

mjcanel@ccinf.ucm.es y kbsanders@googlemail.com

COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD  
Vol. XXIII • Núm. 1 • 2010 • 7-48

María José Canel, profesora de Teoría y Técnica de las Relaciones Públicas. Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Información. 28040 Madrid.

Karen Sanders, profesora de Teoría de la Comunicación e Información. Universidad CEU San Pablo de Madrid. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Comunicación. 28040 Madrid.

## Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión

### *Mapping the field of Government Communication Research*

Recibido: 1 de septiembre de 2009  
Aceptado: 14 de septiembre de 2009

**RESUMEN:** El presente artículo describe el estado del arte en la comunicación de gobiernos. Tras identificar las singularidades que tiene el gobierno como institución que se comunica, las autoras realizan una profunda revisión de lo que al respecto ofrecen los campos de estudio de la comunicación política y de la comunicación de organizaciones (relaciones públicas, comunicación organizacional y comunicación corporativa). De la revisión se extraen las teorías, conceptos, planteamientos y enfoques que son de interés para el estudio de la comunicación gubernamental; y se ofrece un elenco y reflexión sobre las cuestiones que se considera que deberían formar parte de la agenda de investigación, tales como la búsqueda de un modelo, el "problema de la profesionalización", la tensión entre la información y persuasión gubernamental, la evaluación y eficiencia de la comunicación de un gobierno, el análisis empírico de una oficina de comunicación gubernamental, el estudio comparado internacional y la fundamentación teórica de la comunicación de gobierno. ción, tales co-

**ABSTRACT:** *This article examines the state of the art in relation to government communication. After identifying the specific characteristics of government as an institution that communicates, the authors provide a thorough review of the literature from political communication and organizational communication (including public relations, organizational and corporate communication) in terms of what it can contribute to the study of government communication. The review examines concepts, theories and approaches that can illuminate the study of government communication, permitting the authors to suggest a series of baseline issues that can provide a research agenda for the field. These issues include the establishment of model(s) for government communication, the 'problem of professionalization,' the tension between government information and persuasion, the evaluation and efficiency of government communication, elements for the analysis of a government communi-*

**mo la búsqueda de un modelo, el "problema de la profesionalización", la tensión entre la información y persuasión gubernamental, la evaluación y eficiencia de la comunicación de un gobierno, el análisis empírico de una oficina de comunicación gubernamental, el estudio comparado internacional y la fundamentación teórica de la comunicación de gobierno.**

**Palabras clave: comunicación de gobierno, comunicación en la gestión pública.**

***ation office, international comparative study and the development of theoretical grounding for research in this field.***

***Key words: Government communication, communication in the public sector.***

En abril de 2009 el gobierno de Sarkozy encargaba al partido que preside analizar cuál es la comunicación que los gobiernos de diferentes países están llevando a cabo para afrontar la actual crisis económica. El análisis aspira a recopilar y evaluar las actuaciones con las que los gobiernos quieren transmitir a la sociedad el mensaje de que se está afrontando la crisis: información sobre indicadores económicos o sobre medidas específicas; reuniones con empresarios, sindicatos o banqueros; escenificación de encuentros internacionales con otros mandatarios, etc. La comunicación —el supuesto de partida de este estudio— puede ser determinante para incrementar o disminuir la confianza de inversores, empresarios y ciudadanos durante la travesía de esta crisis; un supuesto que viene a corroborar la afirmación de Garnett de que la comunicación de un gobierno afecta a la calidad de vida de los gobernados, e incluso a veces, a la posibilidad de que estos sigan viviendo<sup>1</sup>.

Sin embargo, la comunicación de gobiernos ha sido poco estudiada. Mientras que cuestiones como la comunicación electoral, el marketing político o los escándalos, por citar sólo algunos ejemplos, han recibido gran aten-

<sup>1</sup> Cfr. GARNETT, J.L., *Communicating for results in Government. A strategic approach for public managers*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA, 1992, pp. 14-15.

ción de los investigadores, se cuenta con pocas referencias que aborden la comunicación que los gobiernos llevan a cabo entre los procesos electorales, es decir, durante la legislatura o mandato.

Este artículo pretende describir el estado en el que se encuentra el estudio de la comunicación de gobierno. Nuestro objetivo va más allá de una mera descripción formal; es decir, además de recoger y comentar los trabajos que se han realizado hasta el momento con esta “etiqueta”, aspiramos a explorar cuáles son los parámetros, conceptos o teorías que aportan los distintos campos de estudio que consideramos que se encuentran en el cruce de la comunicación de gobierno: comunicación política, relaciones públicas, comunicación organizacional, comunicación corporativa, etc. Por último, ofreceremos una relación y reflexión sobre cuáles son las cuestiones que a nuestro juicio ocupan el objeto de estudio para el futuro desarrollo de trabajos de investigación en este campo.

### 1. ¿Qué se ha estudiado hasta el momento sobre la comunicación de los gobiernos?

Quizá sea los Estados Unidos el país que más ha llevado a cabo estudios sobre la comunicación de un gobierno, si bien centrados en la comunicación presidencial: se cuenta con una profunda exploración de la retórica presidencial<sup>2</sup>, de las estrategias de comunicación presidencial<sup>3</sup>, de las “operaciones de noticias” presidenciales<sup>4</sup>, de las cuestiones organizacionales de la oficina presidencial<sup>5</sup> y de las relaciones de la presidencia con los me-

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, LOWI, Th., *The personal President: power invested, promise unfulfilled*, Cornell University Press, New York, 1985; TULIS, J., *The Rhetorical Presidency*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1987 y SMITH, C.A. y SMITH, K., *The White House Speaks: Presidential Leadership as Persuasion*, Praeger, Westport, CT, 1994.

<sup>3</sup> Ver, por ejemplo, DENTON, R. y HAHN, D., *Presidential Communication. Description and Analysis*, Praeger, Westport, CT, 1986; SMITH, C.A. y SMITH, K., *op. cit.*, y DENTON, R.E. y HOLLOWAY, R. (eds.), *The Clinton Presidency: Images, Issues and Communication Strategies*, Praeger, Westport, CT, 1996.

<sup>4</sup> Cfr. KURTZ, H., *Spin Cycle. Inside the Clinton Propaganda Machine*, The Free Press, New York, 1998.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, COX, H.L., *Governing from Center Stage. White House Communication Strategies During the Age of Television Politics*, Hampton Press, Cresskill, NJ, 2001; KUMAR, M. y SULLIVAN, T., (eds.), *The White House World. Transitions, Organization, and Office Operations*, Texas A&M University Press, College Station, TX, 2003; KUMAR, M.J., “The contemporary Presidency: communications operations in the White House of President George W. Bush: making news on his terms”, *Presidential Studies Quarterly*, 33, 2, 2003, pp. 366-393;

dios<sup>6</sup>. Como más adelante exponemos, se ha llamado “comunicación permanente” a la comunicación que lleva a cabo un presidente entre dos elecciones, y como tal –es decir, con las connotaciones negativas que este término lleva consigo– ha sido el centro de atención de un elevado número de estudios<sup>7</sup>. Algunos estudios, pocos, se han ocupado del papel de la comunicación en las instituciones públicas estadounidenses, y más concretamente, de la comunicación de las agencias gubernamentales<sup>8</sup>.

En Europa, se ha explorado la relación de los primeros ministros británicos con los medios de comunicación<sup>9</sup>. Algunos autores han examinado la comunicación política del Reino Unido, y más específicamente el concepto ‘spin’ y sus implicaciones<sup>10</sup>. Se han analizado también, y comparativamente,

KUMAR, M.J., “The Pressures of White House work life: naked in a glass house”, en KUMAR, M.J. y SULLIVAN, T. (eds.), *The White House world. Transitions, organization and office operations*, A&M University Press, College Station, TX, 2003, pp. 94-107; KUMAR, Martha J., “The White House is like City Hall”, en KUMAR, M.J. y SULLIVAN, T. (eds.), *The White House... op. cit.*, pp. 81-93; KUMAR, M.J., “The Office of Communications”, *Presidential Studies Quarterly*, 31, 4, 2001, pp. 609-634; KUMAR, M.J., “The Office of the Press Secretary”, *Presidential Studies Quarterly*, 31, 2, 2001, pp. 296-322; MALTESE, J., *Spin Control: the White House Office of Communication and the Management of News*, University of North Carolina, Chapel Hill, NC, 2<sup>nd</sup> rev. ed, 1994.

<sup>6</sup> Cfr. HESS, S., *The government/Press Connection: Press Officers and Their Offices*, Brookings Institution, Washington, DC, 1984; SPRAGENS, W.C., *New media for the Millennium. Federal and state executive press aides and ambition theory*, University Press of America, New York, 2003.

<sup>7</sup> Cfr. BLUMENTHAL, S., *The Permanent Campaign*, Simon & Schuster, New York, 1980; RONCAROLO, F., *Controllare I media. Il presidente americano e gli apparati nelle campagne di comunicazione permanente*, Franco Angeli, Milano, 1994; KAVANAGH, D., “New Campaign Communications: consequences for British political parties”, *Harvard International Journal of Press and Politics*, 1, 3, 1996, pp. 60-76; ORNSTEIN, N.J. y MANN, Th.E. (eds.), *The permanent campaign and its future*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC, 2000.

<sup>8</sup> Cfr. GARNETT, J.L., *op. cit.*; GARNETT, J.L. y KOUZMIN, A. (eds.), *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Dekker, New York, 1997; GRABER, D., *The Power of Communication. Managing information in public organizations*, CQ Press, Washington, DC, 2003.

<sup>9</sup> Cfr. SEYMOUR URE, C., *Prime Ministers and the Media. Issues of Power and Control*, Blackwell, Oxford, 2003.

<sup>10</sup> Cfr. JONES, N., *The Control Freaks. How New Labour gets it own way*, Politico’s, London, 2001; INGHAM, B., *The wages of spin*, John Murray, London, 2003; MOLONEY, K., “The rise and fall of spin: changes of fashion in the presentation of UK politics”, *Journal of Public Affairs*, 1, 2, 2000, pp. 124-135. El término *spin* con diferentes acepciones se utiliza en el mundo de la comunicación política para referirse a la acción de describir una política, personaje o suceso de manera favorable, con la intención de que los medios reproduzcan el mensaje y lograr así apoyo público (sobre la utilización del término en el ámbito anglosajón de la comunicación de gobiernos, ver CANEL, M.J., *Comunicación Política*, Tecnos, Madrid, 2006, pp. 183-184.

las estrategias de comunicación de los gobiernos británico y español ante escándalos políticos así como ante atentados terroristas<sup>11</sup>. Pero las cuestiones organizacionales, incluidas la estructura y actuación de las relaciones con los medios, no han sido tratadas sistemáticamente salvo en algunos estudios sobre el Reino Unido<sup>12</sup>.

En América Latina, De Masi ha compilado trabajos de diferentes autores que describen la comunicación gubernamental en Argentina<sup>13</sup>. Desde la perspectiva de la consultoría práctica (y alguno desde las relaciones públicas), Izurieta, Perina y Atterton recogen también varios estudios sobre la estrategia, la relación con la ciudadanía e Internet en la comunicación de gobiernos, con ejemplos de diferentes países de América Latina<sup>14</sup>. Y centrado en las crisis públicas, Elizalde ofrece un estudio sobre cómo la ausencia o deficiencia de la comunicación puede transformar el poder de una organización pública<sup>15</sup>. Quizá sea Australia el país en el que se ha realizado el análisis más completo hasta el momento de la comunicación de un gobierno<sup>16</sup>.

Desde el punto de vista temático, y en el ámbito de las relaciones públicas, Fisher y Horsley han propuesto un modelo para estudiar la relación que se establece entre un gobierno y sus públicos<sup>17</sup>. También desde las relaciones públicas, Gregory ha ofrecido un marco para el análisis de las competencias que deben tener los comunicadores de gobierno. Y en Holanda, un equipo de

<sup>11</sup> Cfr. CANEL, M.J. y SANDERS, K., *Morality Tales. Political scandals and journalism in Britain and Spain in the 1990s*, Hampton Press, Cresskill, NJ, 2006; CANEL, M.J. y SANDERS, K., "Crisis communication and terrorist attacks: framing a response to the 2004 Madrid bombings and 2005 London bombings", en COMBS, T., *Handbook of Crisis Communication*, Blackwell, Oxford, en prensa.

<sup>12</sup> Cfr. FRANKLIN, B., *Packaging Politics: Political Communications in Britain's Media Democracy*, Edward Arnold, London, 2004; DAVIS, A., *Public Relations Democracy. Public relations, politics and the mass media in Britain*, MUP, Manchester, 2002; JONES, N., *op. cit.*

<sup>13</sup> Cfr. DE MASI, O.A. (comp.), *Comunicación gubernamental*, Paidós, Barcelona, 2001.

<sup>14</sup> Cfr. IZURIETA, R., PERINA, R.M. y ARTERTON, C. (eds.), *Estrategias de comunicación para gobiernos*, La Crujía, Buenos Aires, 2003.

<sup>15</sup> Cfr. ELIZALDE, L.H., *Estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación*, La Crujía, Buenos Aires, 2004.

<sup>16</sup> Cfr. YOUNG, S. (ed.), *Government Communication in Australia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

<sup>17</sup> Cfr. FISHER, B. y HORSLEY, J.S., "The Government communication decision wheel: toward a public relations model for the public sector", *Journal of Public Relations Research*, 19, 4, 2007, pp. 377-393.

investigación sobre la comunicación de gobierno ha desarrollado un modelo para evaluar la eficacia de la comunicación gubernamental<sup>18</sup>.

Si bien todos estos trabajos gozan de gran valor, no se han llevado a cabo todavía exploraciones de las que deriven descripciones sistemáticas sobre el estado de la cuestión.

## 2. Las singularidades de la comunicación de gobierno

¿Qué diferencia hay entre estudiar la comunicación de una institución privada (como pueda ser, por ejemplo, una empresa) de la comunicación de un gobierno? Entendemos imprescindible partir de algunas reflexiones sobre las singularidades de la comunicación de un gobierno (sus complejidades, condicionantes y oportunidades). Las consideraciones que diversos autores realizan sobre esta cuestión se pueden resumir del siguiente modo<sup>19</sup>.

