España constitucional (1978-2018)

Trayectorias y perspectivas

V

Benigno Pendás
(director)

Esther González y Rafael Rubio
(coordinadores)

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

§ 248

LA VOZ DEL GOBIERNO DE ESPAÑA. BALANCE DE LOS CUARENTA AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

María José Canel
Catedrática de Comunicación Política y del Sector Público de la Universidad Complutense

SUMARIO

I. Introducción. —II. Cuatro décadas, cuatro datos para una pregunta de partida: ¿dónde está la comunicación del Estado español? —III. Lo que precede a la Constitución de 1978: el Estado-dueño de la información. — IV. Las implicaciones comunicativas de la Constitución de 1978. —V. Primeros pasos tras la Constitución de 1978: la institucionalización de la voz del Gobierno. —VI. El riesgo de la politización de la voz del Gobierno ante el «regreso de la derecha». —VII. Los tumbos de la voz del Gobierno hasta su vuelta a la Presidencia. —VIII. Del Estado controlador al Estado desprotegido. —IX. Retos de futuro.

I. Introducción

El pasado 1 de octubre de 2017 la imagen de una España represora recorría la prensa internacional. Había sido el día de la votación organizada por el Govern para preguntar sobre la independencia de Cataluña. La cobertura relataba una jornada de violencia en la que la Policía con sus porras atacaba gravemente la democracia: se había enfrentado a unos pacíficos votantes que simplemente deseaban acudir a las urnas en libertad. Una vez más, en una España sombría que actúa contra la paz, el progreso y la prosperidad, el Estado español (del que, por cierto, *The Guardian* se llega a preguntar «¿Quién quiere obedecer a un Estado como este?») nada tenía de Estado y todo de opresor.

La actuación de la Policía para impedir el referéndum ilegal del 1 de octubre había caído en terreno bien abonado, ese que tan agudamente describe Muñoz Molina (2017) en su artículo «En *Francoland*»: el apego del mundo internacional al estereotipo de una España que hereda dictadura, que se encuentra todavía en lucha rebelde contra el franquismo; ese prejuicio que ha impedido ver los avances de democracia, autogobierno y progreso que son resultado del desarrollo de la Constitución de 1978 durante los últimos cuarenta años.

Muchas son las causas que se podrían aducir para explicar tal fenómeno, y este capítulo se centra en lo que respecta a la comunicación.

Tomo V.indb 3841 25/06/18 12:37

II. Cuatro décadas, cuatro datos para una pregunta de partida: ¿dónde está la comunicación del Estado español?

— *24 de febrero de 1981, 1.14 minutos de la madrugada.* El Rey Juan Carlos I se dirige a la nación por televisión para abortar el golpe de Estado perpetrado el día anterior en el Congreso de los Diputados. «La Corona —afirma—, símbolo de la permanencia y unidad de la patria, no puede tolerar en forma alguna acciones o actitudes de personas que pretendan interrumpir por la fuerza el proceso democrático que la Constitución, votada por el pueblo español, determinó en su día a través de referéndum». Era la primera vez en democracia que el jefe de Estado ponía de manifiesto que el Estado ya no tenía titularidad franquista, sino que pertenecía al pueblo español. Quedaba por ver cómo esta máxima navegaría a través de los tiempos.

— *14 de julio de 1997.* Más de tres millones de personas salen a la calle en diferentes ciudades de España en repulsa por el asesinato a manos de ETA del concejal del PP Miguel Ángel Blanco. «ETA mata en una España que ya es democracia», venía a ser el grito que ponía fin a años de silencio. Una exitosa estrategia de comunicación de ETA había logrado que dentro, pero sobre todo fuera, la gente se creyera eso de que esta banda terrorista no era más que un grupo que actuaba por una causa justa, la de proteger, frente a la represión del Estado franquista, las libertades de los ciudadanos. Casi veinte años después de la Constitución de 1978 todavía la imagen del Estado español era vulnerable a las contaminaciones de su pasado.

— *12 de marzo de 2004.* Más de once millones de personas salen a las calles para condenar el atentado del 11-M, el más sangriento de la historia de España. Pero no era la de esa masiva manifestación una reivindicación unánime: a diferencia de países como Estados Unidos, Reino Unido o Francia, a la sociedad española le faltó himno, bandera y patria para hacer causa común contra los terroristas, y al Gobierno central le sobró equivocación al creer que imponiendo la pancarta «Con la Constitución, contra el terrorismo» lograría concitar las energías de una sociedad dividida.

— *7 de noviembre de 2017*. En un acto celebrado en Bruselas con 200 alcaldes catalanes independentistas, el expresidente del Gobierno de Cataluña, Carles Puigdemont, afirma: «El fascismo ha vuelto a España», y califica el español como «un Estado que da miedo». Se trataba de una intervención en preparación para la campaña de las elecciones autonómicas del 21 de diciembre, que demuestra que cuarenta años después la herencia del franquismo sigue intoxicando, y no con nulo éxito, la proyección del Estado español dentro y fuera de nuestras fronteras.

