y Watts, 1985; Sanders, Bale y Canel, 1998). En el segundo caso, la presidencia española de la Unión Europea benefició la última fase del gobierno socialista en la que se produjeron varias acusaciones de corrupción. Moncloa aprovechó esta presidencia, pues la mayor parte de las convocatorias de ruedas de prensa con el Presidente del Gobierno se hicieron fuera de España y casi siempre con la compañía de algún líder internacional. En estas comarcencias resultaba fácil al Presidente del Gobierno responder a las preguntas relacionadas con la corrupción de la forma siguiente: «ésta es una cuestión nacional, y no nos encontramos en el foro más adecuado para tratarla» (Sanders, Bale y Canel, 1998).

d) *La frecuencia de mensaje*. Si el Presidente quiere ser visible y conocido por sus ciudadanos, tiene que hablar, tiene que aparecer. Si no aparece, es como si no trabajara. Por eso, la frecuencia del mensaje es clave en la configuración de la imagen presidencial.

Bush tuvo, en este sentido, ausencias palmarias. No pronunció discurso alguno ante la caída del muro de Berlín, ni ante la muerte de la Unión Soviética, ni cuando se vio obligado a incrementar los impuestos en 1990, después de que hubiera dicho «lean mis labios. No habrá nuevos impuestos» (frase que se hizo conocida porque en inglés es un juego de palabras) (Smith y Smith, 1994).

En resumen, personificación de la institución y estatalización del gobierno son dos técnicas encaminadas a hacer visibles al Presidente y a la Presidencia, como algo cercano, neutral y apártidista, capaz de representar a todos los ciudadanos. La siguiente tabla resume las estrategias y técnicas de comunicación de la Presidencia.

ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA	TÉCNICAS DE COMUNICACIÓN DE LA PRESIDENCIA. ELEMENTOS MAS RECURRENTES
Personificación de la política	Familia Entornos informales Visitas a la institución Drama Trabajo Discurso
Estabilización del Gobierno	Simbolos neutrales Lugares oficiales Internacionalización Frecuencia de mensaje

Esta interpretación de la «campana permanente», que necesita de una gran infraestructura comunicativa, puede degenerar en una tecnologización de la política (en detrimento de la presencia de ideologías), en un predominio de los consultores (fundamentalmente de los asesores de imagen) sobre los políticos, y en un declive del papel de los partidos en la política (Blumenthal, 1980; Iyengar, 1991). En el último capítulo expondré qué efecto tienen estas técnicas de creación de la imagen presidencial en los ciudadanos.

#### IV. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA PARA LA GESTIÓN DE LA IMAGEN DEL PARLAMENTO. ESTUDIO DE CASO: LA IMAGEN DE LAS CORTES NACIONALES ESPAÑOLAS EN LA PRENSA

Hemos visto qué hay detrás de la imagen de un Presidente de la nación. Pasamos ahora a una cuestión todavía más institucional: ¿qué hay detrás de la imagen de un Parlamento? ¿Podemos decir

que hay algo más que, por ejemplo en el caso español, una fachada con dos leones flanqueando la entrada?

Las técnicas y estrategias de comunicación política para la gestión de imagen del parlamento se diferencian de las técnicas expuestas en el epígrafe anterior en lo siguiente:

- El Parlamento no es, como lo es el Ejecutivo, susceptible de personalización, en cuanto que no hay un representante (una persona con nombre y apellido) que encarne la institución. En este sentido, resulta más difícil idear la imagen del poder legislativo que la imagen del poder ejecutivo.
- Los problemas de coordinación de mensaje son aquí todavía más complejos que los que tenía la Presidencia para coordinar a los distintos ministerios. El Parlamento es una institución deliberativa. Las decisiones se toman aquí con un debate en el que se produce un enfrentamiento de intereses entre los distintos grupos parlamentarios. Por eso, cada grupo representado en la Asamblea tiene sus propios objetivos informativos; no se puede decir entonces que el Parlamento como institución tenga una imagen coordinada y única.