En primer lugar, los autores señalan la complejidad para la delimitación conceptual. La comunicación de gobierno se refiere a la comunicación de los altos cargos y sus instituciones (se dice, así, la comunicación de la Casa Blanca, del portavoz de 10 Downing Street o la comunicación de La Moncloa); pero también se refiere, como indica Graber, a la comunicación de otros niveles como el local o regional<sup>20</sup>. En términos operativos, en el presente artículo entendemos por comunicación de gobierno la comunicación que implica el desarrollo y actuación de una institución política con función ejecutiva. Esto abarca desde la comunicación de un presidente, de un primer ministro o de un ministerio hasta la comunicación de una alcaldía, una concejalía o de una consejería de un gobierno autonómico.

En segundo lugar, los autores señalan el hecho de que los gobiernos actúan en contextos políticos. Esto tiene importantes implicaciones que deben ser tenidas en cuenta en el estudio. Por ejemplo, en lo que se refiere a la duración de los mandatos: mientras que una empresa puede diseñar su identi-

<sup>18</sup> Cfr. GREGORY, A., "A development framework for government communicators", *Journal of Communication Management*, 10, 2, 2006, pp. 197-210; VOS, M., "Setting the research agenda for governmental communication", *Journal of Communication Management*, 10, 3, 2006, pp. 250-258; VOS, M. y WESTERHOUDT, E., "Trends in government communication in the Netherlands", *Journal of Communication Management*, 12, 1, 2008, pp. 18-29.

<sup>19</sup> Ver, por ejemplo, FISHER, B. y HORSLEY, J.S., *op. cit.*, pp. 378-379; GARNET, J.L., *op. cit.*; GRABER, D., *The Power of...*, *op. cit.*, pp. 6-13 y CANEL, M.J., *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid, 2007, pp. 19-21.

<sup>20</sup> Cfr. GRABER, D., *The Power of...*, *op. cit.*

dad corporativa para un largo plazo, un gobierno dura cuatro o cinco años, y, por tanto, su plan de comunicación no puede ir más allá de ese plazo. Denton y Woodward especifican esta consecuencia de la siguiente manera: “Los mensajes tienen que ser planeados, elaborados y comunicados con un la mirada puesta en los resultados inmediatos”<sup>21</sup>. Tiene implicaciones también para la selección del personal: mientras que las organizaciones privadas cuentan con un gran margen para seleccionar el personal de acuerdo con sus necesidades y objetivos, no sucede así en las instituciones públicas: los directores de comunicación de los ministerios, de las agencias gubernamentales o de las instituciones públicas pueden ser nombramientos políticos de confianza (nombrados sobre la base de la adscripción partidista y cercanía más que con criterios profesionales). Por último, los contextos políticos marcan importantes condicionantes: diferente es, evidentemente, la comunicación de un presidencialismo, donde hay una separación mayor entre ejecutivo y legislativo, que la que hay en un parlamentarismo; como también es diferente la comunicación de un gobierno parlamentarista como el alemán (formado con cierta frecuencia por una coalición de partidos) de la comunicación del gobierno británico, también parlamentarista, pero en el que el sistema de partidos conforma mayorías amplias y, por tanto, gobiernos monopartidistas.

En tercer lugar, la comunicación de un gobierno se desarrolla en un contexto de elevado escrutinio público. La orientación al bien público que es propia de todo gobierno encuentra su expresión regulatoria en la legislación sobre la libertad de información así como en los requerimientos de transparencia y apertura que ésta lleva consigo: se exige que las instituciones públicas den cuenta a sus públicos de lo que hacen. Este elevado escrutinio público se produce, además, en una también elevada mediatización, lo que Silverstone ha denominado la “mediápolis”: los medios de comunicación han constituido el espacio de la apariencia pública, con un ciclo noticioso de 24 horas, en el que los periodistas tienen que estar constantemente buscando el ángulo noticioso de la política<sup>22</sup>. La comunicación política es entonces la pugna de los políticos y de los comunicadores por ganar la batalla de la agenda en los medios<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> DENTON, R.E. y WOODWARD, G.C., *Political Communication in America*, Praeger, Westport, CT, 1998.

<sup>22</sup> Cfr. SILVERSTONE, R., *Media and Morality. On the Rise of the Mediapolis*, Polity, Cambridge, 2007, p. 25.

<sup>23</sup> Cfr. DENTON, R.E. y WOODWARD, G.C., *op. cit.*, p. 6.

Por último, queremos hacer referencia, de nuevo, al hecho de que el estudio de la comunicación de gobierno se encuentre en el cruce de diferentes disciplinas. Graber considera que el estudio de la comunicación en el sector público carece de una teoría que abarque suficientemente. Pero ve en esta ausencia precisamente una virtud: el estudio de la comunicación en el sector público, dice, se puede beneficiar de la variedad de perspectivas teóricas, así como de un rango rico de estrategias de investigación<sup>24</sup>. Coincidimos con esta apreciación, y consideramos que esta se puede aplicar al estudio de la comunicación de gobierno. Con este espíritu, examinamos a continuación qué enfoque u orientación se puede extraer de las diferentes áreas de estudio que convergen en el análisis de la comunicación de gobierno. Trataremos, primero, el área de la comunicación política y, a continuación, el área de la comunicación de organizaciones.

### 3. *Qué aporta la comunicación política al estudio de la comunicación de gobierno*

Evidentemente, la comunicación política es un área de estudio con interesantes y útiles aportaciones al estudio de la comunicación de gobierno. Un área que, en sí misma, cabalga entre diferentes disciplinas como la ciencia política y la comunicación, y que además bebe de las tradiciones teóricas y metodológicas desarrolladas por la sociología, la ciencia política, la psicología, la filosofía política y la literatura. En su revisión del estado de la cuestión, Swanson señala que la investigación en comunicación política se centra en “el papel que tiene la comunicación en los procesos políticos y en las instituciones, particularmente en las campañas electorales y en el gobierno”<sup>25</sup>. Varias revisiones del campo identifican como áreas de investigación las siguientes<sup>26</sup>: análisis retórico del discurso político, estudios de propaganda, estudios electorales, efectos de los medios y la interacción entre gobierno, prensa y opinión pública. Pero en realidad, y como advierte Lin, estos temas

<sup>24</sup> Cfr. GRABER, D., *The Power of...*, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>25</sup> SWANSON, D., “Political Communication Research and the Mutations of Democracy”, *Communication Yearbook*, 24, 2000, p. 190.

<sup>26</sup> Cfr. LIN, Y., “Fragmentation of the Structure of Political Communication Research: Diversification or Isolation?”, en KAID, L.L. (ed.), *Handbook of Political Communication Research*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2004, pp. 69-108; ver también GRABER, D., “Political communication faces the 21st century”, *Journal of Communication*, 55 (3), 2005, pp. 479-507.

y enfoques metodológicos se entrecruzan también<sup>27</sup>; advertencia que hay que tener en cuenta para realizar el mapa de las aportaciones de la comunicación política al estudio de la comunicación de gobierno. A efectos del presente trabajo, y siguiendo la clasificación temática citada, consideramos cinco áreas dentro del ámbito de la comunicación política: la comunicación de los jefes del ejecutivo, el desarrollo de la campaña permanente y, relacionado con ésta, el desarrollo de la publicidad política, la estructura y organización de la oficina de comunicación y el desarrollo de las estrategias noticiosas.

### 3.1. *La retórica aplicada a la comunicación de los Jefes de Estado y de Gobierno*

Quizá sea el área de la retórica presidencial la que más atención ha recibido en los Estados Unidos, con el comienzo del paradigmático trabajo de Neustadt titulado *Presidential Power*, cuya frase “el poder presidencial es el poder de persuadir”<sup>28</sup> encapsuló bien el significado y relevancia de la comunicación presidencial.

Pero este “poder presidencial” ha sido tomado de diversas formas: algunos trabajos estudian la retórica presidencial como relación entre los mensajes y sus audiencias, como relación entre la retórica y el texto, como una actuación en su totalidad, o la retórica como definitoria de la realidad<sup>29</sup>. El estudio de Cox constituye un análisis de la retórica presidencial pero en el marco de la estrategia de comunicación: observa y evalúa las actuaciones comunicativas de los presidentes (tales como escenarios, discursos, ruedas de prensa, declaraciones, teleconferencias, *town meetings*, etc.)<sup>30</sup>. La comunicación de los jefes del poder ejecutivo ha sido explorada también en diversos contextos nacionales. Seymour Ure, como ha sido ya adelantado, analiza la evolución de la oficina del primer ministro británico en su contexto mediático<sup>31</sup>. Un enfoque parecido es el de Franklin, aunque desde una perspectiva más normativa (pues se centra en la consideración de lo que es la construcción superficial de la imagen, que llama la superación del *spin* a la substancia)<sup>32</sup>. Las es-

<sup>27</sup> Cfr. LIN, Y., *op. cit.*

<sup>28</sup> NEUSTADT, R.E., *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*, Free Press, New York, 1960, p. 11.

<sup>29</sup> Cfr. ZAREFSKY, D., “Presidential Rhetoric and the Power of Definition”, *Presidential Studies Quarterly*, 14, 3, 2004, pp. 607-619.

<sup>30</sup> Cfr. COX, H.L., *op. cit.*

<sup>31</sup> Cfr. SEYMOUR URE, C., *op. cit.*

<sup>32</sup> Cfr. FRANKLIN, B., *op. cit.*

trategias de comunicación de los ejecutivos ante los escándalos políticos han sido estudiadas de manera comparada entre España y Reino Unido<sup>33</sup>. Además de algunas otras referencias más generalistas<sup>34</sup> o de los estudios más centrados en cuestiones específicas<sup>35</sup>, poco más se puede señalar en relación a la comunicación del jefe del ejecutivo.

### 3.2. *La campaña permanente, la publicidad política, los estudios de propaganda y de diplomacia pública*

Hace ya tiempo que Blumenthal utilizó la expresión “campaña permanente” para referirse a la comunicación estratégica de un gobierno. “La campaña permanente –afirmaba este autor en 1980– es la ideología política de nuestro tiempo. Combina la creación de imagen con el cálculo estratégico... La campaña permanente es realmente un programa de escenografía”<sup>36</sup>. Este término ha sido acuñado para designar de forma peyorativa la comunicación que una institución política lleva a cabo una vez que ha ganado el poder: no se hace otra cosa más que seguir en campaña<sup>37</sup>.

Estas consecuencias negativas de la campaña permanente son las que han llevado a estudiosos como Blumler y Kavanagh a hablar de lo que denomina una “tercera edad de la comunicación política”<sup>38</sup>: la campaña, que persigue ganar y no comprometerse, se transforma en un determinado estilo de go-

<sup>33</sup> Cfr. SANDERS, K.B., BALE T. y CANEL, M.J., “Managing Sleaze. Prime Ministers and News Management in Socialist Spain and Conservative Britain”, *European Journal of Communication*, vol. 14, (4), 1999, pp. 461-486; CANEL, M.J. y SANDERS, K., 2006, *op. cit.*

<sup>34</sup> Cfr. McNAIR, B., *An Introduction to Political Communication*, Routledge, London, 2007, 4<sup>th</sup> ed; STANYER, J., *Modern Political Communication. Mediated Politics in Uncertain Times*, Polity, Cambridge, 2007; OATES, S., *Introduction to Media and Politics*, Sage, London, 2008.

<sup>35</sup> Ver por ejemplo lo referido a la profesionalización de la comunicación de gobierno en NEGRINE, R., *The Transformation of Political Communication*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, England, 2008, así como el volumen editado por Sally Young (YOUNG, S, *op. cit.*).

<sup>36</sup> BLUMENTHAL, S., *op. cit.*, p. 7.

<sup>37</sup> Cfr. BLUMENTHAL, S., *op. cit.*; EDWARDS, G. C., *The Public Presidency: The Pursuit of Popular Support*, St Martin's, New York, 1983; RONCAROLO, F., *op. cit.*; KAVANAGH, D., *op. cit.*; HECLO, H., “Campaigning and Governing: A Conspectus”, en ORNSTEIN, N. y MANN, Th.E. (eds.), *The Permanent Campaign and its Future*, American Enterprise Institute and The Brookings Institution, Washington, DC, 2000, pp. 1-37; CANEL, M.J. *Comunicación Política*, Tecnos, Madrid, 2006; CANEL, M.J., *Comunicación de las... op. cit.*; SANDERS, K., *Communicating Politics in the 21<sup>st</sup> Century*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, England, 2009.

<sup>38</sup> Cfr. BLUMLER, J.G. y KAVANAGH, D., “The Third Age of Political Communication: Influences and Features”, *Political Communication*, 16, 3, 1999, pp. 209-230.

bierno. Y así, la salud y la calidad de la democracia y de la ciudadanía están en el corazón de las preocupaciones de una serie de estudiosos<sup>39</sup>. Diversos investigadores han recurrido a lo que denominan “campana permanente” para identificar las bases del resurgimiento de los estudios de propaganda<sup>40</sup>. Estos análisis desenmascaran la relación estructural que hay entre los medios y el poder del Estado al hablar de “los manufactureros del consenso”<sup>41</sup>, que generan, como consecuencia, un público latente desprovisto de poder real.

Ahora bien, hay también estudiosos que consideran que hacer campana no es lo mismo que gobernar y abogan por reseñar las diferencias con el fin de preservar el gobierno de los perjuicios de una permanente campana. Son diferencias, por ejemplo, de plazo: el gobierno gobierna para un período más largo que para el que hace campana. Son también diferencias de propósito: mientras que un gobierno necesita buscar la colaboración de los gobernados, una campana es, por definición, adversarial. Y por último, mientras que un gobierno necesita poner el énfasis en la deliberación, una campana electoral enfatiza la persuasión<sup>42</sup>. En definitiva, concebir o no la comunicación de un gobierno como una permanente campana lleva consigo una serie de debates sobre la naturaleza y propósito de la comunicación, debates a los que nos referimos más abajo.