Estos cuatro datos constituyen solo algunos botones de muestra del argumento en torno al que se mueven estas páginas: en la gestión de su comunicación, la voz del Gobierno de España ha prestado más atención a la venta de un programa de gobier-

Tomo V.indb 3842 25/06/18 12:37

no (adquiriendo en consecuencia tintes de comunicación político-partidista) que a la proyección del Estado en el que tal programa se desarrolla (perdiendo, en consecuencia, los rasgos de neutralidad y apartidismo que caracterizan al Estado). Resulta curioso constatar los frágiles símbolos con que este cuenta: su himno carece de letra; el origen de su bandera es desconocido, hasta el punto de que muchos ven en la rojigualda una enseña franquista; y no fue hasta 2007 —más de treinta años tuvieron que pasar— cuando el Gobierno central se diera cuenta de que su nombre no aparecía en la comunicación institucional (por lo que los nombres de los Gobiernos autonómicos competían muy bien con una desaparecida palabra «España» en la publicidad que diariamente escuchaban los españoles). La comunicación estatal, es decir, la que proyecta y transmite la naturaleza de la entidad que une, representa, incluye y protege a todos, parece haber estado ausente en la voz de los Gobiernos, y es quizá por ello por lo que al lastre del pasado no le ha sido difícil hacerse hueco.

III. Lo que precede a la Constitución de 1978: el Estado-dueño de la información

La institucionalización de la práctica de la comunicación del Gobierno tiene su inicio en 1923, con el establecimiento en régimen de dictadura militar del Gabinete de Información y Censura de Prensa, con funciones de portavocía gubernamental y adscrito a la Presidencia (Campos, 2010: 443). Este régimen importaba la estructura piramidal y centralizada napoleónica para la difusión de la información gubernamental: el sistema de «inserción obligatoria» otorgaba al Estado una posición predominante para garantizar, mediante la coacción y la censura, una estructura informativa estatal (Campos, 1999: 105).

Esta organización de la comunicación será retomada en el régimen de Franco: con pequeñas oficinas o gabinetes de prensa que funcionaron como los gabinetes de censura de la dictadura de Primo de Rivera, se mantendría el carácter propagandístico y el derecho predominante del Estado a difundir información. El Ministerio de Información y Turismo que se crea en 1951 no hace otra cosa que reforzar ese derecho, consagrando así la información como una actividad estatal más de un Estado que regula las actividades de prensa, propaganda, información, radiodifusión, cine, televisión, teatro y turismo.

A la muerte de Franco en 1975, y en espera de una Constitución, el Rey nombra a Adolfo Suárez presidente del Gobierno para abordar el reto de la democratización. Este tenía claro que «el país tenía que cambiar de forma radical. Algunos como yo pensábamos que eso tenía que hacerse sin volver otra vez a la terrible confrontación entre españoles que tanto se ha producido en la vida de nuestro país (…). Yo, desde luego, tenía muy claro que, ocurriera lo que ocurriese en el futuro, era absolutamente imprescindible que no pasara por una nueva confrontación entre españoles» (entrevista con Suárez, en Prego, 2000: 19-20). Urgido por la presión del momento, por la de los inmovilistas y por las incertidumbres procedentes de distintos ámbitos, el

Tomo V.indb 3843 25/06/18 12:37

nuevo presidente necesitaba generar esperanza: «Era imprescindible conseguir transmitir al pueblo español la confianza en que, a pesar de todo, era posible lograr lo que queríamos, que no se trataba de un sueño irrealizable, que lo que buscábamos era algo que existía en la mayor parte de los países civilizados del mundo y que, por lo tanto, era posible lograr convivir en democracia» (entrevista con Suárez, en Prego, 2000: 54).

Consciente de la importancia de la gestión de la información en los nuevos tiempos democráticos, Suárez y su equipo dan los primeros pasos para establecer la comunicación del Gobierno en democracia: en 1977, y bajo la Presidencia de Gobierno, se crea la Oficina de Servicios Informativos para atender las relaciones con los medios de comunicación. Al año siguiente, «dada la importancia objetiva de los medios de información en una sociedad pluralista», y asumiendo la obligación que el Gobierno tiene de facilitar el acceso a la información sobre lo que hace, Suárez eleva el rango de la comunicación en el organigrama, transformando esa oficina en una Secretaría de Estado (Real Decreto 2157/1978).