Lo que a continuación se expone es el estudio de la imagen que el Parlamento español ha tenido en la prensa desde la Transición. Analizar la imagen desde la prensa permite identificar cuáles son las fortalezas, debilidades y carencias de la gestión de comunicación de esta institución.

Una descripción detallada de los resultados de esta investigación se recogen en la publicación de referencia (Innerary y Canel, 1999). Aquí me limitaré a enumerar las principales conclusiones que son relevantes para reflexionar sobre cuál ha de ser la gestión de la imagen del Parlamento.

El estudio de caso se apoyó en el análisis cuantitativo del contenido de la cobertura que tres diarios nacionales han dado al Debate sobre el Estado de la Nación. Se realizaron además nueve entrevistas personales, por teléfono y por escrito (mediante envío de cuestionario), con el Jefe de Prensa del Parlamento, los Jefes de Prensa de los grupos parlamentarios, varios cronistas parlamentarios y el Secretario de la Presidencia para las Relaciones con las Cortes. Se tomó como objeto de análisis esta práctica parlamentaria porque éste es el evento que más cobertura recibe en los medios, tal y como comprobamos en las entrevistas realizadas.

## 1. EL GABINETE DE PRENSA DEL PARLAMENTO ESPAÑOL

Desde la Transición, el desarrollo de la infraestructura comunicativa de las Cortes españolas ha ido en aumento. Cuando en 1983 se iniciara la práctica parlamentaria del Debate sobre el Estado de la Nación, el Parlamento contaba con un Servicio de Prensa, encargado de llevar las relaciones con los medios y de hacer asequible a éstos la información sobre el trabajo parlamentario. Hoy esa entidad se llama Gabinete de Prensa y tiene unas dimensiones mayores.

Varios son, a juicio del Jefe de Prensa de ese Gabinete, los hitos que han marcado este crecimiento. El primero, en 1985, cuando se empezó a exigir, por medio de convocatoria de oposiciones, la titulación en Ciencias de la Información para sustituir a los hasta entonces dos funcionarios ajenos al mundo de los medios. Hoy día llevan el Gabinete de Prensa del Parlamento diez personas, de las cuales al menos seis son periodistas.

El segundo hito es el nacimiento, en 1989, de las televisiones privadas y autonómicas. Este hecho tuvo como consecuencia una importante modificación en el modo de emitir la señal del pleno de la Cámara. Como en el hemicycle no había espacio para las nuevas cadenas, era Televisión Española la única que entraba en el pleno y daba la señal, señal única para el resto de las televisiones. Para evitar este privilegio de la cadena pública, el Parlamento instaló en 1993 sus propios equipos, con los que se da actualmente la señal a todas las cadenas por igual.

Por último, en 1994, con la ampliación del edificio del Congreso, se produce la reorganización del espacio dedicado a los periodistas. Si antes había sólo una sala de prensa con cinco cabinas para las agencias, se instalan en 1984 treinta y ocho cabinas, en las que los medios reciben la señal del pleno y de las comisiones, y tienen libertad para poner sus propios equipos. Desde esa sala los periodistas pueden enviar la crónica a su medio. Y en la sala común cuentan con ordenadores con acceso a Internet. En la base de datos del Gabinete de prensa figuran alrededor de tres mil periodistas acreditados, con la siguiente representación de medios: unas catorce agencias de noticias, tres agencias gráficas, veintidós diarios, catorce semanarios y revistas, quince emisoras de radio y trece emisoras de televisión.

Tal y como se puso de manifiesto en las entrevistas, estos servicios han hecho que el Parlamento sea un verdadero núcleo de infor-

mación: «centro de la vida política, con una capacidad ilimitada de generar noticias e informaciones»; «un verdadero plato de televisión en el que están presentes todos los protagonistas de la vida política». Y es que, y es ésta una afirmación común entre los entrevistados, en el Parlamento es importante no sólo lo que pasa en el pleno o comisiones, o en otros canales institucionales como ruedas de prensa o notas de prensa; «es también importante, y quizá más, lo que ocurre en los pasillos».

