

## Resumen

Como consecuencia de la pérdida de ingresos derivada de la crisis económica internacional iniciada en 2008, las Administraciones Públicas se ven empujadas a hacer más con menos, e incumplen en mayor grado las expectativas de los ciudadanos sobre los servicios (y la calidad) que esperan de ellas. Por este motivo, las organizaciones públicas se ven impelidas a mejorar la gestión de su reputación para demostrar no sólo su utilidad sino, también, su legitimidad de ejercicio. Reputación y confianza serán, por lo tanto, dos conceptos clave para las instituciones públicas del siglo XXI y para la calidad de las democracias. En este escenario, la comunicación pública jugará un renovado y muy central papel dentro del sector público.

Palabras clave: Confianza, comunicación política, instituciones públicas.

## Abstract

As a result of the loss of revenue due to the global economic crisis that began in 2008, public institutions are pushed to do more with less. Besides, they are failing in fulfilling greater expectations of citizens, based on the scope and also on the quality of public services. For this reason, public organizations are impelled to improve their reputation management, not only to prove their usefulness but also to determine their legitimacy. Reputation and trust are, therefore, two key concepts for public institutions in 21st Century. It will also be relevant for the quality of democracy. Therefore, public communication will play a central role within public sector.

Keywords: Trust, political communication, public institutions.

## REPUTACIÓN Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

# EL RENOVADO PAPEL DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

David Redoli Morchón

En el siglo XXI hablar de sector público, de instituciones públicas, de política, de partidos políticos y hablar, en definitiva, del poder público, significa abordar un espacio mediatizado, en el que los medios son el fundamento tanto de la comunicación ascendente como descendente entre los ciudadanos y el sistema político (Bennett y Entman, 2001: 5).

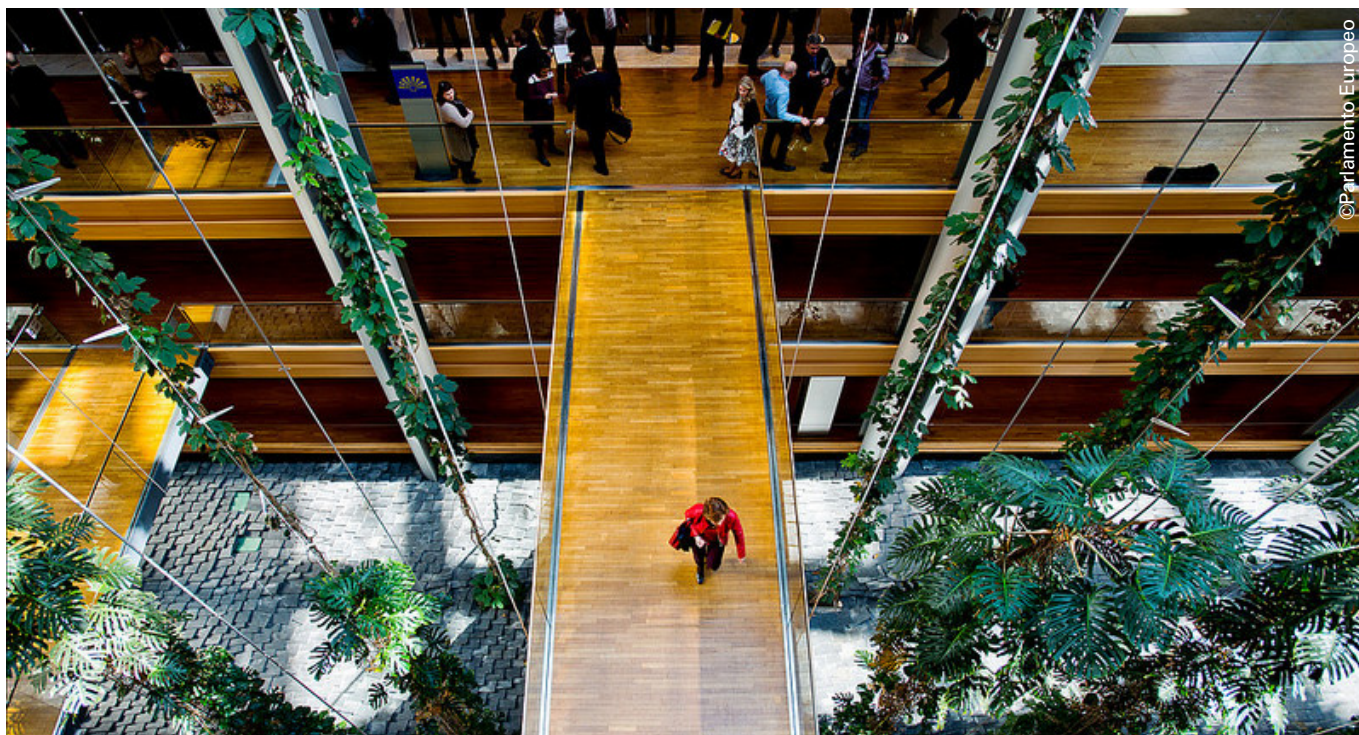
La política y el sector público, entendidos y ejercidos como se hizo hasta el siglo XX, parecen no ser ya tan eficaces para solucionar los problemas de los ciudadanos (Escudero 2005: 50-55; Arbós y Giner, 1996). Hoy en día, el ciudadano recibe estímulos afectivos y cognitivos, elabora sus opiniones y define sus actitudes en un ambiente comunicativo formado por los medios de comunicación, las redes informales y la comunicación que directamente procede del mundo político (Mazzoleni, 2010: 278).