Se ponían así los primeros peldaños para escapar de la concepción totalitaria de la comunicación del régimen franquista: el Estado no es dueño de la información, sino que lo es el pueblo, que, representado en cierta manera por los medios de comunicación, tiene derecho a conocer la información de lo que le atañe. En este paso fue relevante la personalidad y capacidad comunicadora del líder: como algunos han afirmado, el de Suárez fue un liderazgo polivalente, que desplegaba al máximo su seducción tanto en los cara a cara o en *petit comité*, incluso con sus adversarios políticos, como con las grandes masas, con quienes era capaz de conectar en las alocuciones televisivas (Álvarez y Pascual, 2002); estas habilidades le sirvieron para negociar con los distintos grupos hasta llevar al país por la senda de la Constitución.

IV. Las implicaciones comunicativas de la Constitución de 1978

El 6 de diciembre de 1978 el pueblo español ratificó en referéndum la Constitución que actuaría de ley marco para el proyecto de democratización. España sería una Monarquía constitucional parlamentaria, cuyo régimen territorial estaría compuesto por 17 Comunidades Autónomas. Dos rasgos de esta ley marco hay que destacar para comprender cómo opera la voz del Gobierno en España hoy.

Con la idea de consolidar Gobiernos coherentes tras años de inestabilidad, la Constitución de 1978, por un lado, consagra la figura de un presidente fuerte, que no es «uno más entre sus iguales» (de hecho no se le llama primer ministro, como en otros parlamentarismos), sino que tiene importantes poderes gracias a los que puede controlar la agenda del Parlamento, nombrar y cesar ministros, configurar a su gusto la estructura y organigrama del Gobierno (López Guerra, 1992) o decidir la lista electoral. En consecuencia, el presidente es el principal activo comunicativo, es decir, a quien los medios otorgan más relevancia noticiosa (Álvarez y Pascual, 2002: 267-268); lo que también se puede interpretar en sentido contrario,

Tomo V.indb 3844 25/06/18 12:37

es decir, en él es en quien recae la carga y responsabilidad de la exposición mediática que implica comunicar su Gobierno. Es además quien decide la estructura, rango y recursos para la comunicación, por lo que esta queda a merced de la sensibilidad que el líder tenga al respecto. La capacidad comunicadora del líder será vital en las primeras décadas de la voz del Gobierno en democracia, cargando de personalismo (y con ello algo también de partidismo) el mensaje gubernamental, y haciendo en consecuencia más difícil la continuidad y estabilidad que son propias del Estado.

Un segundo rasgo tiene que ver con el carácter autonómico del régimen territorial de España. Cada Comunidad Autónoma tiene su Poder Ejecutivo y Legislativo. En consecuencia, la comunicación de las políticas públicas del Gobierno central (y particularmente en aquellas que son de competencias compartidas) rivaliza con la comunicación de los Gobiernos autonómicos, por lo que el Gobierno central necesita recurrir al partido para establecer mecanismos de coordinación nacional. Esto hace que los mensajes gubernamentales aparezcan frecuentemente impregnados de partido, que es la plataforma y estructura que acaba ayudando a un Gobierno a lograr consistencia nacional. Además, no le basta al Gobierno central con idear un mensaje, sino que tiene que ajustar este a las singularidades culturales de las diferentes regiones (con lo que esto supone de delicados equilibrios de símbolos, idiomas, tradiciones, evocaciones, etc.). Por último, las estrategias de comunicación de las políticas públicas obligan a los ministros a viajar por todo el territorio, pues solo así lograrán saltar a las portadas con sus mensajes en un país donde los reyes de las audiencias son los medios regionales; esto va acompañado, por cierto, de pugnas entre las oficinas de protocolo para no perder un milímetro de protagonismo, sobre todo cuando Gobierno central y autonómico están ocupados por partidos rivales. En consecuencia, el mensaje gubernamental fácilmente se tilda de partidismo, dificultando la neutralidad propia del Estado, así como la cultura de «políticas de Estado» para «problemas de Estado» acordadas por «hombres/mujeres de Estado».

V. Primeros pasos tras la Constitución de 1978: la institucionalización de la voz del Gobierno

En 1977 se celebran las primeras elecciones democráticas, en 1978 se aprueba la Constitución y en 1979 se inicia un periodo de alternancia democrática, con Gobiernos de distintos partidos, siempre liderados por el PSOE o por el PP, salvo en los tres primeros años. Cuando en 1982 llega por primera vez al poder un partido de izquierdas (PSOE), su líder, Felipe González, de 42 años de edad, trasladó al Gobierno lo que había aprendido durante la campaña electoral: la comunicación es esencial para lograr el cambio (Feo, 1993), y el cambio era la promesa en la que habían confiado los españoles otorgándole una mayoría abrumadora. Ahora se trataba de cumplir y González era bien consciente de que demostrar cambio era también demostrar que la alternancia era posible. El joven presidente proyectaba ilusión y esperanza, y se encuentra con que, por un lado, «había factores de fortalecimiento

Tomo V.indb 3845 25/06/18 12:37

de la democracia que era extraordinariamente urgente abordar»; pero, por otro, había también una «crisis muy profunda desde el punto de vista económico que nunca se había podido priorizar en la época de la Transición» (entrevista con González, en Prego, 2000: 184). Hay que fortalecer la Presidencia centralizándola, considera González, lo que tiene una consecuencia comunicativa: será él —y no tanto los ministros— quien dará las ruedas de prensa y quien pivotará las relaciones con los medios de comunicación.