Los periodistas elaboran la información política desde el Congreso, al que acuden diariamente, haya o no sesión. Una media de veinte periodistas están en el Parlamento un día sin sesión; media que aumenta a 200 en un día de pleno, y a 400 en un día del Debate sobre el Estado de la Nación. Por último, es relevante a este respecto que la mayor parte de los jefes de prensa entrevistados consideraron como dato importante para la información parlamentaria el que los periodistas tengan libertad de movimiento en los pasillos de la Casa (excepto durante las sesiones de pleno, en las que no pueden pasar al bar que hay detrás del hemicycle). Es en esos pasillos, como mostrarán los datos, donde los periodistas obtienen gran parte de la información.

## 2. RASGOS DE LA IMAGEN DEL PARLAMENTO EN LA PRENSA

El análisis del contenido de prensa, realizado en el trabajo, permite identificar los siguientes rasgos de la institución parlamentaria en la prensa:

a) El Parlamento ha tenido una *visibilidad creciente* en la prensa a lo largo de los años. El número de noticias que dan cobertura a esta institución se ha multiplicado por cuatro desde la Transición hasta 1998. Es también indicativo de este incremento de interés de cobertura la prioridad actual otorgada al Debate en los géneros de opinión. Se puede afirmar entonces que el interés noticioso del poder legislativo ha ido en aumento y que, por tanto, su visibilidad en los medios es mayor.

b) A partir de 1992 la prensa generaliza un estilo de cobertura: adjudica al Parlamento una *sección especial*, de una longitud media de seis páginas, indicada de modo gráfico mediante un círculo, un logo con el mapa de España y con títulos como «Debate sobre el Estado de la Nación».



c) La crónica parlamentaria de los Debates sobre el Estado de la Nación posteriores a la Transición son, fundamentalmente, *crónicas informativas*, de escaso estilo literario, con más cuestiones técnicas que descripciones ambientales. Por ejemplo, en muy pocas noticias se hace referencia a la «temperatura» de la cámara, expresada en aplausos, bullicio, abucheos o risas; apenas se habla del modo de vestir de los diputados: o, por último, no se describen los gestos de los congresistas. Esto se explica, en parte, por la competencia con la televisión, medio en el que la audiencia encuentra una cobertura en la que ya se describe el ambiente del hemiciclo. Pero el declive del estilo literario, tan propio de la crónica parlamentaria de comienzo de siglo, se explica por la excesiva tecnificación del trabajo parlamentario, el florecimiento de comisiones, el incremento del número de diputados o la complejidad del reglamento de la Cámara.

d) Respecto a los *temas* de cobertura, la prensa ha dado prioridad a aquellos temas relacionados con el enfrentamiento partidista, en detrimento de los temas más técnicos como la organización territorial del Estado, el presupuesto, el empleo o la Justicia.

Hay una escasez de información sobre los procesos legislativos. La explicación a esto puede estar, por una parte, en que la producción legislativa es tan amplia que resulta difícil conseguir la documentación suficiente para proporcionar una información adecuada. Por eso, aunque toda la información estuviera asequible, la complejidad del proceso dificulta un relato transparente. En segundo lugar, el Parlamento ejerce su función legislativa fundamentalmente como lugar de ratificación de decisiones tomadas en otros foros parlamentarios. La mayor parte de las decisiones se toman en comisiones que no son siempre públicas.