A ese escenario hay que sumarle otro fenómeno: las relaciones de poder en el siglo XXI han variado en dos sentidos: por un lado, el poder se ha construido alrededor de la articulación entre lo global y lo local, y, por otro lado, está organizado principalmente en redes (y

en redes de redes), no en unidades individuales. Así, dado que las redes son múltiples, las relaciones de poder son específicas de cada red (y de las relaciones entre ellas), definiendo quién queda incluido y quién queda excluido en las arenas de la política o de la economía (Castells, 2009: 81-82).

En el epicentro de estas lógicas no sólo están los ciudadanos y las grandes corporaciones privadas: también están las Administraciones Públicas. Unas Administraciones Públicas a las que se les plantean nuevos retos y desafíos.

De acuerdo al Diccionario de Sociología (Giner, Lamo de Espinosa y Torres, 1998: 12), la Administración Pública es "la organización que lleva a cabo la acción pública, esto es, a quien se encomienda el logro de los objetivos fijados por las instancias políticas". El volumen alcanzado por el sector público (representa la mitad del PIB en los países de la Unión Europea y alrededor del 20% del empleo) y su incidencia en la vida cotidiana de los ciudadanos hacen que la provisión de bienes y de servicios públicos sea el factor clave para la legitimidad política de las Administraciones Públicas.



© Parlamento Europeo

Pues bien, en sintonía con esta definición, y tal y como argumenta el profesor Agustín Ferraro (2009), una excesiva burocratización y la obsolescencia de las formas de gestión, de dirección y de liderazgo en las Administraciones Públicas, dificultan la buena gobernanza y desdibujan el rol del Estado en el contexto de la globalización. Un entorno en el que las instituciones públicas han de recurrir a *“recursos discursivos y escénicos con una intensidad inconcebible en los tiempos anteriores a la era mediática”* (Dader, 2008: 133).

¿Qué sucede, entonces, cuando los ciudadanos no perciben o no experimentan una buena provisión de bienes y servicios públicos por parte del Estado, ni una gestión eficaz y eficiente por parte de sus Administraciones Públicas? En esencia, ocurre lo mismo que le sucedería a cualquier organización que no cumpla con las expectativas en torno a ella: se pierde confianza en ella, pierde prestigio, pierde reputación (Luoma-aho, 2008).