El desarrollo de la campana permanente está asociado a la práctica de una serie de métodos y técnicas. La publicidad política ha constituido así un área importante de investigación de la comunicación política, aunque más referido a lo electoral<sup>43</sup>. Por último, y en la medida en que los gobiernos ven el atractivo del *soft power*<sup>44</sup> para el logro de los objetivos de la política exterior de un país, el área de la diplomacia pública se ha convertido en un campo de creciente interés. La diplomacia pública son las acciones llevadas a cabo para lograr una opinión pública favorable a una determinada política exterior,

<sup>39</sup> Ver, por ejemplo, PATTERSON, T., *The Vanishing Voter: Public Involvement in an Age of Uncertainty*, Vintage Books, New York, 2003; PATTERSON, T., *Out of Order*, Vintage Books, New York, 1991.

<sup>40</sup> Cfr. McCHESNEY, R., *The Political Economy of Media: Enduring Issues, Emerging Dilemmas*, Monthly Review Press, New York, 2008.

<sup>41</sup> Cfr. HERMAN, E. y CHOMSKY, N., *Manufacturing Consent*, Pantheon Books, New York, 1988.

<sup>42</sup> Cfr. HECLLO, H., *op. cit.*; ver también las referencias de CANEL, M.J., *Comunicación de las...*, *op. cit.*, p. 158.

<sup>43</sup> Cfr. KAID, L.L. y HOLTZ-BACHA, C. (eds.), *The SAGE Handbook of Political Advertising*, Sage, Thousand Oaks, London, New Delhi, 2006.

<sup>44</sup> Cfr. NYE, J., (8 February, 2004), “The benefits of soft power”, <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>, 9-07-2007.

militar o económica. Todavía no se cuenta con un acervo sólido en este campo, aunque analistas como Mark Leonard están contribuyendo a centrar la comunicación en la construcción de la confianza a largo plazo, más que en la creación de imágenes de corto plazo<sup>45</sup>. Como afirma Sanders, “este nuevo modelo de diplomacia pública sugiere que la comunicación política en contextos globales requiere tanto de la escucha como del habla, además del trabajo conjunto en actividades compartidas que puedan generar la confianza que se necesita para que se produzca la comunicación”<sup>46</sup>.

### 3.3. *La estructura y organización de la comunicación de gobierno*

Las cuestiones logísticas y operativas de la comunicación de los gobiernos ocupan un lugar importante en la discusión sobre la relación entre gobierno y ciudadano. Kumar, por ejemplo, en sus trabajos sobre la comunicación presidencial estadounidense, ha analizado descriptivamente cuál es el organigrama, roles, funciones y dinámica de decisiones que se llevan a cabo para la comunicación de la Casa Blanca<sup>47</sup>. También constituye un foco de atención la relación entre tecnologías y gobierno: por ejemplo, la potencialidad de la e-democracia, del e-gobierno y del blogging<sup>48</sup>. El desarrollo de las nuevas tecnologías, su impacto en las prácticas políticas y en las instituciones así como en la calidad de la democracia constituye un tema de interés progresivo en la investigación.

### 3.4. *La relación con los medios y los efectos de éstos en los ciudadanos*

Porque la comunicación de gobierno tiene lugar en un entorno mediático, una de las áreas que más la estudian es la que se refiere a los medios de comunicación. La investigación se refiere a la distribución de poder que se produce entre políticos y periodistas: en términos generales se puede decir

<sup>45</sup> Ver LEONARD, M., SMALL, A. y ROSE, M., *British Public Diplomacy in the ‘Age of Schisms’*, The Foreign Policy Centre, London, febrero, 2004.

<sup>46</sup> SANDERS, K., *op. cit.* p. 140.

<sup>47</sup> KUMAR, M., todas las obras ya citadas en el presente trabajo.

<sup>48</sup> Ver, por ejemplo, FERDINAND, P., *The Internet, Democracy and Democratization*, Routledge, London, 2000; AXFORD, B. y HUGGINS, R. (eds.), *New Media and Politics*, Sage, London, 2001; SACO, D., *Cybering Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN, 2002 y CHADWICK, A., *Internet Politics: States, Citizens and New Communication Technologies*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

que los políticos buscan controlar y los periodistas buscan información novedosa. Como consecuencia, el conflicto se convierte en la pauta habitual de comportamiento y, como han mostrado estudiosos como Patterson, el conflicto es para los periodistas el leitmotiv de la política<sup>49</sup>. Las relaciones entre política y medios son entonces vistas como una pugna por un poder o una influencia, y así se refleja en el contenido de los medios. Por ejemplo “la *indexing hypothesis* –la hipótesis que considera que los medios seleccionan los contenidos informativos guiándose por la posición que ocupan los actores decisivos en un conflicto político– todavía explica la mayor parte de las rutinas periodísticas en la cobertura de la política”<sup>50</sup>. En la misma línea, el modelo de la “definición primaria” –que considera que un periodista otorga mayor importancia a la fuente que más poder tiene– se utiliza para explicar la dinámica de la relación que se establece entre un reportero y sus fuentes<sup>51</sup>. El poder de la fuente se explora también en los estudios de *agenda-setting* y de *agenda-building* sobre el contenido de los medios<sup>52</sup>. La influencia que tiene el contenido de los medios en los juicios que los ciudadanos se hacen sobre la política y los políticos se estudia bajo la noción de *priming* (los medios preparan el juicio, es decir, activan asociaciones en la mente del ciudadano, privilegian-do así ciertos criterios) y de *framing* (el enfoque de las cuestiones)<sup>53</sup>. Por últi-

<sup>49</sup> Cfr. PATTERSON, T., *Out of...*, *op. cit.*

<sup>50</sup> BENNETT, W., “Gatekeeping and Press-Government Relations: A Multigated Model of News Construction”, en KAID, L.L. (ed.), *op. cit.*, p. 292.

<sup>51</sup> Ver los trabajos de GITLIN, T. *The whole world is watching: Mass media and the making and unmaking of the New Left*, University of California Press, Berkeley, CA, 1980; HALL, S., “The rediscovery of ideology: return of the repressed in media studies”, en GUREVITCH, M., BENNETT, T., CURRAN, J. y WOOLLACOTT, J., (eds.), *Culture, Society and the Media*, Methuen, London, 1982, pp. 56-90; HERMAN, E. y CHOMSKY, N., *op. cit.*

<sup>52</sup> Ver McCOMBS, M. y SHAW, D., “The agenda-setting function of mass media”, en BOYD-BARRETT, O. y NEWBOLD, C. (eds), *Approaches to media. A reader*, Arnold, London, 1972/1996; ver también WEAVER, D., McCOMBS, M. y SHAW, D., “Agenda-Setting Research Issues, Attributes, and Influences”, en KAID, L.L. (ed.), *op. cit.*, pp. 257-282.

<sup>53</sup> Ver por ejemplo, por citar sólo algunos, IYENGAR, S., *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991; IYENGAR, S., “Speaking of Values: The Framing of American Politics”, *The Forum*, vol. 3, (3), 2005, pp. 1-8, <http://www.bepress.com/forum/vol3/iss3/art7>; IYENGAR, S. y KINDER, D., *News That Matters: Television and American Opinion*, University of Chicago Press, Chicago, 1987; IYENGAR, S. y SIMON, R., “New perspectives and evidence on political communication and campaign effects”, *Annual Review Psychology*, 51, 2000, pp. 149-169; ENTMAN, R., “Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents”, *Journal of Communication*, 41, 4, 1991, pp. 6-27; ENTMAN, R., “Framing: toward clarification of a fractured paradigm”, *Journal of Communication*, 43, 4, 1993, pp. 51-58; REESE, S., GHANDI, O. (jr.) y GRANT, A.E. (eds.), *Framing Public Life. Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2003.

mo, otra área importante es la que considera el desarrollo de los medios de comunicación como actores políticos en la política contemporánea, algo que lleva a Cook a afirmar que “los medios hoy no son sólo meramente partes de la política; son, incluso, partes del gobierno”<sup>54</sup>.

### 3.5. *Las contribuciones teóricas de la comunicación política al estudio de la comunicación de gobierno*

Terminamos esta revisión del área de la comunicación política resumiendo lo que consideramos son contribuciones teóricas para el estudio de la comunicación de gobierno. Señalamos, en primer lugar, que la comunicación política provee de una comprensión singular de los contextos sociales y políticos en los que se produce la comunicación de un gobierno. Swanson apunta que un rasgo de la que Blumler y Kavanagh consideran la tercera época de la comunicación política es, precisamente, la creciente tendencia entre los investigadores a examinar contextos sociales e institucionales. Este es un correctivo útil de la investigación en ciencias sociales que, bien puede adoptar un enfoque fragmentado al estudio de la comunicación, o bien aplicar modelos excesivamente etnocéntricos a la exploración de los fenómenos comunicativos complejos<sup>55</sup>. Hallin y Mancini han ofrecido modelos para comparar diferentes sistemas mediáticos que son sensibles a las diferencias que hay entre los distintos contextos políticos, culturales e históricos<sup>56</sup>, y que pueden ser útiles para realizar análisis comparados de la comunicación de gobiernos en distintos países.

Una segunda contribución es la preocupación normativa por el desarrollo de los procesos de comunicación. Evidentemente, las preocupaciones normativas no son exclusivas de la comunicación política; pero nos atrevemos a afirmar que en esta área se ha puesto gran énfasis en la relación entre comunicación y democracia, una preocupación mitigada, en cierta medida, por trabajos más recientes sobre el potencial democrático de la tecnología digital<sup>57</sup>. El predominio de estas preocupaciones tiene la consecuencia positiva

<sup>54</sup> COOK, T., *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, Chicago, 2005, 2nd ed., p. 3.

<sup>55</sup> Cfr. SWANSON, D., *op. cit.*, p. 192.

<sup>56</sup> Cfr. HALLIN, D. y MANCINI, P., *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

<sup>57</sup> Ver CHADWICK, A., *op. cit.*

de orientar la investigación hacia cuestiones como la de cuál es el propósito y ejercicio de la comunicación de un gobierno; pero tiene también la consecuencia negativa de generar un cierto pesimismo intelectual sobre la posibilidad de que la comunicación cree las condiciones para la conversación cívica en las democracias contemporáneas<sup>58</sup>.

#### 4. El cambio de enfoque: las aportaciones provenientes del campo de la comunicación de las organizaciones

No resulta fácil establecer con claridad las lindes del contenido semántico de las diferentes denominaciones con las que se hace referencia a la comunicación de organizaciones. Etiquetas como relaciones públicas, comunicación corporativa, comunicación organizacional, reputación corporativa, comunicación estratégica, comunicación institucional, etc., han ido surgiendo progresivamente a medida que la comunicación busca nuevas fórmulas y modos para responder a las también nuevas necesidades. Sin ánimo de entrar en un debate sobre la terminología –no lo consideramos objeto de este trabajo–, nos referiremos a las contribuciones que para el estudio de la comunicación de gobierno se pueden extraer de las relaciones públicas y de la comunicación de organizaciones. Deberemos aclarar, en cualquier caso, que la existencia de ese debate –y el consecuente desacuerdo en la comunidad científica sobre la definición de cada una de estas actividades profesionales– lleva pareja la también discrepancia sobre la procedencia de las aportaciones; así por ejemplo, lo que aquí referiremos sobre el concepto de “comunicación estratégica” o de “reputación gubernamental” como aportación de la comunicación de organizaciones, algunos lo considerarían propio de la comunicación corporativa y otros la tendrían por aportación del área de las relaciones públicas. Nuestro interés no es otro que identificar cuáles pueden ser los conceptos, planteamientos o enfoques de utilidad para el estudio de la comunicación de los gobiernos; no entraremos a valorar su procedencia.

<sup>58</sup> Ver SANDERS, K., *op. cit.*, pp. 229-233; ver también CANEL, M.J., “El reto de la investigación: plantear la pregunta ¿hay *comunicación* en la comunicación política?”, *Telos. Cuadernos de comunicación e innovación*, 74, marzo, 2008, pp. 78-84.

#### 4.1. La contribución de las relaciones públicas: la búsqueda de las relaciones de largo plazo entre un gobierno y los ciudadanos

Aunque la revisión del campo de las relaciones públicas no permite identificar el estudio de la comunicación de gobierno como un tema en sí mismo, se puede afirmar que en el estudio de éste convergen diferentes cuestiones que son tratadas en la investigación de las relaciones públicas.

De la revisión del estado de la cuestión realizada por distintos autores<sup>59</sup> y del acercamiento que algunos autores han hecho a la comunicación de gobierno desde las relaciones públicas, elaboramos la siguiente lista de temas convergentes:

- relaciones de los gobiernos con los medios de comunicación;
- campañas de comunicación gubernamental, *issue management*;
- comunicación interna en la Administración Pública;
- perfiles y habilidades profesionales de los comunicadores gubernamentales;
- comunicación de crisis de un gobierno ante catástrofes naturales, escándalos y desastres.

Queremos hacer mención especial a varias áreas de trabajo que se encuentran dentro del campo de las relaciones públicas por su específica relación con la comunicación en la gestión pública. En primer lugar, el *issue management*, utilizado por primera vez en los años 70 como una forma de manejar estratégicamente las críticas que afectan a una compañía. En 1978, el *Public Affairs Council* definía el *issue management* como el “programa que una compañía utiliza para incrementar su conocimiento sobre el proceso de una política pública específica y poder así reforzar la sofisticación y efectividad de su implicación en el mismo”<sup>60</sup>. Aunque hoy el *issue management* no goza de

<sup>59</sup> BOTAN, C.H. y TAYLOR, M., “Public relations state of the field”, *Journal of Communication*, 54, 2004, pp. 645-661; VASQUEZ, G.M. y TAYLOR, M., “Public Relations: An emerging social science enters the new millennium”, en GUDYKUNST, W.B., *Communication Yearbook*, Sage, Thousands Oaks, CA, 2001, vol. 24, pp. 319-342; McKIE, D., “Updating Public Relations. ‘New Science’, research paradigms, and uneven developments”, en HEATH, R.L. y VASQUEZ, G. (eds.), *Handbook of Public Relation*, Sage, Thousands Oaks, CA, 2001, pp. 75-91; BOTAN, C.H. y HAZLETON, V., “Public Relations in a new age”, en BOTAN, C.H. y HAZLETON, V. (eds.), *Public Relations Theory II*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2006, pp. 1-18; HEATH, R.L., “Onward Into More Fog: Thoughts on Public Relations’ Research Directions”, *Journal of Public Relations Research*, 18 (2), 2006, pp. 93-114.