¿Por qué los temas técnicos o las cuestiones políticas reciben menos cobertura en la prensa? Consideran los Jefes de Prensa del Parlamento entrevistados para este trabajo qué, durante los primeros años de vida parlamentaria española, había escasa labor de control pero elevada actividad legislativa, encaminada ésta a desarrollar la recientemente aprobada Constitución y a la elaboración y aprobación de los Estatutos de Autonomía. «Eran éstas unas leyes importantes para la democracia española ya que ésta estaba en pleno proceso de consolidación; tenían gran interés informativo» (entrevista). Pero ese proceso terminó, y la victoria en 1982 de un gobierno con mayoría absoluta hizo que la actividad legislativa perdiera interés informativo: los acuerdos sobre las leyes eran conocidos de antemano por lo

que no quedaba margen de sorpresa (lo que es siempre margen para la noticia). Por eso, sigue extrayéndose de las entrevistas, «la adjudicación de valores noticiosos a los eventos parlamentarios empezó a girar, desde 1982 hacia la actividad de control, en detrimento de la actividad legislativa» (entrevista).

### 3. EL PLURALISMO POLÍTICO DE LA INFORMACIÓN SOBRE EL PARLAMENTO

¿Qué partido político ha sido fuente de las informaciones parlamentarias? Llama la atención el elevadísimo porcentaje, sobre el resto de partidos, del PSOE como fuente de información: constituye casi el doble (46,6 por 100) que el PP (26,2 por 100). Este protagonismo del PSOE como fuente primera de información resulta aplastante de 1983 a 1995. A partir de 1991, el PP empieza a cobrar importancia, pero siempre está por debajo del PSOE, a excepción del Debate de 1998, Debate en el que el PP superará al PSOE, pero nunca con los niveles en que éste superó a aquél anteriormente.

El pluralismo político de las fuentes de información en el Debate del Estado de la Nación a lo largo del tiempo refleja un inicial multipartidismo (1983), pasa por un «monopartidismo» (1984-1991) (en el sentido de una fuerte presencia del partido en el gobierno, lo que puede estar reflejando su mayoría absoluta). Le sigue un bipartidismo (1991-1995), y termina en el inicial multipartidismo. Parece ser que la ausencia de mayoría absoluta favorece la representación plural de fuentes de información.

### 4. LAS DECLARACIONES A LOS MEDIOS, FORO DE DEBATE PARLAMENTARIO

Los datos permiten concluir que un poco más de la mitad de lo que los periodistas publican es lo que oyen directamente asistiendo al Debate. El resto de las informaciones las buscan por otras fuentes. Un 14 por 100 de las informaciones constituyen declaraciones a los medios, es decir, intervenciones ante los micrófonos que los diputados han tenido al entrar o salir del Palacio de las Cortes. Analizados los datos en el tiempo se puede concluir que desde la Transición, la información parlamentaria ha ido incorporando paulatinamente las declaraciones a los medios como práctica habitual, hasta hacer de ellas un canal de información casi «institucional».

Este es un fenómeno interesante que ocupó buena parte de las conversaciones con los periodistas que entrevistamos. Hay en éstos una apreciación al respecto más o menos común: la información política, y por ende, la parlamentaria, está adoptando un estilo de periodismo de «acción-reacción». Es decir, lo que interesa es las reacciones ante los diferentes actos políticos, y esas reacciones se recogen fuera del hemisferio. Los periodistas reconocen que los titulares que ocupan las portadas de los medios, provienen más de los pasillos del Congreso que del pleno de la Cámara o del propio trabajo legislativo.