En este contexto, la confianza en las instituciones y la reputación de las Administraciones Públicas se muestran como intangibles clave para el mantenimiento de su legitimidad de ejercicio como proveedoras de “libertades” (positivas y negativas) y de “seguridades” (físicas, jurídicas, económicas, ecológicas, sanitarias, energéticas, psicológicas, etcétera). En consecuencia, son fundamentales su prestigio, su fiabilidad y su credibilidad ante sus stakeholders y ante los ciudadanos (Carmelli y Tishler, 2005).

Además, el intangible reputacional sirve para obtener “apoyos específicos” (es decir, apoyos a un aspecto, hacia unas políticas o hacia una acción concreta de

una institución) o “apoyos difusos” de la opinión pública (una serie de actitudes favorables, genéricas, hacia una institución determinada) (Easton, 1965: 273).

Desde el ámbito académico y profesional de la comunicación, y en un área de investigación que está en la intersección de la comunicación estratégica, la comunicación corporativa, el management del sector público, la sociología, la ciencia política y las relaciones públicas, la línea de investigación que mira a la gestión de la comunicación atendiendo a los intangibles (y muy especialmente a la construcción de la reputación) en la Administración Pública está adquiriendo mucha y renovada importancia (Canel y Sanders, 2010: 27-29).

La reputación en el sector público es una cuestión relativamente novedosa, emergente y aún poco investigada (Tyler, 2006). Su desarrollo va por detrás del sector privado, algo que merece una mayor exploración de los estudiosos de este tema.

Algunos autores apuntan al hecho de que el actual interés en aplicar los conceptos de confianza y de reputación al sector público se deben a las propias sinergias del desarrollo democrático que, unido a mejoras económicas, eleva las expectativas de los ciudadanos sobre las instituciones que financian con sus impuestos, empujándolas a medir y a conocer su reputación (Luoma-aho, 2008). Otros investigadores sostienen que en las últimas décadas el sector público se ha diversificado y crecido de tal manera, que la lucha por los recursos se ha recrudecido, de ahí el renovado valor de los intangibles reputacionales para seguir justificando (y recibiendo) ingresos (Ferlie et al., 1996).



La mayoría de los estudios más recientes apuntan, por lo tanto, a que el interés por la reputación en el sector público está directamente relacionado con las consecuencias derivadas de la enorme crisis económica en la que se encuentra inmersa Occidente (Uslaner, 2010). Una crisis de un alcance tan inesperado como inusitado. De acuerdo al periodista y economista Joaquín Estefanía (2013) desde que entre 2007 y 2008 quebraran varios fondos de alto riesgo del banco de inversión Bear Stearns y la compañía Blackstone, y el décimo banco hipotecario americano, el American Home Mortgage, despidiera a toda su plantilla, los países más desarrollados del mundo iniciaron la que ya es la crisis más duradera del capitalismo, si se exceptúa a la Gran Depresión de los años treinta.

Ello ha conllevado una pérdida de confianza en las organizaciones públicas (las garantías de corregir las externalidades negativas de los mercados y de proporcionar, en economías mixtas de mercado, servicios públicos esenciales como, por ejemplo, la sanidad, la educación o las infraestructuras). La crisis económica ha provocado una crisis de confianza en el sector público, relacionada tanto con su falta de eficacia y de eficiencia como con la falta de integridad de quienes la conforman y la lideran (Uslaner, 2010).

Además, al contar con menos recursos (como consecuencia de la pérdida de ingresos derivada de la crisis económica), las Administraciones Públicas se ven empujadas a hacer más con menos, e incumplen en mayor grado las expectativas de los ciudadanos sobre los servicios (y la calidad de los mismos) que esperan de ellas. Y, por este motivo, las organizaciones públicas se ven impelidas a gestionar su reputación para demostrar no sólo su utilidad sino, también, su legitimidad de ejercicio (Canel, 2013). Reputación y confianza serán, por lo tanto, dos conceptos clave para las instituciones públicas del siglo XXI. Algo que impactará, con seguridad, en la propia calidad de las democracias.