Dos meses después de las elecciones, en diciembre de 1982, González crea la figura del portavoz del Gobierno (con una Secretaría de Estado), con el fin de que, en palabras de su portavoz, las ideas del presidente del Gobierno y su gabinete aparezcan fielmente reproducidas en los medios; se trataba de «ejercer funciones de interlocutor continuo y responsable entre el Gobierno y los diversos medios de información» (Sotillos, 1984: 380). Se pretendía así ajustar el ritmo de la burocracia de la Administración Pública al de los medios, y lograr un intercambio de información más preciso y directo; se pretendía, en último término, sustituir el modelo de «control estatal» heredado —de «dirigismo»— por un enfoque más profesional de la comunicación (Sotillos, 1984: 381). Tres años más tarde, en 1985, el portavoz es elevado al rango de ministro, y González pide a Javier Solana que compagine esta responsabilidad con la de ministro de Cultura.

Obsesionado por la necesidad de explicarse para compartir con los ciudadanos el proyecto de democratización del país, en 1988 González dará uno de los pasos más relevantes para sistematizar la voz del Gobierno: crea todo un Ministerio, con estructura propia, el Ministerio de la Portavocía, y de forma inédita pone al frente a una mujer, Rosa Conde. Apenas la cara de un Gobierno la había portado una mujer, y lo hacía un país que, para un contexto internacional, solo estaba despertando a la democracia. Pero, además, Conde era independiente (no pertenecía entonces al PSOE). Demostraba esto que González había captado algo que hoy es saber común en el ámbito de la comunicación gubernamental en países desarrollados: una profesional (que no una política) dedicaría todo su tiempo, y con apoyo de todo un equipo ministerial, al trabajo de portar la voz del Gobierno.

Corresponde al Ministerio del Portavoz del Gobierno, reza el Real Decreto 727/1988, art. 3.1, «la elaboración y difusión de los comunicados ordinarios del Gobierno y de su presidente del Gobierno; la coordinación de los servicios informativos de la Administración del Estado en España y en el exterior y las relaciones habituales con los medios informativos nacionales y extranjeros». Si bien con la perspectiva de hoy hay que decir que esta delimitación de funciones se quedaba en un nivel muy táctico y operativo (solo se contempla una función informativa, y no se presta atención a las cuestiones estratégicas, entre las que está el diseño del relato de país y de Estado que en ese momento iniciaba su andadura autonómica), lo que hizo Conde fue de enorme transcendencia: montó el equipo, asignó funciones y tareas y configuró una estructura que en buena parte es la que perdura en nuestros días.

Pero en aquella época de construcción de democracia, más que la estructura lo determinante fue la personalidad del líder. Comunicador nato y sin rival, González

Tomo V.indb 3846 25/06/18 12:37

demostró nacional e internacionalmente una facilidad extraordinaria para actuar en todas las instancias, conectando con el público tanto en mítines como por televisión (Álvarez y Pascual, 2002). Sería el «Factor Felipe» el elemento crucial que compensaría la todavía débil y no totalmente sistematizada oficina de comunicación —si se compara con la de otros países— en momentos tan críticos como el de los escándalos políticos en los que su Gobierno estuvo implicado en los 90 (Canel & Sanders, 2006: 90) y que precedieron a las elecciones de 1996.

VI. El riesgo de la politización de la voz del Gobierno ante el «regreso de la derecha»

Las elecciones de 1996 volvieron a poner a prueba la capacidad de alternancia de España, con unos resultados a favor del Partido Popular tales que permitieron a Alfonso Guerra, vicepresidente que lo había sido con González, sentenciar aquello de «nunca una derrota fue tan dulce y una victoria tan amarga». Amargo era tener que llevar a cabo importantes reformas para combatir una aguda crisis económica contando solo con el frágil apoyo de una mayoría simple.

Llegaba la derecha y en ella aleteaba el recuerdo de Franco. «El primer objetivo de comunicación —dirá años después Miguel Ángel Rodríguez, el que fuera portavoz del primer Gobierno de Aznar— era salir vivos del empeño. Aquella minoría parlamentaria estaba aderezada además con un Felipe González y su entorno, que despreciaban absolutamente la figura de Aznar y las reformas que se proponía. "En el mes de mayo estos se marchan", pensaban; creían que no llegaríamos al año. Así que la primera labor de comunicación era luchar contra eso» (Rodríguez, 2009).