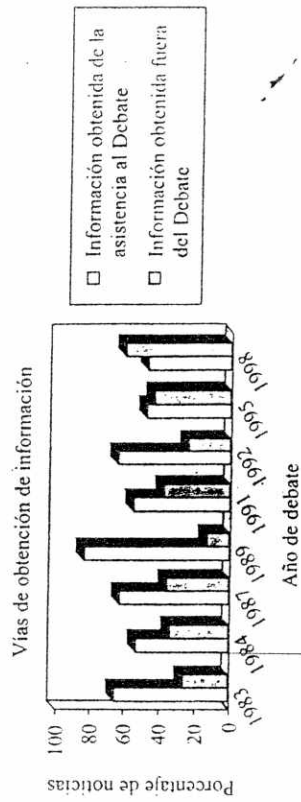
Las causas de esto, señaladas por los entrevistados, apuntan en una misma dirección: es el resultado del «negocio de intereses» que siempre hay entre periodistas, políticos y audiencias. Como el periodista necesita audiencia, busca informaciones distintas, atrayentes, que escapen a la hegemonía informativa que ha ocasionado el mercado televisivo; las obtiene no del trabajo de la Cámara, sino del pasillo, donde más fácilmente se tiene acceso a un miembro del gobierno o al líder que ese día es noticia. Por su parte, el político necesita espacio en los medios, micrófono. Quiere titulares en los que aparezca su nombre. Titulares que den de él imagen de un parlamentario activo, que pregunte y protagoniza iniciativas. Titulares que, también, silencien el mensaje del adversario. Para ello, usa, ciertamente, los canales institucionales, como las ruedas de prensa o notas de prensa. Pero como esto no es suficiente para triunfar en la competencia diaria de noticias —argumentan varios entrevistados— los políticos necesitan hacer declaraciones llamativas. «Con frecuencia tenemos la impresión —afirmó un cronista parlamentario— de que los políticos hablan para los periodistas y éstos escriben para los políticos».

##### 5. LA «PARTICIPACIÓN» DEL PERIODISTA EN LA IMAGEN DEL PARLAMENTO

Los datos sobre la cobertura que los periodistas españoles han dado al Debate sobre el Estado de la Nación desde la Transición parecen indicar que hay una cierta evolución hacia un periodista más activo que pasivo; es decir, que el periodista no se limita a reflejar de forma indiferente lo que vio en el Debate, sino que toma postura buscando otras informaciones.

El siguiente cuadro contrapone dos barras, una que representa los porcentajes de informaciones obtenidas por el periodista direc-

tamente de su asistencia al Debate; y otra, que representa los porcentajes de informaciones obtenidas fuera del Debate (es decir, por medio de rueda de prensa, nota de prensa, declaraciones a los medios y por la búsqueda que realiza el propio periodista).



La tendencia parece ser hacia un mayor protagonismo del periodista en la cobertura del Debate. El Debate de 1998 es muy significativo: las informaciones obtenidas por los periodistas fuera del Debate superan a las obtenidas dentro del mismo.

Esta intervención del periodista ha resultado en una cobertura de carácter «espectacular». En primer lugar, por el tipo de temas seleccionados: como ya se ha afirmado, predomina lo organizativo o de competencia partidista sobre lo técnico o político. En segundo lugar, porque la prensa ha tendido a personalizar el Debate: mientras que son abundantes las calificaciones que se hacen sobre los diputados, son muy escasas las valoraciones que se hacen sobre el Parlamento como institución. Por último, la cobertura del debate parlamentario se ha radicalizado: de un predominio de afirmaciones neutrales sobre los diputados se ha pasado a un crecimiento notable de las valoraciones positivas y negativas, superando estas últimas a las anteriores.

Por último, es poca la generación de información «institucional» que hay durante un Debate: sólo un 3,7 por 100 de veces se cita información obtenida por una nota de prensa y sólo un 2,9 por 100 información obtenida por una rueda de prensa.

El análisis de la imagen que el Parlamento español ha tenido en la prensa permite terminar este epígrafe identificando las siguientes necesidades para la gestión de comunicación de la imagen parlamentaria:

— No es cierto que la información parlamentaria carezca de interés para los ciudadanos y para los periodistas. El problema estriba en el modo en cómo esta información se da.

— El Parlamento, por naturaleza, es la confrontación de intereses políticos de los distintos grupos parlamentarios. Los jefes de prensa del Parlamento no deben aspirar, por tanto, a que la información que sale de esta institución carezca de tono conflictivo. Este tono es lo que la caracteriza, y lo que, por otra parte, mejor encaja con los criterios de noticiabilidad de los medios de comunicación.