<sup>60</sup> Definición recogida en GAUNT, P. y OLLEN, J., “Issues Management Revisited: A Tool That Deserves Another Look”, *Public Relations Review*, 21 (3), 1995, pp. 199-210, pp. 200-201.

una definición ampliamente consensuada<sup>61</sup>, se puede decir que se refiere al trabajo que realizan las compañías para identificar las tendencias políticas, sociales y económicas emergentes que puedan causar problemas futuros para la vida de la organización, así como la planificación de la comunicación para evitar no sólo los daños sino aprovechar las oportunidades que esas amenazas llevan consigo<sup>62</sup>. En realidad el *issue management* está relacionado con la *public policy* definida en sentido amplio como “una específica línea de acción adoptada colectivamente por una sociedad o por sus legítimos representantes, y que se orienta a un problema específico de preocupación pública”<sup>63</sup>. Por esta razón, hay gran relación entre el *issue management* y los *public affairs*. Los *public affairs* es la especialización de las relaciones públicas que se ocupa del establecimiento de relaciones entre organizaciones y quienes deciden las políticas públicas para influir sobre ellos (área muy relacionada con el *lobbying*), en la asunción de que las organizaciones necesitan buscar y construir buenas relaciones con las autoridades públicas (ya sean locales, regionales o nacionales)<sup>64</sup>. Algunos entienden que el *issue management* es una herramienta especializada que necesitan los profesionales de *public affairs*.

El *issue management* converge con la comunicación de gobierno en la medida en que ésta se implica en la gestión comunicativa de las políticas públicas que, con frecuencia, contienen problemas sociales, políticos o económicos (por ejemplo, una campaña gubernamental de comunicación para instar al ahorro de agua o para aplicar una política educativa). Los *public affairs* convergen con la comunicación de gobierno en el sentido de que éste, el gobierno, es el destinatario de la comunicación que lleva a cabo una organización para influir en la toma de decisiones públicas. Trascendiendo la dimensión de la práctica profesional para considerar la dimensión especulativa, la

<sup>61</sup> Cfr. HEATH, R.L., “A Rhetorical theory approach to issue management”, en BOTAN, C.H. y HAZLETON, V., *op. cit.*, pp. 63-99.

<sup>62</sup> Sobre el desarrollo del *issue management* ver HEATH, R.L., *Strategic issues management: Organizations and public policy challenges*, Sage, Thousand Oaks, CA, 1997; GAUNT, P. y OLLEN, J., *op. cit.*, pp. 199-210; JAQUES, T., “Issue management: process versus progress”, *Journal of Public Affairs*, 6, 2006, pp. 69-74; BOWEN, S.A., “A Practical Model for Ethical Decision Making in Issues Management and Public Relations”, *Journal of Public Relations Research*, 17 (3), 2005, pp. 191-216.

<sup>63</sup> Definición de Rogene Buchholz, tomada de GAUNT, P. y OLLEN, J., *op. cit.*, p. 201.

<sup>64</sup> Sobre el desarrollo del campo de los *public affairs*, y más específicamente, sobre su fundamentación teórica en relación con las relaciones públicas, ver COTH, E., “Building public affairs theory”, en BOTAN, C.H. y HAZLETON, V., *op. cit.*, pp. 499-522.

construcción de teoría sobre la comunicación de gobierno debe contar con la evolución teórica tanto del *issue management* como de los *public affairs*.

Por último, también merece mención el campo de la diplomacia pública, ya señalado en este trabajo, y considerado por algunos autores como una función específica de las relaciones públicas de un gobierno<sup>65</sup>; la diplomacia pública está relacionada, a su vez, con el ejercicio de las relaciones públicas en contextos internacionales y globales<sup>66</sup>.

En cuanto a la orientación básica de la investigación se puede afirmar que, en términos generales, la investigación en relaciones públicas se centra en la construcción de relaciones entre organizaciones y públicos. Las relaciones públicas no consideran al público como imparcial y espectador pasivo de la comunicación de las organizaciones; un enfoque que no está tan claramente presente en el campo de la comunicación política. La investigación de las relaciones públicas ha evolucionado desde una perspectiva más orientada al negocio hacia una más orientada socialmente. Como afirman Vasquez y Taylor, el campo de las relaciones públicas está poniendo al público de nuevo en el foco de atención<sup>67</sup>.

En su revisión del estado del arte, Botan y Taylor afirman algo similar al entender que la investigación ha evolucionado de lo que ellos consideran una perspectiva funcional hacia lo que llaman la perspectiva “co-creativa”<sup>68</sup>. Mientras que la primera ve el público y la comunicación como una herramienta o medio para lograr los fines organizacionales, la segunda considera al público como co-creador del significado y comunicación de la organización. Esta perspectiva se centra en el establecimiento de relaciones de largo plazo entre la organización y sus públicos, y atribuyen el valor de la relación no tanto a los logros organizacionales como al entendimiento mutuo.

Es en esta segunda perspectiva donde estos autores, Botan y Taylor, sitúan el modelo simétrico de excelencia de las relaciones públicas. El concepto de comunicación simétrica propuesto por Grunig y su relación con la exce-

<sup>65</sup> Cfr. SIGNITZER, B. y WAMSER, C., “Public Diplomacy. A specific governmental public relations function”, en BOTAN, C.H. y HAZLETON, V., *op. cit.*, pp. 435-464. Ver también L'ETANG, J., “Public Relations as Diplomacy”, en L'ETANG, J. y PIECZKA, M., *Public Relations. Critical debates and contemporary practice*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, pp. 373-388.

<sup>66</sup> Ver KRISHNAMURTHY, S. y VERCIC, D., “International public relations: A framework for future research”, *Journal of Communication Management*, vol. 6 (2), diciembre, 2001, pp. 103-118.

<sup>67</sup> Cfr. VASQUEZ, G.M. y TAYLOR, M., *op. cit.*, p. 325.

<sup>68</sup> BOTAN, C.H. y TAYLOR, V., *op. cit.*, pp. 651-652.

lencia<sup>69</sup> ha sido el marco principal que ha guiado la investigación en relaciones públicas durante décadas<sup>70</sup>. De él han surgido nociones como beneficio mutuo, comprensión mutua, comunicación de motivación mixta, etc., para denominar los propósitos de las relaciones públicas de una organización. Son, también, nociones que han inspirado análisis de la comunicación de gobiernos<sup>71</sup>; pero lo son alimentando un interesante debate sobre si es posible pensar que la comprensión mutua entre gobierno y ciudadanos pueda ser el objetivo que estimula a los gobiernos a comunicarse<sup>72</sup>.

Ciertamente es una cuestión a debate la de si se puede concebir la comunicación de gobierno como comunicación simétrica o si, más bien, debe ser entendida y planteada bajo el modelo de información pública (el segundo de los modelos propuestos por Grunig y Hunt que establece sólo una línea unidireccional de información con un público meramente espectador y para beneficio sólo de la organización: lograr *publicity* o visibilidad ante el público); o si cabe entenderlo bajo los dos modelos. Cuando en 1997 James E. Grunig escribió para el *Handbook of Administrative Communication* un capítulo sobre las relaciones públicas de gobierno, su contenido reproducía la esencia de la excelencia –la comunicación simétrica– que había propuesto para las relaciones públicas de las empresas<sup>73</sup>, dando así razón a lo que Fisher y Horsley afirmarán más tarde sobre que las relaciones públicas no distinguen la comunicación en el sector público de la comunicación en el sector privado, sino que aplican los mismos modelos de estudio a todos los escenarios<sup>74</sup>. Será un año después cuando Grunig, junto con Jaatinen, afirme que hay que desarrollar una teoría de comunicación gubernamental que adapte los principios de la excelencia a la comunicación del gobierno. “Aunque las organizaciones son más efectivas –dirán estos autores– cuando sus funciones de relaciones públicas ayuden a construir relaciones simétricas estratégicas, la específica aplicación de esta teoría variará en una agencia gubernamental”, pues en és-

<sup>69</sup> Citamos exclusivamente las dos referencias más básicas, entre muchas: GRUNIG, J.E. y HUNT, T., *Managing Public Relations*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1984; GRUNIG, J.E. (ed.), *Excellence in public relations and communication management*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, NJ, 1992.

<sup>70</sup> Cfr. BOTAN, C.H. y HAZLETON, V., *op. cit.* p. 6; VASQUEZ, G.M. y TAYLOR, M., *op. cit.*

<sup>71</sup> Ver, por ejemplo, GREGORY, A., *op. cit.* y FISHER, B. y HORSLEY, J.S., *op. cit.*

<sup>72</sup> Ver, por ejemplo, SANDERS, K., *op. cit.*, pp. 234-238.

<sup>73</sup> Cfr. GRUNIG, J.E., “Public Relations management in government and business”, en GARNETT, J.L. y KOUZMIN, A. (eds.), *op. cit.*, pp. 241-283.

<sup>74</sup> Cfr. FISHER, B. y HORSLEY, J. S., *op. cit.*, p. 378.

ta “habrá que tener en cuenta más *stakeholders* y más conflictivos. Además, los líderes que establecen las direcciones estratégicas de una agencia gubernamental no son sólo los *managers* de esa agencia, sino que son también los legisladores y los jefes del poder ejecutivo de la nación, del estado o de la localidad”<sup>75</sup>.

A nuestro juicio, y a efectos del presente artículo, lo interesante es que las relaciones públicas, en la medida en que se centran en el establecimiento de relaciones, fuerzan a concebir al público de manera diferente a lo que se concibe cuando se piensa sólo en la consecución del voto. Bien es verdad que el voto es en sí mismo una relación del gobernante con el gobernado. Pero consideramos que plantear la comunicación del gobierno como el establecimiento de una relación de largo plazo con el ciudadano amplía la perspectiva de análisis y estudio, como expondremos más abajo.

#### 4.2. *La comunicación organizacional: la comunicación como el proceso clave de toda organización*

La idea central que inspira el campo de la comunicación organizacional es que la comunicación es fundamental para el estudio de las organizaciones. En la completa revisión que realizan de este campo Taylor *et al.*<sup>76</sup>, se afirma que se ha producido un cambio crucial en el desarrollo de la comunicación organizacional como un área distinta de estudio: de la visión que predominó entre 1940 y 1960 (donde las organizaciones eran vistas como “contenedores” de comunicación), hacia perspectivas que consideran la comunicación explícitamente como fenómenos centrales de la organización (la comunicación vista como constitutiva de las organizaciones y no como algo que ocurre en las organizaciones).

Uno de los estudios más sistemáticos y comprensivos de la comunicación en el sector público sugiere apoyar el desarrollo teórico de esta en el área de estudio de la comunicación organizacional<sup>77</sup>. Y aplica las propuestas de esta área al análisis en las agencias gubernamentales estadounidenses de los flujos de comunicación que se producen, la generación y circulación de mensajes

<sup>75</sup> GRUNIG, J.E. y JAATINEN, M., “Strategic, symmetrical public relations in government. From pluralism to social corporatism”, en VERCIC, D, WHITE, J. y MOSS, D. (eds.), *Government relations and public affairs*, Pristop Communications, Bled, Eslovenia, 1998, p. 67.

<sup>76</sup> Cfr. TAYLOR, J.R., FLANAGAN, A.J., CHENEY, G. y SEIBOLD, D.R., *Communication Yearbook*, Sage, Thousand Oaks, CA, 2001, vol. 24, pp. 99-137.

<sup>77</sup> Cfr. GRABER, D., *The Power of...*, *op. cit.*

en los sistemas políticos<sup>78</sup>, los procesos de toma de decisiones y la creación de culturas organizacionales. También de la comunicación organizacional debe mucho el único manual que existe sobre la comunicación en la administración pública<sup>79</sup>. A nuestro juicio, y de nuevo, a efectos del objeto de estudio del presente artículo, consideramos interesante la sugerencia de Graber de explorar de forma más flexible y abierta las distintas perspectivas propias de la comunicación organizacional –esta autora se refiere más explícitamente a combinar los planteamientos positivistas y funcionales con corrientes como el interpretativismo– para construir teorías que puedan llegar a profundizar en la dimensión humana que subyace a la comunicación gubernamental. Pues, dice esta autora citando a Viteritti, “la comunicación significativa entre el gobierno y los ciudadanos no es una cuestión de capacidad práctica de gestión. Es una obligación política e incluso moral que se deriva de la alianza básica que existe entre todo gobierno y la gente”<sup>80</sup>.

#### 4.3. *La aportación de la comunicación corporativa: el concepto de la reputación gubernamental*

La idea de que el éxito de las organizaciones depende de cómo estas son vistas por sus *stakeholders* ha llevado a académicos y profesionales al uso estratégico de la comunicación. En el ámbito de la comunicación corporativa, el concepto de “comunicación estratégica” –también presente, por otra parte, en las relaciones públicas– ofrece interesantes consideraciones para el análisis del funcionamiento práctico de una oficina de comunicación de gobierno. La comunicación estratégica supone un planteamiento gerencial directivo de la comunicación en la marcha de una organización. Como afirma Steyn<sup>81</sup>, el enfoque de la comunicación corporativa y de las relaciones públicas estratégicas concibe la estrategia de la organización en términos de rela-

<sup>78</sup> Ver por ejemplo el comprehensivo análisis sobre cómo se genera y circulan los mensajes en los sistemas políticos: DEUTSCH, K., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Free Press, New York, 1966.