Aznar no tenía muy claro qué quería hacer con la comunicación. Según quien fue su segundo portavoz, en un principio pensó mantener la portavocía en el nivel de Ministerio, pero después hizo recaer esta función en el secretario de Estado de Comunicación, Miguel Ángel Rodríguez, quien le había llevado la comunicación cuando estaba en la oposición (Piqué, 2009).

Efectivamente, Aznar modificaría varias veces la fórmula de portavoz. En 1998 pide a Josep Piqué que compagine esta función con la de ministro de Industria; en el 2000 crea un ministerio específico, replicando con Pío Cabanillas el modelo de Rosa Conde; y en el año 2002, y por primera vez en la historia democrática, será el vicepresidente del Gobierno quien se encargue de tal función, Mariano Rajoy. Con esta fórmula Aznar aseguraba, es verdad, la coherencia de la voz del Gobierno, pues un vicepresidente tiene la visión global del Gobierno que gestiona y del que porta la voz. Pero se alejaba de esa profesionalización (y con esta el apartidismo) que tienen las portavocías que desligan esta función del político: un vicepresidente es la máxima expresión de una portavocía política, resultando así más difícil enmarcar la voz del Gobierno en el contexto del Estado en el que opera.

El estilo de liderazgo de Aznar ha sido calificado como un caso curioso de complementariedad, «eficaz y rotundo en la crítica, pero ineficaz en propuestas que

Tomo V.indb 3847 25/06/18 12:37

galvanicen la ilusión colectiva más allá de su propio partido» (Álvarez y Pascual, 2002: 274). Confiaba más en los hechos que en las palabras («Hechos» fue uno de los lemas de la campaña en la que se presentó a la reelección); durante la precampaña del 2000 se permitió el lujo de negarse a ser entrevistado por el más importante grupo de medios, PRISA (en respuesta al mal trato que este le había dado en el primer Gobierno); llegó muy tarde (si es que llegó) a fotografiarse en la catástrofe del *Prestige*, y se justificó comparando sarcásticamente la poca utilidad de una foto con la mayor que tienen las horas de trabajo de despacho, contraviniendo así una de las pautas que recomienda la comunicación de crisis; y protagonizó una de las páginas más relevantes de la historia de España cuando en las elecciones de 2004 los votantes, más preocupados por una posible vuelta del oscurantismo franquista que por la maldad de los terroristas —no es posible proporcionar aquí más análisis de lo que allí pasó—, le negaron la victoria. Una vez más, la voz del Gobierno quedaba lastrada por el pasado de España.

VII. Los tumbos de la voz del Gobierno hasta su vuelta a la Presidencia

La fórmula de portavocía política de la Vicepresidencia la consolidará José Luis Rodríguez Zapatero, nombrando a María Teresa Fernández de la Vega vicepresidenta y portavoz. En todo lo demás Zapatero haría lo opuesto a Aznar. Si este había despreciado la comunicación confiándolo todo a los hechos, para aquel los símbolos tendrían gran relevancia: no levantarse al paso de la bandera estadounidense en el desfile del 12 de octubre en repulsa a la guerra de Irak; la bombilla de regalo del Ministerio de Industria para ahorrar luz o las zapatillas del Ministerio de Vivienda para ayudar al pateo que necesita toda búsqueda de piso; la fotografía de la ministra de Defensa embarazada pasando revista a las tropas, o el reportaje en *Vogue* para contar que por primera vez a España llegaba un Gobierno paritario, son solo algunos ejemplos que facilitaron a quienes no le quisieron afirmar que lo de Zapatero no era más que un Gobierno de gestos.

Presionado por una severa crisis económica, así como por la percepción ciudadana de que de tal problema el Gobierno no se había percatado, o sobre el que había mentido, Zapatero acude una vez más a la comunicación, pero en este caso solo para echarle la culpa. «Estamos gestionando bien, pero lo comunicamos mal», fue su razonamiento el 20 de octubre de 2010, cuando remodela su Gobierno con el fin de «iniciar el momento de la recuperación definitiva de la economía y del empleo». En ese empeño, otorgaba a la comunicación un lugar central, y confiaba, como expresó en rueda de prensa, en personas «con gran capacidad de comunicación para explicar con claridad a la sociedad española lo que estamos haciendo». (Rodríguez Zapatero, 2010). Se modificaba así el organigrama de comunicación con el fin de ganar más extensión y eficacia en los mensajes, por lo que a partir de aquel momento dos serían las personas que llevarían la portavocía: por un lado, el vicepresidente (entonces Alfredo Pérez Rubalcaba) y, por otro, el ministro de la Presidencia (entonces Ramón Jáuregui).