— Ahora bien, el tono conflictivo de la información parlamentaria no significa, necesariamente, que ésta sea política. Hay muchas cuestiones de la actividad parlamentaria que hacen referencia a la vida familiar de los ciudadanos, al ocio, a la cultura o al deporte; la imagen parlamentaria está necesitada de una *despolitización* de estas cuestiones.

— Los grupos parlamentarios nunca van a aspirar a trabajar por crear una buena imagen del Parlamento. No es ésta su función. Ellos tratarán, desde el punto de vista comunicativo, de que sus parlamentarios queden bien, y lo harán incluso aunque eso vaya en contra de la imagen institucional. Es al equipo de la presidencia de las cámaras, junto con el Gabinete de Prensa, a quienes le corresponde llevar las estrategias de comunicación para la imagen parlamentaria. El Gabinete de Prensa ha de tener una actitud *proactiva* para que la agenda de noticias parlamentarias (la información que sobre la institución sale en los medios) no la lleven los grupos parlamentarios (de donde sale una información fundamentalmente conflictiva) sino el Parlamento como institución.

— El debate parlamentario es sólo una parte de lo que la institución hace. Es preciso que la actividad que se lleva a cabo a puertas cerradas (la elaboración de leyes en comisiones, el control de determinadas actividades del ejecutivo, etc.) salga también a la luz, de forma que la institución tenga, de cara al ciudadano, una imagen de institución *activa y útil*.

— La imagen parlamentaria está necesitada de una mayor claridad sobre las cuestiones *procedimentales* (pasos para la aprobación de una ley, orden a seguir en las preguntas, etc.) Dado que las cuestiones de control (como las preguntas e interpelaciones o las comisiones de investigación) son las que más interés tienen para los periodistas, éstas han de ser aprovechadas para incluir en ellas información con la que el ciudadano entienda mejor el Parlamento.

## V. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA PARA LA IMAGEN DE LA JUSTICIA

Las estrategias de comunicación del poder judicial han sido muy poco estudiadas, tanto desde el ámbito de la práctica profesional de la comunicación política como desde la investigación académica. La razón de esta carencia radica en la propia naturaleza de la institución: el poder judicial tiene una serie de diferencias respecto al poder ejecutivo y al poder legislativo, lo que hace que la publicidad de su actividad adquiera rasgos distintivos.

En primer lugar, desde siempre la justicia ha sido el poder menos ligado a las pugnas de carácter político, pues el nombramiento de cargos y los ascensos no participan de rivalidades ideológicas o de las pugnas propias de una contienda electoral. Esta institución tiene su propio mecanismo de promoción, que se guía, en principio, por criterios exclusivamente profesionales. Se puede decir que, de los tres poderes, la justicia es el cuerpo más *apolítico*.

En segundo lugar, la misión que tiene esta institución es la de aplicar la justicia en el caso de que haya conflicto al respecto. Los jueces actúan a instancia de parte y, en este sentido, se afirma que no les corresponde la *iniciativa política* que sí ha de tener un ministro o un diputado.

En tercer lugar, a diferencia del poder ejecutivo y del poder legislativo, la Justicia no necesita del apoyo popular para adquirir la «*legitimidad de ejercicio*». Los jueces no son, como los gobernantes y los parlamentarios, elegidos popularmente.

En cuarto lugar, a diferencia del poder ejecutivo y del poder legislativo, no hay en el poder judicial una procedencia ideológica. Esta institución se gobierna por entidades profesionales, en las que no están reflejadas, al menos formalmente, las agrupaciones políticas.

Por último, la Justicia es una institución muy corporativa. Los jueces tienen carácter vitalicio. No se suelen dar a conocer con nombre propio sino formando parte de un tribunal.