<sup>79</sup> Cfr. GARNETT, J.L. y KOUZMIN, A., *op. cit.*

<sup>80</sup> GRABER, D., *The Power of...*, *op. cit.*, p. 226.

<sup>81</sup> Cfr. STEYN, B. “From strategy to corporate communication strategy: A conceptualization”, *Journal of Communication Management*, 8, 2, 2003, pp. 168-183; STEYN, B., “Contribution of Public Relations to organizational strategy formulation”, en TOTH, E.L. (ed.), *The future of excellence in Public Relations and communication management. Challenges for the next generation*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2007, pp. 137-172.

ción comunicativa de la organización con sus públicos. La comunicación viene a ser una contribución estratégica en la toma de decisiones; no es posterior a esta, sino que está al mismo nivel y acompañando la decisión. Esto tiene importantes consecuencias operativas para la comunicación de gobierno: el nivel de decisión comunicativa, por ejemplo, es el mismo que el de decisión política (es decir, el director de comunicación de un ministerio participará junto con los secretarios de estado y directores generales en la asistencia al ministro para la formulación de la política pública, al mismo tiempo que se decide la estrategia comunicativa); supone, también, que cualquier aspiración estratégica de una organización sólo es posible mediante el establecimiento de relaciones comunicativas con aquellos de quienes depende la organización para lograr los objetivos económicos, sociales, políticos, etc. Es en este planteamiento de comunicación estratégica donde autores como Kumar y Cox apoyan el análisis y descripción de una oficina de comunicación de gobierno<sup>82</sup>.

Otra de las aportaciones que consideramos interesantes en este campo es el planteamiento del enfoque *stakeholder*, que lleva a identificar los diferentes grupos de quienes la organización pueda depender, a definir el tipo de interés que cada público tiene así como las estrategias apropiadas para el establecimiento de relaciones de largo plazo con estos grupos. Como consecuencia, y fruto del enfoque *stakeholder*, las corporaciones desarrollan estrategias corporativas para influir en las imágenes y en la reputación. De hecho, la gestión reputacional con los *stakeholders* es hoy una filosofía que guía los departamentos de comunicación<sup>83</sup>.

Una de las cuestiones clave en la investigación sobre la reputación –concepto que se ha aplicado más a las corporaciones que a las instituciones públicas– es la de si la reputación de una organización es puramente perceptual (es decir, dependiente de las percepciones que tienen los *stakeholders*), puramente experiencial (comprobable a través de las actuaciones de la compañía, es decir, de los productos y servicios que ofrece) o una mezcla de lo perceptual y experiencial. Dos conceptos adquieren aquí relevancia: en primer lugar, el de la “identidad” de la organización, que Van Rekon *et al.* definen como “la autorrepresentación de una organización”, y que consiste en “la in-

<sup>82</sup> Cfr. KUMAR, M., todas las obras citadas; KUMAR, M. y SULLIVAN, T., *op. cit.*; Cfr. COX, H.L., *op. cit.*

<sup>83</sup> Cfr. CORNELISSEN, J., VAN BEKKUM, T. y VAN RULER, B., “Corporate communications: a practice-based theoretical conceptualization”, *Corporate Reputation Review*, 9, 2, 2006, p. 116.

formación de las señales que ofrece una organización sobre sí misma por medio del comportamiento, la comunicación y el simbolismo, que son sus formas de expresión”<sup>84</sup>. El segundo concepto es el de “imagen corporativa”, que es “la estructura mental que de la organización se forman los públicos, como resultado del procesamiento de toda la información relativa a la organización”<sup>85</sup>. Así, mientras que la identidad es lo que la organización es (incluida la conducta organizacional, sus productos y servicios), la imagen corporativa es la percepción que de esta tienen los *stakeholders*<sup>86</sup>.

Pues bien, mientras que para algunos autores la reputación está más relacionada con la noción de imagen y, por tanto, es más perceptual (la imagen neta que de una compañía tienen sus *stakeholders*<sup>87</sup>), para otros la reputación está más relacionada con la identidad como resultado de la conducta de la compañía. Como afirma Villafañe, “la reputación es la cristalización de la imagen corporativa de una entidad cuando ésta es el resultado de un comportamiento corporativo excelente, mantenido a lo largo del tiempo, que le confiere un carácter estructural ante sus *stakeholders* estratégicos”<sup>88</sup>. La esencia estructural de la reputación está, por tanto, asociada a la conducta de la organización; y en consecuencia, la reputación no sólo se puede medir perceptualmente sino también verificar mediante hechos sólidos contrastables.

No hemos encontrado investigación que examine la comunicación gubernamental desde esta perspectiva de la comunicación corporativa. Aunque muchos estudios se han centrado, como mostraremos luego, en la popularidad de los líderes gubernamentales así como en percepciones de las políticas públicas que estos llevan a cabo, nada se ha hecho sobre el significado de la reputación de los líderes (con la consecuente importante cuestión sobre la diferencia entre la percepción de políticas públicas y la aplicación de políticas públicas); tampoco se ha llevado a cabo trabajo alguno sobre cómo cons-

<sup>84</sup> Citado en VAN RIEL, C.B.M., *Comunicación corporativa*, Prentice Hall, Madrid, 1997, pp. 27-28.

<sup>85</sup> CAPRIOTTI, P., *Planificación estratégica de la imagen corporativa*, Ariel Comunicación, Barcelona, 1999, p. 29.

<sup>86</sup> Cfr. VAN RIEL, C.B. M., *op. cit.*; VILLAFANE, J., *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*, Pirámide, Madrid, 1988; CAPRIOTTI, P., *op. cit.*

<sup>87</sup> Cfr. FOMBRUM, Ch.J., *Reputation. Realizing value from the corporate image*, Harvard Business School Press, Cambridge, MA, 1996.

<sup>88</sup> VILLAFANE, J., *La Buena reputación. Claves del valor intangible de las empresas*, Pirámide, Madrid, 2004, pp. 31-32.

truir la reputación de las instituciones gubernamentales y de sus líderes. Algunos trabajos referidos a las percepciones públicas sobre el gobierno español han mostrado que los ciudadanos, cuando evalúan la gestión gubernamental y al presidente de gobierno, no sólo se dejan llevar por las preferencias partidistas, sino que tienen en cuenta, además, los resultados de la situación política y económica del país, así como de determinadas políticas públicas<sup>89</sup>. Pero la investigación sobre comunicación política se ha centrado más en las cuestiones de la imagen; tanto, que hay trabajos, como el de Waterman *et al.* que sugieren que “la imagen lo es todo en la presidencia”<sup>90</sup>. En este sentido, las perspectivas de investigación que enfatizan el significado de la reputación pueden ayudar a mover el foco de atención hacia la realidad de los resultados políticos así como hacia la verdad de lo que un líder es y hace.

### 5. *Mirando al futuro: las cuestiones clave para el estudio de la comunicación de gobierno*

Tras la revisión de las distintas áreas de investigación y de sus especializaciones, terminamos refiriéndonos a diez cuestiones que consideramos clave para la investigación académica científica sobre la comunicación de gobierno.

#### 5.1. *El “problema” de la profesionalización de la comunicación de un gobierno*

Empezamos por la profesionalización vista como “problema”. De lo tratado hasta aquí se desprende que una cuestión crítica en el estudio y práctica de la comunicación de gobierno es la de definir qué es una comunicación profesional y si la profesionalización contribuye a la democracia. “Profesionalización” constituye un concepto complejo que, en el ámbito de las ciencias sociales, se refiere a la adquisición de una serie de conocimientos especializados (por ejemplo, en la medicina o el derecho), y que normalmente

<sup>89</sup> Cfr. CANEL, M.J., “La popularidad de los gobiernos. Análisis teórico y empírico de las percepciones de los españoles (1992-2006)”, en CANEL, M.J. y GURRIONERO, M., *Estudios de comunicación política. Libro del año 2008*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2008, pp. 151-176.

<sup>90</sup> Cfr. WATERMAN, R.W., WRIGHT, R. y St CLAIR, G., *The Image-Is-Everything Presidency: Dilemmas in American Leadership*, Westview Press, Boulder, CO, 1999.

implica unas normas, autonomía y orientación al servicio público<sup>91</sup>. Sin embargo la “tesis de la profesionalización” ha adquirido algunas connotaciones peyorativas que Mancini resume de la siguiente manera: fruto de los cambios tecnológicos y sociales, los partidos están desarrollando unas estructuras técnicas en detrimento de los contenidos políticos; es decir, se han visto forzados a entrar en la maquinaria de la comunicación, perdiendo su propia identidad política<sup>92</sup>. Así, con la profesionalización, el criterio que predomina en el asesoramiento político es el de la eficacia comunicativa, hasta el punto de que los consultores de comunicación pueden llegar a tener más importancia que los políticos y las ideas políticas<sup>93</sup>.

Pero no todos los investigadores adoptan esta visión crítica<sup>94</sup>; se considera que la profesionalización lleva consigo una modernización que puede ser beneficiosa. Por eso, consideramos una cuestión a debate la de qué es exactamente la profesionalización. Se hace necesario, por tanto, evaluar las connotaciones peyorativas que la profesionalización de la comunicación tiene al amparo de la noción de “campaña permanente” (procedente del campo de la comunicación política) y explorar si las aportaciones procedentes de los campos que acabamos de revisar (tales como el concepto de “relación de largo plazo”, de “reputación gubernamental”, o de “entendimiento mutuo”) pueden contribuir al significado positivo de la profesionalización.

## 5.2. ¿Informar o persuadir?

La cuestión de la profesionalización va de la mano de la cuestión sobre la relación que hay entre la información y la persuasión. Como afirma Cox, puede darse la paradoja de que un gobierno que se comunica estratégicamente, llegue, sí, a emitir muchos mensajes, pero con poca información sustantiva<sup>95</sup>. Es decir, la acción persuasiva puede ir asociada a poca información.

<sup>91</sup> Cfr. WILENSKY, H., “The Professionalization of Everyone?”, *The American Journal of Sociology*, 70, 2, 1964, pp. 137-158.

<sup>92</sup> Cfr. MANCINI, P., “New frontiers in political professionalism”, *Political Communication*, 16, 1999, p. 231.

<sup>93</sup> Cfr. LOUW, E., *The media and political process*, Sage, London, 2005, p. 33; CAPPELLA, J. y JAMIESON, K.H., *Spiral of Cynicism*, Oxford University Press, New York, 1997, p. 84; ver también SANDERS, K., *op. cit.*

<sup>94</sup> Ver, por ejemplo, McNAIR, B., *op. cit.* y NEGRINE, R., *op. cit.*

<sup>95</sup> Cfr. COX, H.L., *op. cit.*, p. 264.

En los Estados Unidos, este debate adopta la forma de la distinción entre las dos unidades, la *House of Communications* (cuyo papel es la estrategia de la comunicación persuasiva) y la *Press Office* (cuyo papel consiste en dar información) que tiene la Casa Blanca<sup>96</sup>. En el Reino Unido este debate adquirió su punto más nítido con el que fue jefe de prensa y portavoz de Tony Blair. Resulta interesante atender a la crítica que esta oficina recibió: con el Nuevo Laborismo, la atención se ha desplazado de la *substancia* de la política a su *presentación*. De forma que el *spin* se ha convertido en una promoción ofensiva de la política, un intercambio o competencia entre la información y la promoción y publicitación, difuminando la barrera que separa los hechos de la opinión<sup>97</sup>; como resultado, la cuestión que queda planteada es la de si el modelo británico Whitehall de comunicación gubernamental no partidista es realmente una ambición viable en el siglo XXI<sup>98</sup>.

El análisis de la comunicación de gobiernos pasa por plantear, a nuestro juicio, las siguientes cuestiones: ¿dónde está la fina línea que separa el papel que el gobierno tiene de dar información y la posibilidad que tiene de persuadir? ¿Son la información y la persuasión funciones incompatibles o contradictorias? ¿Es la persuasión menos profesional que la información? ¿Puede darse el caso de que la persuasión profesional derive en un público más informado sobre las políticas públicas? Lo que la respuesta a estas cuestiones lleva consigo es la necesidad de establecer unos parámetros sobre qué es la construcción de confianza en las relaciones entre gobierno y ciudadanos. Y de nuevo, las aportaciones de los distintos campos (el concepto de “relación de largo plazo”, de “reputación gubernamental”, de “entendimiento mutuo” o de “comunicación estratégica”) ayudará a una mejor comprensión de la comunicación profesional y, por tanto, a la resolución de la tensión entre información y persuasión.

### 5.3. *La evaluación de la comunicación de gobierno: cómo analizar y utilizar las percepciones ciudadanas del gobierno*

Una de las cuestiones que consideramos importantes para el estudio de la comunicación de gobiernos es la de cómo medir las percepciones que los públicos tienen de la organización. Un debate relacionado con esta cuestión es

<sup>96</sup> Ver lo indicado al respecto por KUMAR, M., todas las obras citadas.

<sup>97</sup> Cfr. MOLONEY, K., *op. cit.*; JONES, N., *op. cit.*; SEYMOUR-URE, C., *op. cit.*; INGHAM, B., *op. cit.*

<sup>98</sup> Ver SANDERS, K., *op. cit.*, pp. 78-80.

el de cuáles son las motivaciones de una organización para evaluarse. Por una parte están quienes consideran que una organización se evalúa para persuadir mejor a sus públicos y así llevarles más fácilmente hacia el fin organizacional; en el otro extremo están quienes consideran que la evaluación es la única forma que hay de recibir el *feed-back* público, algo necesario para establecer una relación de confianza entre la organización y los públicos.