Tomo V.indb 3848 25/06/18 12:37

Que esa duplicidad de portavocía va contra lo que los libros aconsejan es algo que no se pudo testar, pues el 28 de julio de 2011 Rodríguez Zapatero se vería obligado a anunciar una anticipada convocatoria de elecciones generales, que se celebrarían cuatro meses antes de lo previsto.

La llegada al Gobierno del Partido Popular con Mariano Rajoy a la cabeza de una holgada mayoría absoluta constituye otro *test* al marco constitucional de 1978. Austero de expresión, más amigo de la ironía parlamentaria que del espectáculo televisivo, más de las apelaciones al sentido común del «hombre normal» que del recurso a los gestos y a los símbolos propio de su predecesor, Rajoy traía aquello de su mentor de que es mejor dejar que sean los hechos quienes hablen por sí mismos. Durante sus Gobiernos, la reforma de la Constitución para la reorganización territorial de España será tema constante de debate público, afectado por cuestiones tan relevantes como la grave crisis económica global, la irrupción de los populismos, los escándalos de corrupción, la sucesión del Rey Juan Carlos I o el conflicto independentista catalán.

En cuanto a la comunicación, la famosa foto del «presidente del plasma» puede empañar el hecho de que Rajoy protagoniza uno de los hitos más importantes de la institucionalización de la voz del Gobierno de España desde la Constitución de 1978. En diciembre de 2016 decide, lo mismo que en su día Bill Clinton, subir de rango la responsabilidad de la comunicación. Después de décadas fuera (desde Adolfo Suárez), la Secretaría de Estado de Comunicación vuelve a depender orgánicamente de la Presidencia del Gobierno, por lo que su titular hoy reporta directamente al presidente. Ningún presidente estadounidense ha modificado después la decisión de Clinton, como tampoco lo hará todo sucesor de Rajoy que abrace el principio de que la comunicación de un Gobierno es de tal trascendencia que sus decisiones han de tomarse junto con otras, es decir, al más alto nivel. De hecho, análisis internacionales revelan que uno de los grandes retos que tienen los Gobiernos es el de reformar sus organigramas para dar a la comunicación mayor peso institucional (Sanders y Canel, 2013).

En la configuración vigente de la voz del Gobierno al cierre de estas páginas, si bien hay insuficiencias que no es posible ahora elaborar (como la de que todavía distamos de la capacidad estratégica que se necesita para pasar en la Administración Pública de la cultura del control a la cultura de la escucha), hay algunas mejoras que se deben señalar. Las funciones y tareas ya no se restringen a la relación con medios de comunicación, sino que contemplan el establecimiento de relaciones directas con los ciudadanos. La clasificación de subunidades en el organigrama abandona el obsoleto criterio del alcance geográfico (información nacional *versus* la internacional) para adoptar el de cometidos: una Dirección general de logística informativa se dedica a la relación con los medios de comunicación; se contempla una Dirección general de comunicación para cuestiones más estratégicas, como la coordinación del mensaje (entre Ministerios, con Ayuntamientos y con delegaciones del Gobierno) o la comunicación en red; y se integran mejor ciertas funciones de la comunicación, que antes estaban dispersas, con la articulación en esta estructura de la unidad de

Tomo V.indb 3849 25/06/18 12:37

protocolo informativo (para la gestión de los actos oficiales) o la de publicidad institucional. La voz del Gobierno tiene hoy ciertamente una configuración algo más avanzada que hace años.

VIII. Del Estado controlador al Estado desprotegido

Mucho ha llovido afortunadamente desde aquel Estado que se sentía tan dueño de la información que podía decidir qué salía y qué no salía en los medios de comunicación. Fortuna incierta tiene, sin embargo, el Estado en lo que respecta a las connotaciones que se le asocian dentro y fuera de España al finalizar el año 2017 y casi completar los cuarenta años de aniversario de la Constitución de 1978. En el contexto de la situación en Cataluña sobre la que el mundo entero tiene puesto el ojo (pues su resultado es relevante para la configuración de Europa y por ende para la del resto), eso de que «el fascismo ha vuelto» a una «España franquista», en «un Estado que da miedo» y «al que nadie quiere obedecer», demuestra que el lastre del franquismo se asoma de nuevo; bien es verdad que por empeño de unos, pero también ciertamente por torpeza y fragilidad de otros. En esta campaña y como otras veces en elecciones de Comunidades Autónomas nacionalistas, el eje tradicional izquierda-derecha se ha trasladado al de independentismo-constitucionalismo, pero lo nuevo es que se ha hecho posible la siguiente paradoja: el independentismo (donde están presentes fuerzas de raíz conservadora) se está permitiendo acusar al constitucionalismo (donde está presente la izquierda) de «fascista» y «franquista».