Por tanto, la justicia como tal es más institucional que personal. más corporativa que individual, más apolítica que política. Por todas estas razones no se han desarrollado en torno a la Justicia las técnicas de comunicación que sí se han desarrollado en torno al Gobierno y al Parlamento. El juez no necesita buscar votos para llegar a su puesto; no necesita explicarse ante la opinión pública para que las sentencias se acaten; no necesita la aprobación popular para mantenerse en su



vado el porcentaje de ciudadanos que pueden verse implicados en un proceso judicial. El problema es que la presentación de la información es, generalmente, demasiado técnica. La información sobre la Justicia está reclamando una *mayor explicación* y una *terminología* que sea *más asequible* al ciudadano.

b) La lentitud de los procesos judiciales han dado a esta institución una imagen de ineficacia y de falta de sintonía con las necesidades reales de los ciudadanos. En algunos países se están llevando a cabo unos procesos de reforma de la Justicia encaminados a incrementar la agilidad, cuyo conocimiento sería beneficioso para la imagen de la institución. La imagen de la Justicia está reclamando la connotación de *profesionalidad* y *eficacia*.

c) Determinadas sentencias así como las vinculaciones políticas arriba mencionadas han provocado en los ciudadanos una desconfianza hacia la institución. La justicia necesita, además de las reformas pertinentes, estrategias de comunicación que demuestren su carácter apolítico y su integridad como cuerpo, con el fin de conseguir la *confianza* del ciudadano.

d) Los periodistas que cubren tribunales suelen encontrar poca ayuda por parte de esta institución para la cobertura de los procesos. Es preciso desarrollar *gabinetes de comunicación* similares a los que tienen los partidos, gobiernos y parlamentos, que ofrezcan los recursos necesarios para dar una buena cobertura.

e) Las imágenes políticas que partidos e instituciones tratan de proyectar no llegan directamente al ciudadano. Pasan a través de los medios de comunicación. Pero éstos sólo recogen algunas de ellas, y sólo parte de algunas de ellas. Veamos, en el siguiente capítulo, qué es lo que hacen los medios de comunicación con los mensajes políticos que salieron de las instituciones.

cargo; y no necesita, por último, entrar en disquisiciones ideológicas para conseguir un ascenso. Por ello, las noticias sobre el Judicial nunca se centran en el carácter personal de los jueces, sino en el desarrollo de los procesos judiciales. La actitud de los jueces con los medios de comunicación ha tratado, generalmente, de preservar el carácter corporativo de la institución publicando comunicados de adhesión unánime para defenderse, en su caso, de los ataques a la institución.

Sin embargo algunas consideraciones sobre la situación actual de esta institución hacen pensar que la Justicia necesita, como las demás instituciones, idear la gestión de su imagen.

Los jueces están adquiriendo cada vez más protagonismo en la vida pública, en la medida en que se han visto involucrados en casos de corrupción política o social que han reclamado poderosamente la atención de los medios de comunicación.

En algunos países el fenómeno de los «jueces estrella» ha roto con las tradiciones de la institución, pues algunos han pronunciado declaraciones ante los medios de comunicación sobre las implicaciones políticas de determinadas acciones judiciales (y, en algunos casos, declaraciones críticas hacia colegas de profesión).

La relación que en algunos países se da entre el poder ejecutivo y el judicial respecto a algunos nombramientos ha hecho que determinados puestos, así como sus respectivas actuaciones, estén expuestos a la sospecha y a la crítica por parte de los partidos políticos y de los medios de comunicación.

El creciente acceso de los medios de comunicación a los procesos judiciales hace que el periodista pueda obtener una información directa que, sin la debida explicación resulta demasiado técnica e ininteligible para el ciudadano medio.

El desarrollo de los procedimientos para la obtención de información de los medios de comunicación ha hecho que la investigación periodística vaya, en muchos casos, por delante de la investigación judicial, adquiriendo la Justicia una imagen de lentitud y de carencia de recursos.

No es posible ofrecer aquí unas técnicas específicas de la imagen de la Justicia. Como ya he dicho, no hay al respecto ni la práctica ni el estudio suficientes. Sirva lo siguiente como reflexiones para el futuro desarrollo de la gestión de imagen del Poder Judicial:

a) La información sobre los procesos judiciales no es una información que carezca de interés para el ciudadano, pues es ele-