La literatura sobre la comunicación presidencial y sobre las percepciones públicas de los líderes de gobierno reproduce este debate. Quienes ven el incremento de los sondeos presidenciales como una deriva de la “campaña permanente” realizan un juicio negativo de la evaluación de la comunicación presidencial. La campaña permanente, consideran estos autores, ha desarrollado un sofisticado aparato de medición de la valoración de gobierno; una medición que progresivamente ha pasado de centrarse en las políticas públicas a atender a los rasgos personales de quien gobierna<sup>99</sup>. Pero en contra de quienes apoyan esta valoración de la campaña permanente, están quienes ven con escepticismo la capacidad de los políticos de manejar las percepciones públicas y de utilizar los resultados a su antojo<sup>100</sup>. Hay autores que van más lejos, afirmando que sondear es la única forma de que el gobierno conozca el *feed-back* del público, y de otorgar a este una cierta capacidad de escrutinio del gobierno<sup>101</sup>. Evaluar las percepciones ciudadanas, consideran estos autores, permite establecer una “conexión importante entre los ciudadanos, las promesas presidenciales, la rendición de cuentas, la actuación presidencial, medida a través de sondeos así como mediante resultados de gestión de políticas públicas”<sup>102</sup>. Por tanto, la evaluación del gobierno no es buena ni mala, todo depende de para qué se utilicen los resultados. Y de nuevo, consideramos de gran interés la aplicación de conceptos como el de “reputación”, pues llevaría a hacer que la guía de la política gubernamental no sea sólo las mediciones de imagen sino también las verificaciones contrastables

<sup>99</sup> Cfr. BOWMAN, K., “Polling to campaign and to govern”, en ORNSTEIN, N.J. y MANN, Th.E. (eds.), *The permanent campaign and its future*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC, 2000, pp. 54-74; JACOBS, L. y BURNS, M., “The second face of the public Presidency: presidential polling and the shift from policy to personality polling”, *Presidential Studies Quarterly*, 34, 3, 2004, pp. 536-551.

<sup>100</sup> EDWARDS III, G.C., *On Deaf Ears: The Limits of the Bully Pulpit*, Yale University Press, New Haven, CT, 2003; JACOBS, L. y BURNS, M., *op. cit.*

<sup>101</sup> Cfr. JACOBS, L. y BURNS, M., *op. cit.*; RIMMERMAN, C.A., “The ‘Post-Modern’ Presidency. A new presidential epoch? A review essay”, *The Western Political Quarterly*, 44, 1, 1991, pp. 221-238.

<sup>102</sup> RIMMERMAN, C.A., *op. cit.*, p. 234.

en hechos –en comportamientos de gestión pública–. Conceptos como el de “entendimiento mutuo” plantearía la evaluación de la comunicación gubernamental como una forma de acercar las posiciones entre gobierno y ciudadanos. En definitiva, se trata de plantear qué papel juega el público en la comunicación de gobiernos democráticos.

#### 5.4. *La eficiencia de la comunicación de gobierno y sus implicaciones para el entrenamiento profesional*

Varios autores han abordado el estudio de comunicación de gobierno para ofrecer un análisis de cómo se puede medir su eficacia y diseñar mejores carreras profesionales. Por ejemplo, apoyándose en literatura de relaciones públicas, Gregory ofrece un marco de análisis de las actividades de los profesionales que incluye las habilidades, el entorno de comunicación, el análisis de la comunicación, la planificación estratégica, los métodos y canales de comunicación que se emplean, la evaluación que se realiza, la gestión del programa de comunicación, etc. Para cada una de estas actividades asocia unas habilidades específicas. Y propone utilizar el marco que diseña para definir las trayectorias profesionales, para identificar necesidades y para evaluar el trabajo<sup>103</sup>. Por su parte, e inspirado en el *balanced scorecard* de Kaplan y Norton así como en la *European Foundation for Quality Control*, el equipo de Marita Vos diseñó una herramienta para evaluar cuestiones como las siguientes: prioridad que un gobierno da a las actividades de comunicación, competencias que se requieren, transparencia, accesibilidad, visibilidad de la información de gobierno y receptividad<sup>104</sup>. Lo que ponen de manifiesto estos estudios es que, indudablemente, las cuestiones que estamos refiriendo tienen sus implicaciones específicas en la práctica profesional.

#### 5.5. *La búsqueda de un modelo para estudiar y analizar la comunicación de gobierno*

Una de las cuestiones que ocupan el estudio de la comunicación de gobierno es la de la búsqueda de un modelo con el que afrontar su exploración. Un modelo es una herramienta utilizada en las ciencias sociales para expli-

<sup>103</sup> Cfr. GREGORY, A., *op. cit.*

<sup>104</sup> Ver VOS, M., *op. cit.*, para el diseño de la herramienta y VOS, M. y WESTERHOUDT, E., *op. cit.*, para su aplicación a diferentes niveles de gobierno.

car una parte de la realidad. Es frecuente la utilización de los modelos en la teoría de la comunicación particularmente en el campo de la comunicación organizacional y de las relaciones públicas para estudiar las tipologías de relaciones entre organización y públicos, lo que permite analizar los fines y propósitos de quienes se comunican, los perfiles profesionales de quienes lo hacen, etc.

En la escasa literatura que hay sobre comunicación de gobiernos hemos encontrado algunos estudios que se centran en la búsqueda de un modelo. Por ejemplo, y aunque no formalmente, la descripción que Kumar realiza del funcionamiento de la comunicación de la Casa Blanca se apoya en las cuatro dimensiones que Newman y Vercic identifican del funcionamiento estratégico de la comunicación de una organización<sup>105</sup>. El carácter estratégico de la comunicación, como ya hemos mencionado, es uno de los criterios que puede servir de norte para el análisis de una oficina de comunicación de gobierno. El estudio de Fisher y Horsley constituye formalmente la propuesta de un modelo, que estos autores denominan *the government communication decision wheel*, una propuesta que realizan tras revisar lo que ellos consideran otros modelos aportados previamente, entre los que se encuentra el modelo del proceso de comunicación de gobierno, el de la comunicación de crisis del sector público, el del proceso de las relaciones públicas, el modelo apoyado en la teoría contingente, y el modelo simétrico de doble dirección<sup>106</sup>.

No nos resulta posible profundizar ahora en la aportación que supone los modelos citados al estudio de la comunicación de gobierno; consideramos que eso ocuparía un trabajo específico en sí mismo. Simplemente, queremos mencionar aquí que proponer un modelo implica plantear cuestiones críticas sobre el proceso de comunicación que se establece entre quienes se comunican; y en el caso que nos ocupa, se hace necesaria la propuesta de un modelo (tarea que no consideramos concluida con las aportaciones realizadas hasta el momento) para analizar el tipo de relaciones que se establecen entre gobierno y ciudadanos, la finalidad de la comunicación gubernamental, el concepto de público en la comunicación gubernamental, etc.

<sup>105</sup> Cfr. NEWMAN, B. y VERCIC, D., "The merging of public relations and political marketing", en NEWMAN, B. y VERCIC, D. (eds.), *Communication of Politics. Cross-cultural theory building in the practice of public relations and political marketing*, Haworth Press, New York, 2002, pp. 1-7.

<sup>106</sup> Cfr. FISHER, B. y HORSLEY, J. S., *op. cit.*

## 5.6. *Cómo analizar una oficina de comunicación de gobierno*

Una cuestión crítica básica será la de definir el marco de análisis para observar la oficina de comunicación de un gobierno específico. El diseño metodológico para observaciones empíricas dependerá del planteamiento teórico conceptual del que se parta; planteamiento que varía según las escuelas y tradiciones de las que se proceda, que, como se ha visto, tienen propuestas específicas sobre el concepto de reputación, de comunicación estratégica, de profesionalización, de propósitos gubernamentales en la comunicación, de comunicación bidireccional con el público, etc.

Tras la revisión de los estudios realizados hasta el momento sobre oficinas de comunicación de gobierno, entendemos que una observación empírica debería incluir los elementos que exponemos a continuación<sup>107</sup>. En primer lugar, el *organigrama*: el organigrama de gobierno hablará del lugar que en la toma de decisiones ocupa la comunicación; y, por tanto, permitirá analizar hasta qué punto la organización de comunicación está siguiendo el planteamiento estratégico propio de la comunicación corporativa (analizado en este artículo en torno a las consideraciones de Steyn sobre la comunicación estratégica), o es, más bien, un pensamiento a posteriori de decisión de acción política. En segundo lugar, el *líder*, pues el líder de gobierno tiene competencias comunicativas importantes: es precisamente quien decide el organigrama y selecciona al personal que se ocupará de la comunicación; es, también, quien interpreta el mensaje, dirige la agenda de temas y quien marca la sensibilidad hacia la comunicación interna.

Un tercer e importante elemento para la observación empírica es el de las *tareas* que llevan a cabo las personas de comunicación. La lista y tipo de funciones depende del grado de estrategia, del tipo de planificación, de lo que se persiga con los públicos, de la relación que haya entre política y comunicación, etc. Una comunicación poco estratégica (y, por tanto, poco profesional) limita sus tareas a la simple relación con los medios (llamadas, notas de prensa, ruedas de prensa, gestión de entrevistas, contenidos para la página web, etc.). Una comunicación estratégica incluye además tareas como el diseño de planes de comunicación para la legislatura (con el correspondiente diseño de agenda que combina bien la estrategia política con la comunicativa); la elaboración del mapa de los públicos que son destinatarios del men-

<sup>107</sup> Ver las consideraciones y referencias de CANEL, M.J., *Comunicación de las...*, *op. cit.*, pp. 201-229.

saje (con la correspondiente segmentación y jerarquización); la coordinación de las diferentes unidades; la ideación creativa del mensaje (con la traducción a los diferentes registros de discurso: parlamentario, burocrático, mediático, popular, publicitario, informativo, etc.); el diseño de los eventos; el establecimiento de canales y mensajes de comunicación interna; y la evaluación del trabajo. En cuarto lugar, es un elemento importante para la observación analítica el de cómo un gobierno *busca la respuesta del público*, que depende de cómo conciba el papel que tiene éste en la toma de decisiones o de si el entendimiento mutuo es o no un objetivo de la comunicación. Por último, los *resultados* de la comunicación hablarán del carácter estratégico con que esta se plantee.

5.7. *El estudio comparado internacional de la comunicación de gobierno: ¿Se trata de un modelo homogéneo de gobierno, de un modelo global, o de un modelo diferente de comunicación para cada gobierno?*

Si bien la investigación comparada en comunicación política ha atendido a los efectos de los medios, a los contenidos de los medios, a las actitudes profesionales de los periodistas, a los flujos internacionales de noticias, a la publicidad política y, por supuesto, a las campañas electorales, no hay estudios que analicen comparativamente la comunicación de un gobierno. ¿Cuánto tiene de común –si es que tiene algo– el modelo que los gobiernos de diferentes países siguen para comunicarse?

En la investigación académica, y bajo la idea de “americanización” se ha entendido que los contenidos de los medios y las estructuras de los sistemas mediáticos convergen en una misma dirección. La americanización supone que los Estados Unidos constituyen una fuente de innovación desde la que emanan unas prácticas de comunicación política hacia otros países, que las asumen e incorporan sin tener en cuenta sus propias diferencias culturales.

Pero hay autores que consideran que asumir la americanización en la comunicación política no es adecuado a la realidad, por cuanto no se tiene en cuenta que existen ciertas prácticas que son realmente diferentes, y que se deben al papel que juegan las distintas instituciones, organizaciones y actores<sup>108</sup>. Otros autores afirman que más que de “homogeneización” habría que hablar de “globalización”: quienes esto sostienen consideran que entre las di-

<sup>108</sup> Cfr. PFETSCH, B. y ESSER, F., “Comparing political communication: reorientations in a changing world”, en ESSER, F. y PFETSCH, B. (eds.), *Comparing political communication*, Cambridge University Press, New York, 2004, p. 11.

ferentes culturas se produce un intercambio de valores, normas y prácticas que compiten entre sí; de manera que los actores de un país formulan sus estrategias fijándose en las que se siguen en otros países. Pero en esta competición, afirman, las prácticas de los Estados Unidos no son más que algunas entre muchas; es decir, los Estados Unidos no gozan de una posición predominante como supone la “americanización”<sup>109</sup>. En definitiva, la tesis de la globalización concluye que entre los diferentes países se produce una interacción mutua, un proceso de transacción de la comunicación. Pero es ésta una cuestión abierta al debate.

### 5.8. *Avanzar en la fundamentación teórica de la comunicación de gobierno*

Terminamos refiriéndonos al reto que, en realidad, enmarcaría todos los demás, y es el que tiene que ver con el avance en la fundamentación teórica de la comunicación de gobierno. El cuadro 1 refleja un mapa de los estudios realizados hasta el momento sobre la comunicación de gobiernos; se recogen sólo aquellos que formalmente se refieren a este tema, bien de forma global (y denominándolo “comunicación de gobierno”) o bien atendiendo a un aspecto específico (como, por ejemplo, la retórica presidencial o la gestión de noticias gubernamentales). Hemos identificado la procedencia disciplinar de cada uno de ellos así como el resultado o aportación que consideramos que ofrece para el estudio de este campo.

A la luz del cuadro, y como final de este trabajo, se pueden realizar las siguientes consideraciones en lo que se refiere a la fundamentación de la teoría de la comunicación de gobierno. La comunicación de gobierno –ha sido ya sobradamente aquí afirmado– se encuentra en el cruce de diferentes enfoques, planteamientos y áreas de investigación. El campo de la comunicación política ha atendido y de forma muy extensa a aspectos parciales de la comunicación del gobierno, tales como la retórica presidencial, las estrategias de comunicación o la relación con los medios; esta atención muestra una consideración de los contextos políticos y sociales en los que se produce la comunicación, así como una preocupación normativa por la relación entre comunicación y democracia. En comparación, son más escasos los trabajos que ofrece al respecto la comunicación de organizaciones; pero las aporta-

<sup>109</sup> Cfr. HALLIN, D.C. y MANCINI, P., “Americanization, globalization and secularization: understanding the convergence of media systems and political communication”, en ESSER, F. y PFETSCH, B. (eds.), *op. cit.*, pp. 25-44.

ciones de esta área de estudio constituyen observaciones específicas sobre la comunicación del gobierno como organización. Entendemos que la exploración de la aplicación al gobierno de conceptos procedentes de este campo como “relaciones de largo plazo”, “comunicación simétrica”, “comprensión mutua”, “identidad/imagen” o “reputación” pueden ser de gran ayuda para trabajar en los problemas o cuestiones críticas que hemos identificado para la agenda de investigación de la comunicación de gobierno.