En este contexto hay dos deficiencias de la configuración de la voz del Gobierno que es pertinente ahora señalar. La primera, la facilidad con la que el conflicto independentista ha logrado proyectar internacionalmente un Estado español asociado de nuevo al franquismo, arroja dudas sobre la eficacia con la que el Gobierno ha trabajado para proyectar España en el exterior a través de las consejerías de información de las Embajadas o de operaciones como la del programa «marca España». Hace falta repensar cómo organizar mejor esos recursos para que la imagen de nuestro país sea más fiel a su potente realidad. La segunda, el culmen del conflicto independentista ha sorprendido a un Gobierno central cuyo portavoz, el ministro de Educación, Cultura y Deporte, se ha reunido menos veces con los medios de comunicación internacionales de lo que ha hecho el expresidente Puigdemont o su exconsejero de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia de la Generalitat de Cataluña, Raül Romeva. Rajoy ha subido la comunicación de rango, pero a la vez ha infravalorado la comunicación al considerar que esta es una tarea tan sencilla que se puede compatibilizar con otras altamente consumidoras de tiempo como lo son la educación, la cultura y el deporte de un país. Poco ha debido dedicar el ministro de Educación, Cultura y Deporte (como su predecesora en la función de portavocía, la vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría) para que su equipo y especialistas en comunicación fueran preparando con previsión la proyección del Estado español ante la amenaza del conflicto independentista.

Tomo V.indb 3850 25/06/18 12:37

En definitiva, en el umbral del cuarenta aniversario de la Constitución, nos encontramos con un Estado español desprotegido ante los envites de quienes lo odian, y que han logrado colocar en no pocos ámbitos la impresión de que aquí Estado es lo que decide el Gobierno (sobre todo, el de derechas), ignorando una más amplia dimensión del Estado que, entre otras cosas, incluye al conjunto de Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Diputaciones que se extienden por todo el territorio nacional.

IX. Retos de futuro

Así las cosas, los siguientes son algunos retos que se desprenden de estas páginas.

Proyectar el Estado

España necesita delimitar y diferenciar bien la comunicación gubernamental de la electoral, la política, la estatal y la administrativa; si bien todas están de alguna forma relacionadas, sus objetivos y maneras de funcionar son diferentes. Hay que evitar que el devenir de los acontecimientos acabe confundiéndolas. En ese reto es necesario proyectar mejor qué es España, su historia y trayectoria; hace falta una mayor pedagogía con la que el ciudadano se sitúe en los diferentes niveles de Gobierno, así como en la responsabilidad que cada uno tiene; el Gobierno central ha de realizar mayores esfuerzos divulgativos para que no puedan volver a calar relatos falsos sobre cuánto aporta y quién al fondo común con el que resolvemos los problemas que compartimos; y es preciso que la voz del Gobierno se articule bien con la proyección de la Jefatura de Estado, de tal forma que no sea tan fácil la dicotomía cerrada de Corona-derecha-clericalismo *versus* República-izquierda-ateísmo, que con tanta pobreza intelectual ha inspirado el debate público de estos cuarenta años.

Preservar los mensajes gubernamentales de partidismo

Son todavía poco efectivos los mecanismos para preservar de partidismo los mensajes del Gobierno, y se perpetúan prácticas que ya están obsoletas en países democráticos (tales como las declaraciones institucionales sin intervención de los periodistas o el elevado control por parte de las instituciones y de los partidos de la señal de televisión en los eventos o en la dinámica de los debates políticos y electorales). Esto significa mejorar la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional para que, por un lado, sean menos impunes las campañas de autobombo; pero, por otro, para que también los Gobiernos sean más modernos en su comunicación, y se hagan más conscientes de la torpeza que significa seguir centrando todo su coste en campañas publicitarias. España tiene que ponerse al día para invertir en planes estratégicos de comunicación, reputación, legitimidad, participación ciudadana, transpa-

Tomo V.indb 3851 25/06/18 12:37

rencia, Gobierno abierto, capital intelectual, marca, capital social y otros tantos activos intangibles que están surgiendo al son de emergentes problemas para, en último término, construir confianza ciudadana en las instituciones.

Profesionalizar la comunicación

Hace falta que los Gobiernos arriesguen apostando por una portavocía profesional no política, que dedique todas sus energías a la comunicación; hay que repensar organigramas de Ministerios, donde a día de hoy no hay portavoces y la carga de la exposición mediática recae exclusivamente en los ministros; hay que pasar de la sobrecarga de tareas técnicas (tales como la elaboración de *clippings* de prensa o la gestión de acreditaciones de los medios) a tareas más directivas (como la planificación de la comunicación o la evaluación de sus efectos). De hecho, son muy escasos los planes de comunicación de legislatura, los manuales de crisis o los planes de reputación de la Administración Pública española (Canel, 2013). Una mayor profesionalización de la comunicación permitirá salir de la falsa dicotomía que enfrenta el fondo a la forma, la de la «comunicación de hechos *versus* comunicación de símbolos», que ha emponzoñado los paradigmas del buen hacer profesional. Es preciso que gestores públicos y políticos se convenzan de que tan mal gobernante es quien gestiona bien pero comunica mal como quien comunica bien pero gestiona mal.