En este nuevo escenario, la comunicación pública cobrará, indefectiblemente, un renovado papel dentro del sector público.

#### REFERENCIAS

Arbós, X., y Giner, S. (1996): *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, Segunda edición.

Bennett, L., y Enmant, R. (2001): *Mediated Politics. Communication in the Future of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Caminity, S. (1992): "The Payoff From a Good Reputation". *Fortune*. 125(3).

Canel, M. J. (2013): "Reflexiones sobre la reputación ideal de la Administración Pública." Texto inédito.

\_\_\_ (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.

\_\_\_ (2006): *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.

Canel, M. J., y Sanders, K. (2012): "Situating Government Communication research on the map of Political Communication", en Semetko, Holli y Scammell, Margaret (eds.): *Handbook of Political Communication*. Sage.

\_\_\_ (2010): "Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión". *Comunicación y Sociedad*. Vol. XXIII, Nº1.

Carmeli, A., y Tishler, A. (2005): "Perceived Organizational Reputation and Organizational Performance: An Empirical Investigation of Industrial Enterprises". *Corporate Reputation Review*, 8.

Castells, M. (2009): *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

Dader, J. L. (2008): "La adolescente investigación en comunicación política: estructura del campo y tendencias prometedoras", en, Martínez, Manuel (coord.): *Para investigar la comunicación, propuestas teórico-metodológicas*. Madrid: Tecnos.

Easton, D. (1965): *A System Analysis of Political Life*. New York: Wiley and Sons, Ltd.

Escudero, M. (2005). *Homo globalis: en busca del buen gobierno*. Madrid: Editorial Espasa-Calpe.

Estefanía, J. (2013): "Hacia los siete años de crisis". *El País*. 29 de agosto de 2013. Recuperado de: [http://elpais.com/elpais/2013/08/28/opinion/1377691210\\_366337.html](http://elpais.com/elpais/2013/08/28/opinion/1377691210_366337.html)

Ferlie, E., Ashburner, L., FitzGerald L. y Pettigrew A. (1996): *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.

Ferraro, A. (2009): *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Garnett, J.L. y Kouzmiin, A. (1997): *Handbook of Administrative Communication*. Marcel Dekker. CRC Press. Boca Raton, FL.

Giner, S., Lamo de Espinosa, E., y Torres, C. (eds.) (1998): *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.

Judt, T. (2010): *Algo va mal*. Madrid: Editorial Taurus.

Krastev, I. (2013): *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Do Not Trust Our Leaders?*. TED Books (versión electrónica).

Luhmann, N. (2005 [1978]): *Confianza*. Rubí: Anthropos Editorial.

Luoma-aho, V. (2008): "Sector reputation and public organizations". *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, No. 5.

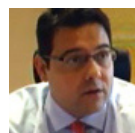
\_\_\_ (2007): "Reputation Formation of Innovations". Recuperado el 18 de julio de 2013 de <http://www.innovationjournalism.org/ij4/presentations/vilmaluoma-aho.pdf>

Mazzoleni, G. (2010): *La comunicación política*, Madrid: Alianza Editorial.

Sanders, K. y Canel, M. J. (2012): *Government Communication. Cases and Challenges*. London: Bloomsbury.

Tyler, T. (2006): "Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation". *Annual Review of Psychology*, 57.

Uslaner, E. M. (2010): "Trust and the Economic Crisis of 2008". *Corporate Reputation Review*, vol. 13, Nº2.



**David Redoli Morchón**

Sociólogo. Miembro del Consejo Directivo de la Asociación de Comunicación Política (ACOP)

✉ [dredoli@hotmail.com](mailto:dredoli@hotmail.com)