Por tanto, entendemos que avanzar en la fundamentación teórica de la comunicación de gobierno pasa por combinar los planteamientos de la comunicación política con los de la comunicación de organizaciones. Este reto se podría concretar de la siguiente manera: explorar con mayor profundidad las implicaciones que para el gobierno tienen las teorías que, como afirma Coger, han alimentado la literatura del *management* para la práctica de la comunicación estratégica<sup>110</sup>; abordar los retos éticos, lo que en parte se traduce en aplicar la literatura de la responsabilidad social corporativa a la responsabilidad social gubernamental; aplicar a la comunicación gubernamental los planteamientos de la comunicación de organizaciones para la evaluación de las relaciones (medición de transparencia<sup>111</sup>, rendición de cuentas, establecimiento de confianza, etc.); acompasar la fundamentación teórica de la comunicación gubernamental con la de los *public affairs*<sup>112</sup> y del *issue management*; explorar las relaciones que hay entre comunicación de gobierno y comunicación de *public policies*.

En definitiva, podríamos decir como colofón que el estudio de la comunicación de los gobiernos tiene por delante una apasionante agenda, que reclama el esfuerzo de investigadores y profesionales; pues como sugiere Graber, hace falta un planteamiento flexible y abierto con el que combinar las distintas perspectivas, planteamientos, teorías y conceptos que se entrecruzan en el estudio de la comunicación de gobiernos.

<sup>110</sup> Cfr. COGER, K.K., “Public Relations Research at the Crossroads”, *Journal of Public Relations Research*, 18 (2), 2006, pp. 177-190.

<sup>111</sup> Sobre la transparencia en la comunicación de gobierno, ver FAIRBANKS, J., PLOWMAN, K. y RAWLINS, B., “Transparency in Government Communication”, *Journal of Public Affairs*, 7, 2007, pp. 23-37.

<sup>112</sup> Sobre la construcción de la teoría de los *public affairs* resulta interesante la propuesta sistemática de CRAIG, S.F., “Developing the public affairs body of knowledge”, *Journal of Public Affairs*, 7, 2007, pp. 281-290.

Cuadro 1. Mapa de estudios de comunicación de Gobierno realizados hasta el momento (I)

Referencias	Área de Estudio	Enfoque/teoría/perspectiva concepto/objeto de estudio	Resultado/aportación
Neustadt; Lowi, 1985; Tulis, 1987; Smith, 1996; Zarefsky, 2004; Cox, 2001	Comunicación política	Retórica presidencial	Analizan el “poder presidencial de persuadir”, la relación entre los mensajes y sus audiencias, la relación entre la retórica y el texto, la actuación retórica presidencial en su totalidad y la retórica presidencial como definitiva de la realidad
Blumenthal, 1980; Edwards, 1983; Patterson, 1991 y 2003; Roncarolo, 1994; Kavanagh, 1996; Blumler y Kavanagh, 1999; Hecló, 2000; OrNSTEIN y Mann, 2000; Canel, 2006 y 2007; Sanders, 2009	Comunicación política	“Campaña permanente”	El concepto ofrece una perspectiva crítica para la observación de la comunicación de gobierno por cuanto sugiere que esta es una traslación de las técnicas de campaña electoral a la comunicación durante el mandato de gobierno
Denton y Hahn, 1986; Smith y Smith, 1994; Denton y Holloway, 1996; Kumar, 2001a, 2001b, 2003a, 2003b y 2003c; Kumar y Sullivan, 2003	Comunicación política	Estrategias de comunicación presidencial. Comunicación estratégica	Estos trabajos constituyen descripciones sobre la estructura y organización de la comunicación de gobierno (aspectos logísticos y operativos). Desde una concepción de la comunicación estratégica, aportan herramientas para el análisis empírico de las oficinas de gobierno
Sanders, Bale y Canel, 1999; Canel y Sanders, 2005; Sanders y Canel, 2006; Canel y Sanders, 2006; Canel y Sanders, 2009	Comunicación política	Estrategia de comunicación gubernamental ante el escándalo político y ante el terrorismo	Constituyen ejemplos de análisis empíricos comparados de las estrategias de comunicación de gobierno además de una válida demostración sobre qué sugiere la comparación de las estrategias de comunicación de gobiernos de distintos países sobre la cultura política específica
Hess, 1984; Speakes, 1988; Kurtz, 1998; Moloney, 2000; Davis, 2001; Jones, 2001; Ingham, 2001 y 2003; Seymour Ure, 2003; Franklin, 2004; Cook, 2005; Spragens, 2003; Ingham, 2001 y 2003; Seymour Ure, 2003; Franklin, 2004; Cook, 2005; Spragens, 2003	Comunicación política	Relación presidencia/gobierno con los medios de comunicación	Estos trabajos ofrecen una descripción de la planificación estratégica de las “operaciones de noticias” del poder ejecutivo (presidencia y gobierno). Incluyen una definición y visión crítica del spin de la que se desprenden aspectos normativos
Salvo el estudio de Young, 2007 (que se refiere a la comunicación del gobierno en Australia), no se cuenta con trabajos generalistas compilatorios. La aportación del ámbito de la comunicación política se puede sintetizar en: provee de una comprensión singular de los contextos sociales y políticos en los que se produce la comunicación de un gobierno; incluye una preocupación normativa por el desarrollo de los procesos de comunicación.			

Cuadro 2. Mapa de estudios de comunicación de Gobierno realizados hasta el momento (II)

Referencias	Referencias	Enfoque/teoría/perspectiva concepto/objeto de estudio	Resultado/aportación
Garnett, 1992; Garnett y Kouzmin, 1997	Comunicación organizacional	Teoría de la contingencia. Comunicación organizacional	Desde el modelo de contingencia estratégica que sugiere para el análisis y la práctica de la comunicación gubernamental, ofrece una amplia descripción de la comunicación tanto interna como externa que llevan a cabo las agencias gubernamentales
Grunig y Jaatinen, 1998	Relaciones públicas	Comunicación simétrica de doble dirección/ Comprensión mutua	Propone adaptar el concepto de excelencia de la comunicación simétrica a las agencias gubernamentales, identificando singularidades para la "comprensión mutua" entre gobierno y ciudadanos
Graber, 2003	Comunicación organizacional	Positivismo. Análisis de los flujos de comunicación. Estudio de toma de decisiones	Mediante una descripción extensa del papel que juega la comunicación en el sector público, sugiere explorar de forma flexible y abierta las distintas perspectivas de la comunicación organizacional—combinando planteamientos positivistas y funcionales con corrientes como el interpretativismo—, para construir una teoría de la comunicación de gobierno que permita profundizar en la dimensión humana de esta
Gregory, 2006	Relaciones públicas	Enfoque estratégico	Construye un marco para la evaluación de la actividad de los comunicadores de gobierno, con atención específica a la definición de trayectorias profesionales, identificación de necesidades y evaluación del trabajo de los comunicadores
Vos, 2006	Relaciones públicas	Enfoque estratégico	Propone una herramienta para evaluar la eficacia de la comunicación gubernamental, con atención especial a la transparencia, accesibilidad, visibilidad de la información de gobierno y receptividad de este
Canel, 2007	Comunicación política	Comunicación estratégica	Trasladando nociones propias de la comunicación corporativa, propone que el análisis del carácter estratégico de la comunicación de un gobierno atienda al organigrama de este, al líder, a los perfiles profesionales de quienes comunican, a las tareas que se llevan a cabo, a la agenda, a la dinámica de trabajo y a los resultados
Fisher y Horsley, 2007	Relaciones públicas	Comunicación simétrica de doble dirección/ Teoría de la contingencia	Ofrece un modelo para el estudio de la comunicación de gobierno (Government Communication Decision Wheel) en el que se entrecruzan los diferentes niveles de toma de decisiones que supone comunicar un gobierno, teniendo en cuenta, a su vez, los distintos condicionantes y especificidades
Si bien el ámbito de la comunicación de organizaciones ofrece algunas observaciones específicas sobre la comunicación de gobierno como organización, no se ha explorado suficientemente la aplicación al gobierno de conceptos como "relaciones de largo plazo", "comunicación simétrica", "comprensión mutua", "identidad/imagen", "reputación", etc.			

*Bibliografía citada*

- AXFORD, B. y HUGGINS, R. (eds.), *New Media and Politics*, Sage, London, 2001.
- BENNETT, W., "Gatekeeping and Press-Government Relations: A Multigated Model of News Construction", en KAID, L.L. (ed.), *Handbook of Political Communication Research*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2004, pp. 283-314.
- BLUMENTHAL, S., *The Permanent Campaign*, Simon & Schuster, New York, 1980.
- BLUMLER, J.G. y KAVANAGH, D., "The Third Age of Political Communication: Influences and Features", *Political Communication*, 16, 3, 1999, pp. 209-230.
- BOTAN, C.H. y HAZLETON, V., "Public Relations in a new age", en BOTAN, C.H y HAZLETON, V. (eds.), *Public Relations Theory II*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2006, pp. 1-18.
- BOTAN, C.H. y TAYLOR, M., "Public relations state of the field", *Journal of Communication*, 54, 2004, pp. 645-661.
- BOWEN, S.A., "A Practical Model for Ethical Decision Making in Issues Management and Public Relations", *Journal of Public Relations Research*, 17 (3), 2005, pp. 191-216.
- BOWMAN, K., "Polling to campaign and to govern", en ORNSTEIN, N.J. y MANN, Th.E. (eds.), *The permanent campaign and its future*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC, 2000, pp. 54-74.
- CANEL, M.J., *Comunicación Política*, Tecnos, Madrid, 2006.
- CANEL, M.J., "El reto de la investigación: plantear la pregunta ¿hay comunicación en la comunicación política?", *Telos. Cuadernos de comunicación e innovación*, 74, marzo, 2008, pp. 78-84.
- CANEL, M.J., "La popularidad de los gobiernos. Análisis teórico y empírico de las percepciones de los españoles (1992-2006)", en CANEL, M.J. y GURRIONERO, M., *Estudios de comunicación política. Libro del año 2008*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2008, pp. 151-176.
- CANEL, M.J., *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid, 2007.
- CANEL, M.J. y SANDERS, K., *Morality Tales. Political scandals and journalism in Britain and Spain in the 1990s*, Hampton Press, Cresskill, NJ, 2006.
- CANEL, M.J. y SANDERS, K., "Crisis communication and terrorist attacks: framing a response to the 2004 Madrid bombings and 2005 London bombings", en COMBS, T., *Handbook of Crisis Communication*, Blackwell, Oxford, en prensa.
- CAPPELLA, J. y JAMIESON, K.H., *Spiral of Cynicism*, Oxford University Press, New York, 1997.
- CAPRIOTTI, P., *Planificación estratégica de la imagen corporativa*, Ariel Comunicación, Barcelona, 1999.
- CHADWICK, A., *Internet Politics: States, Citizens and New Communication Technologies*, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- COGER, K.K., "Public Relations Research at the Crossroads", *Journal of Public Relations Research*, 18 (2), 2006, pp. 177-190.
- COOK, T., *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*, University of Chicago Press, Chicago, 2005, 2<sup>nd</sup> ed.
- CORNELISSEN, J., VAN BEKKUM, T. y VAN RULER, B., "Corporate communications: a

- practice-based theoretical conceptualization”, *Corporate Reputation Review*, 9, 2, 2006, pp. 114-133.
- COTH, E., “Building public affairs theory”, en BOTAN, C.H. y HAZLETON, V. (eds.), *Public Relations Theory II*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2006, pp. 499-522.
- COX, H.L., *Governing from Center Stage. White House Communication Strategies During the Age of Television Politics*, Hampton Press, Cresskill, NJ, 2001.
- CRAIG, S.F., “Developing the public affairs body of knowledge”, *Journal of Public Affairs*, 7, 2007, pp. 281-290.
- DAVIS, A., *Public Relations Democracy. Public relations, politics and the mass media in Britain*, MUP, Manchester, 2002.
- DE MASI, O.A. (comp.), *Comunicación gubernamental*, Paidós, Barcelona, 2001.
- DENTON, R.E. y HOLLOWAY, R. (eds.), *The Clinton Presidency: Images, Issues and Communication Strategies*, Praeger, Westport, CT, 1996.
- DENTON, R. y HAHN, D., *Presidential Communication. Description and Analysis*, Praeger, Westport, CT, 1986.
- DENTON, R.E. y WOODWARD, G.C., *Political Communication in America*, Praeger, Westport, CT, 1998.
- DEUTSCH, K., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, Free Press, New York, 1966.
- EDWARDS III, G.C., *On Deaf Ears: The Limits of the Bully Pulpit*, Yale University Press, New Haven, CT, 2003.
- EDWARDS III, G.C., *The Public Presidency: The Pursuit of Popular Support*, St Martin’s, New York, 1983.
- ELIZALDE, L.H., *Estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación*, La Crujía, Buenos Aires, 2004.
- ENTMAN, R., “Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents”, *Journal of Communication*, 41, 4, 1991, pp. 6-27.
- ENTMAN, R., “Framing: toward clarification of a fractured paradigm”, *Journal of Communication*, 43, 4, 1993, pp. 51-58.
- FAIRBANKS, J., PLOWMAN, K. y RAWLINS, B., “Transparency in Government Communication”, *Journal of Public Affairs*, 7, 2007, pp. 23-37.
- FERDINAND, P., *The Internet, Democracy and Democratization*, Routledge, London, 2000.
- FISHER, B. y HORSLEY, J. S., “The Government communication decision wheel: toward a public relations model for the public sector”, *Journal of Public Relations Research*, 19, 4, 2007, pp. 377-393.
- FOMBRUM, Ch.J., *Reputation. Realizing value from the corporate image*, Harvard Business School Press, Cambridge, MA, 1996.
- FRANKLIN, B., *Packaging Politics: Political Communications in Britain’s Media Democracy*, Edward Arnold, London, 2004.
- GARNETT, J.L. y KOUZMIN, A. (eds.), *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Dekker, New York, 1997.
- GARNETT, J.L., *Communicating for results in Government. A strategic approach for public managers*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1992.