Intensificar la formación y aprendizaje en comunicación de los gestores públicos

Si bien España es el único país que cuenta con un programa especializado en el nivel de máster oficial para funcionarios, el Máster universitario en Comunicación de la Administración Pública (UIMP-INAP), hace falta sistematizar más la formación, captación y promoción de los comunicadores para actualizar conocimientos y adquirir habilidades estratégicas con las que planificar la legislatura, responder a los imprevistos —catástrofes naturales, fallos funcionales, (ciber)ataques terroristas, etc.— y en definitiva, para que funcionarios y políticos se atrevan a escuchar a la sociedad.

Escuchar a la sociedad

Interactuar con los públicos es, en último término, el principal reto al que se enfrenta este y todos los Gobiernos, y que incluye desafíos en diferentes ámbitos, entre los que cabe destacar los siguientes: encontrar las mejores formas para llevar a cabo procesos activos y pasivos de escucha ciudadana, tanto *on-line* como *off-line*, así como para lograr la consecuente interacción con los ciudadanos. La Administración Pública apenas cuenta con sistemas de análisis y seguimiento de lo que sucede en la red, y son muy escasos los estudios de opinión pública para explorar las expectativas ciudadanas. Hace falta ver cómo incorporar mejor a los

Tomo V.indb 3852 25/06/18 12:37

distintos públicos, evaluar adecuadamente la eficiencia de lo puesto en marcha (para no cerrar en falso, por ejemplo, «capítulos» como los de presupuestos participativos iniciados en tantos Ayuntamientos) y utilizar el *big data* para transformar en escucha la ingente información que las Administraciones Públicas tienen de sus públicos.

En suma, los organigramas, la organización del trabajo, la preparación profesional, el tipo de tareas, etc., están necesitando un proceso de transformación para poder orientar la comunicación a la construcción de la confianza ciudadana en sus instituciones, en su Estado, en su propio país.

Referencias

Álvarez, José Luis, y Pascual, Ernesto M., «Las competencias de liderazgo de los presidentes de Gobierno en España», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 116, 2002, págs. 267-279.

Campos, Victoria, *El portavoz del Gobierno. El desarrollo de la Administración comunicativa en España,* tesis doctoral inédita. Madrid: Universidad Complutense, 1999.

— «La actual Administración comunicativa de la defensa en España», en M. Requena (coord.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo* xxi. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2010, págs. 439-450.

Canel, M.ª José, «Government communication in Spain. Leaving behind the legacies of the past», en Sanders, K., y Canel, M. J., *Government communication. Cases and challenges.* Londres: Bloomsbury, 2013, págs. 133-151.

Canel, M.ª José, y Sanders, Karen, *Morality Tales. Political scandals and journalism in Britain and Spain in the 1990s.* New Jersey: Hampton Press, 2006.

Feo, Julio, *Aquellos años.* Barcelona: Ediciones B, 1993.

López Guerra, Luis M. «El Gobierno en la Constitución de 1978», en J. García Fernández (coord.), *El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno 1812/1992.* Madrid: Tecnos, 1992, págs. 179-192.

Muñoz Molina, Antonio, «En Francoland», en *El País. Babelia*, 13 de octubre de 2017, extraído de https://elpais.com/cultura/2017/10/10/babelia/1507657374_425961.html, último acceso: 19 de diciembre de 2017.

Prego, Victoria, *Presidentes. Veinticinco años de historia narrada por los cuatro jefes de Gobierno de la democracia.* Barcelona: Plaza y Janés, 2000.

Piqué, Josep, portavoz de Gobierno de Aznar, 1998-2000. Entrevista con la autora, 2009.

Rodríguez, Miguel Ángel, secretario de Comunicación y portavoz de Gobierno de Aznar, 1996-1998. Entrevista con la autora, 2009.

Rodríguez-Zapatero, José Luis, rueda de prensa, 20 de octubre de 2010, descargado de http://www.rtve.es/noticias/20101020/minuto-a-inuto-crisis-Gobierno-rub-

Tomo V.indb 3853 25/06/18 12:37

alcaba-sera-nuevo-hombre-fuerte-del-Gobierno/363380.shtml, último acceso: 19 de diciembre de 2017.

SANDERS, Karen, y CANEL, María José (eds.), *Government Communication. Cases and Challenges.* Londres: Bloomsbury, 2013.

SOTILLOS, Eduardo, *La transparencia informativa en la Administración.* Bilbao: Boletín de Estudios Económicos, 1984.

Tomo V.indb 3854 25/06/18 12:37