- GAUNT, P. y OLLEN, J., "Issues Management Revisited: A Tool That Deserves Another Look", *Public Relations Review*, 21 (3), 1995, pp. 199-210.
- GITLIN, T. *The whole world is watching: Mass media and the making and unmaking of the New Left*, University of California Press, Berkeley, CA, 1980.
- GRABER, D., "Political communication faces the 21st century", *Journal of Communication*, 55 (3), 2005, pp. 479-507.
- GRABER, D., *The Power of Communication. Managing information in public organizations*, CQ Press, Washington, DC, 2003.
- GREGORY, A., "A development framework for government communicators", *Journal of Communication Management*, 10, 2, 2006, pp. 197-210.
- GRUNIG, J.E. y HUNT, T., *Managing Public Relations*, Holt, Rinehart & Winston, New York, 1984.
- GRUNIG, J.E. (ed.), *Excellence in public relations and communication management*, Lawrence Erlbaum Associates, Hillsdale, NJ, 1992.
- GRUNIG, J.E., "Public Relations management in government and business", en GARNETT, J.L. y KOUZMIN, A. (eds.), *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Dekker, New York, 1997, pp. 241-283.
- GRUNIG, J.E. y JAATINEN, M. "Strategic, symmetrical public relations in government. From pluralism to social corporatism", en VERCIC, D, WHITE, J. y MOSS, D. (eds.), *Government relations and public affairs*, Pristop Communications, Bled, Eslovenia, 1998, p. 67.
- HALL, S., "The rediscovery of ideology: return of the repressed in media studies", en GUREVITCH, M., BENNETT, T., CURRAN, J. y WOOLLACOTT, J. (eds.), *Culture, Society and the Media*, Methuen, London, 1982, pp. 56-90.
- HALLIN, D. y MANCINI, P., *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- HALLIN, D.C. y MANCINI, P., "Americanization, globalization and secularization: understanding the convergence of media systems and political communication", en ESSER, F. y PFETSCH, B. (eds.), *Comparing political communication*, Cambridge University Press, New York, 2004, pp. 25-44.
- HEATH, R.L., "A Rhetorical theory approach to issue management", en BOTAN, C.H. y HAZLETON, V. (eds.), *Public Relations Theory II*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2006, pp. 63-99.
- HEATH, R.L. y VASQUEZ, G. (eds.), *Handbook of Public Relation*, Sage, Thousand Oaks, CA, 2001.
- HEATH, R.L., *Strategic issues management: Organizations and public policy challenges*, Sage, Thousand Oaks, CA, 1997.
- HEATH, R.L., "Onward Into More Fog: Thoughts on Public Relations' Research Directions", *Journal of Public Relations Research*, 18 (2), 2006, pp. 93-114.
- HECLO, H., "Campaigning and Governing: A Conspectus", en ORNSTEIN, N. y MANN, Th.E. (eds.), *The Permanent Campaign and its Future*, American Enterprise Institute and The Brookings Institution, Washington, DC, 2000, pp. 1-37.
- HERMAN, E. y CHOMSKY, N., *Manufacturing Consent*, Pantheon Books, New York, 1988.
- HESS, S., *The government/Press Connection: Press Officers and Their Offices*, Brookings Institution, Washington, DC, 1984.

- HESS, S., "The press and the permanent campaign", en ORNSTEIN, N. y MANN, Th.E. (eds.), *The Permanent Campaign and its Future*, American Enterprise Institute and The Brookings Institution, Washington, DC, 2000, pp. 38-53.
- INGHAM, B., *The wages of spin*, John Murray, London, 2003.
- IYENGAR, S. y KINDER, D., *News That Matters: Television and American Opinion*, University of Chicago Press, Chicago, 1987.
- IYENGAR, S. y SIMON, R., "New perspectives and evidence on political communication and campaign effects", *Annual Review Psychology*, 51, 2000, pp. 149-169.
- IYENGAR, S., *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- IYENGAR, S., "Speaking of Values: The Framing of American Politics", *The Forum*, vol. 3, (3), 2005, pp. 1-8, <http://www.bepress.com/forum/vol3/iss3/art7>.
- IZURIETA, R., PERINA, R.M. y ARTERTON, C. (eds.), *Estrategias de comunicación para gobiernos*, La Crujía, Buenos Aires, 2003.
- JACOBS, L. y BURNS, M., "The second face of the public Presidency: presidential polling and the shift from policy to personality polling", *Presidential Studies Quarterly*, 34, 3, 2004, pp. 536-551.
- JAQUES, T., "Issue management: process versus progress", *Journal of Public Affairs*, 6, 2006, pp. 69-74.
- JONES, N., *The Control Freaks. How New Labour gets it own way*, Politico's, London, 2001.
- KAID, L.L. y HOLTZ-BACHA, C. (eds.), *The SAGE Handbook of Political Advertising*, Sage, Thousand Oaks, London, New Delhi, 2006.
- KAVANAGH, D., "New Campaign Communications: consequences for British political parties", *Harvard International Journal of Press and Politics*, 1, 3, 1996, pp. 60-76.
- KRISHNAMURTHY S. y VERCIC, D., "International public relations: A framework for future research", *Journal of Communication Management*, vol. 6 (2), diciembre, 2001, pp. 103-118.
- KUMAR, M. y SULLIVAN, T. (eds.), *The White House World. Transitions, Organization, and Office Operations*, Texas A&M University Press, College Station, TX, 2003.
- KUMAR, M.J., "The Pressures of White House work life: naked in a glass house", en KUMAR, M.J. y SULLIVAN, T. (eds.), *The White House world. Transitions, organization and office operations*, A&M University Press, College Station, TX, 2003, pp. 94-107.
- KUMAR, M.J., "The contemporary Presidency: communications operations in the White House of President George W. Bush: making news on his terms", *Presidential Studies Quarterly*, 33, 2, 2003, pp. 366-393.
- KUMAR, M.J., The Office of Communications, *Presidential Studies Quarterly*, 31, 4, 2001, pp. 609-634.
- KUMAR, M.J., The Office of the Press Secretary, *Presidential Studies Quarterly*, 31, 2, 2001, pp. 296-322.
- KUMAR, M. J., "The White House is like City Hall", en KUMAR, M.J. y SULLIVAN, T. (eds.), *The White House world. Transitions, organization and office operations*, A&M University Press, Texas, 2003, pp. 81-93.
- KURTZ, H., *Spin Cycle. Inside the Clinton Propaganda Machine*, The Free Press, New York, 1998.

- L'ETANG, J., "Public Relations as Diplomacy", en L'ETANG, J. y PIECZKA, M., *Public Relations. Critical debates and contemporary practice*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, pp. 373-388.
- LEONARD, M., SMALL, A., y ROSE, M., *British Public Diplomacy in the 'Age of Schisms'*, The Foreign Policy Centre, London, febrero 2004.
- LIN, Y., "Fragmentation of the Structure of Political Communication Research: Diversification or Isolation?", en KAID, L.L. (ed.), *Handbook of Political Communication Research*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2004, pp. 69-108.
- LOUW, E., *The media and political process*, Sage, London, 2005.
- LOWI, Th., *The personal President: power invested, promise unfulfilled*, Cornell University Press, New York, 1985.
- MALTESE, J., *Spin Control: the White House Office of Communication and the Management of News*, University of North Carolina, Chapel Hill, NC, 2<sup>nd</sup> rev. ed, 1994.
- MANCINI, P., "New frontiers in political professionalism", *Political Communication*, 16, 1999, pp. 231-245.
- McCHESNEY, R., *The Political Economy of Media: Enduring Issues, Emerging Dilemmas*, Monthly Review Press, New York, 2008.
- McCOMBS, M. y SHAW, D., "The agenda-setting function of mass media", en BOYD-BARRRETT, O. y NEWBOLD, C. (eds.), *Approaches to media. A reader*, Arnold, London, 1972/1996.
- McKIE, D., "Updating Public Relations. 'New Science', research paradigms, and uneven developments", en HEATH, R. y VASQUEZ, G. (eds.), *Handbook of Public Relation*, Sage, Thousands Oaks, CA, 2001, pp. 75-91.
- McNAIR, B., *An Introduction to Political Communication*, Routledge, London, 2007, 4th ed.
- MOLONEY, K. "The rise and fall of spin: changes of fashion in the presentation of UK politics", *Journal of Public Affairs*, 1, 2, 2000, pp. 124-135.
- NEGRINE, R. *The Transformation of Political Communication*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2008.
- NEUSTADT, R.E., *Presidential power and the modern presidents: the politics of leadership from Roosevelt to Reagan*, Free Press, New York, 1960.
- NEWMAN, B. y VERCIC, D., "The merging of public relations and political marketing", en NEWMAN, B. y VERCIC, D. (eds.), *Communication of Politics. Cross-cultural theory building in the practice of public relations and political marketing*, Haworth Press, New York, 2002, pp. 1-7.
- NYE, J., (8 February, 2004), "The benefits of soft power", <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>, 9-07-2007.
- OATES, S., *Introduction to Media and Politics*, Sage, London, 2008.
- ORNSTEIN, N.J. y MANN, Th.E. (eds.), *The permanent campaign and its future*, The American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, DC, 2000.
- PATTERSON, T., *Out of Order*, Vintage Books, New York, 1991.
- PATTERSON, T., *The Vanishing Voter: Public Involvement in an Age of Uncertainty*, Vintage Books, New York, 2003.
- PFETSCH, B. y ESSER, F., "Comparing political communication: reorientations in a changing world", en ESSER, F. y PFETSCH, B. (eds.), *Comparing political communication*, Cambridge University Press, New York, 2004, pp. 3-22.

- REESE, S., GHANDI, O. (jr.) y GRANT, A.E. (eds.), *Framing Public Life. Perspectives on Media and Our Understanding of the Social World*, Lawrence Erlbaum Associates Associates, New Jersey, 2003.
- RIMMERMAN, C.A., "The 'Post-Modern' Presidency. A new presidential epoch? A review essay", *The Western Political Quarterly*, 44, 1, 1991, pp. 221-238.
- RONCAROLO, F., *Controllare I media. Il presidente americano e gli apparati nelle campagne di comunicazione permanente*, Franco Angeli, Milano, 1994.
- SACO, D., *Cybering Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, MN, 2002.
- SANDERS, K., *Communicating Politics in the 21<sup>st</sup> Century*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, England, 2009.
- SANDERS, K.B., BALE, T. y CANEL, M.J., "Managing Sleaze. Prime Ministers and News Management in Socialist Spain and Conservative Britain", *European Journal of Communication*, vol. 14, (4), 1999, pp. 461-486.
- SEYMOUR URE, C., *Prime Ministers and the Media. Issues of Power and Control*, Blackwell, Oxford, 2003.
- SIGNITZER, B. y WAMSER, C., "Public Diplomacy. A specific governmental public relations function", en BOTAN, C.H. y HAZLETON, V. (eds.), *Public Relations Theory II*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ, 2006, pp. 435-464.
- SILVERSTONE, R., *Media and Morality. On the Rise of the Mediapolis*, Polity, Cambridge, 2007.
- SMITH, C.A. y SMITH, K., *The White House Speaks: Presidential Leadership as Persuasion*, Praeger, Westport, CT, 1994.
- SPRAGENS, W.C., *New media for the Millennium. Federal and state executive press aides and ambition theory*, University Press of America, New York, 2003.
- STANYER, J., *Modern Political Communication. Mediated Politics in Uncertain Times*, Polity, Cambridge, 2007.
- STEYN, B., "From strategy to corporate communication strategy: A conceptualization", *Journal of Communication Management*, 8, 2, 2003, pp. 168-183.
- STEYN, B., "Contribution of Public Relations to organizational strategy formulation" en TOTH, E.L. (ed.), *The future of excellence in Public Relations and communication management. Challenges for the next generation*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey, 2007, pp. 137-172.
- SWANSON, D., "Political Communication Research and the Mutations of Democracy", *Communication Yearbook*, 24, 2000, pp. 189-205.
- TAYLOR, J.R., FLANAGAN, A.J., CHENEY, G. y SEIBOLD, D.R., *Communication Yearbook*, Sage, Thousand Oaks, CA, 2001, vol. 24, pp. 99-137.
- TULIS, J., *The Rhetorical Presidency*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1987.
- VAN RIEL, C.B.M., *Comunicación corporativa*, Prentice Hall, Madrid, 1997.
- VASQUEZ, G.M. y TAYLOR, M., "Public Relations: An emerging social science enters the new millennium", en GUDYKUNST, W.B., *Communication Yearbook*, Sage, Thousands Oaks, CA, 2001, vol. 24, pp. 319-342.
- VILLAFANE, J., *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*, Pirámide, Madrid, 1988.

- VILLAFANE, J., *La buena reputación. Claves del valor intangible de las empresas*, Pirámide, Madrid, 2004.
- VOS, M. y WESTERHOUDT, E., "Trends in government communication in the Netherlands", *Journal of Communication Management*, 12, 1, 2008, pp. 18-29.
- VOS, M., "Setting the research agenda for governmental communication", *Journal of Communication Management*, 10, 3, 2006, pp. 250-258.
- WATERMAN, R.W., WRIGHT, R. y St CLAIR, G., *The Image-Is-Everything Presidency: Dilemmas in American Leadership*, Westview Press, Boulder, CO, 1999.
- WEAVER, D., McCOMBS, M. y SHAW, D., "Agenda-Setting Research Issues, Attributes, and Influences", en KAID, L.L. (ed.), *Handbook of Political Communication Research*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah, NJ/London, 2004, pp. 257-282.
- WILENSKY, H., "The Professionalization of Everyone?", *The American Journal of Sociology*, 70, 2, 1964, pp. 137-158.
- YOUNG, S. (ed.), *Government Communication in Australia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- ZAREFSKY, D., "Presidential Rhetoric and the Power of Definition", *Presidential Studies Quarterly*, 14, 3, 2004, pp. 607-619.

Copyright of Comunicación y Sociedad is the property of Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, S.A. and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.