

CAPÍTOL 23

POLÍTIQUES PÚBLIQUES I RELACIONS PÚBLIQUES: L'ISSUES MANAGEMENT

Un dels escenaris on el diàleg i les relacions públiques esdevenen fonamentals és l'exercici de la participació ciutadana en els afers públics, com a dret fonamental dels estats democràtics. Ho analitzarem en descriure l'*issues management*, el marc de la qual acostuma a ser una política pública determinada. És el moment, per tant, d'exposar succintament el fenomen de les polítiques públiques, que ha esdevingut un dels patrons de referència d'algunes de les activitats amb més auge de les relacions públiques en els darrers anys, com ara el lobbisme o, com diem, l'*issues management* en la seva vessant pública.

L'anàlisi de les polítiques públiques és un dels terrenys més pluridisciplinaris de la moderna ciència política. Com moltes altres disciplines científiques, opina Muller (1998, 3), "se situa a l'encreuament de coneixements establerts, nodrint-se dels seus principals conceptes: el dret, l'economia o la sociologia". El professor francès no esmenta la comunicació social que, com pretenem demostrar, hi té molt a dir, particularment a través de les relacions públiques.

Una prova de la funció capital de l'activitat de la nostra disciplina en l'elaboració de les polítiques públiques és l'expansió constant de les activitats de lobbisme i de (public) *issues management* (o gestió de conflictes potencials⁶³²), estratègies paradigmàtiques de relacions públiques (Grunig i Hunt: 1984, 527-535; Wilcox, Ault i Agee: 1997, 322-328; White i Mazur: 1995, 182-202; Heath: 1997, 1-37; Xifra: 1998, 37-62, 64-67) en les tasques de les agències externes i dels departaments, especialment els nord-americans⁶³³, exercides sota el nom de *public affairs* (és a dir, afers públics). És en el terreny de les

⁶³² Tal com ha estat indicat en el capítol 5, en nom d'una traducció més fidel a l'original (quant al sentit i no quant a la literalitat), preferim aquesta expressió, utilitzada per González Herrero (1998), a la formulada per Beauchamp (a Gauthier i altri: 1998, 281): *gestió d'esperes societals*, més ambigua i confosa segons el nostre entendre.

⁶³³ Vegeu Xifra (1998, 67).

polítiques públiques i de la seva producció on les relacions públiques han adquirit una presència més notable en els darrers anys, mitjançant l'acció de les associacions d'interessos o dels moviments socials. El protagonisme cada dia més rellevant de les decisions de la Unió Europea i de l'impacte de les seves polítiques en els estats comunitaris, avalen la postura sobre la importància que en futur tindrà aquest fenomen, i en especial el lobbisme, en els processos decisoris de l'acció pública.

23.1. GESTIÓ PÚBLICA I POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Els investigadors no han arribat a un acord sobre el concepte de les polítiques públiques. Charles O. Jones (1970, 13) insisteix en la polisèmia del terme que s'utilitza en contextos distints: la política americana a l'Extrem Orient, la política viària d'una ciutat, la política d'una empresa, etc. El problema terminològic s'agreuja als països de llengües romàniques. Així, els anglosaxons distingeixen entre *politics* i *policies*, i empren la primera expressió per referir-se a la política entesa com a construcció del consens i lluita pel poder, mentre que la segona es fa servir per denominar les activitats governamentals en camps específics.⁶³⁴ Però, en canvi, en les llengües d'origen llatí existeix un sol terme per referir-se al conjunt de totes aquestes activitats; aquesta dificultat s'ha volgut resoldre traduint l'expressió *policy* per "política pública" (Fernández, a Caminal: 1998, 462).

Sense perdre de vista les dificultats terminològiques pròpies de les llengües romàniques com la nostra, considerem de gran interès abordar breument quina ha estat la gènesi de les polítiques públiques, és a dir, preguntar-nos sobre quin és el seu origen, sobre quines transformacions socials van produir l'augment de regulacions estatals de les quals l'anàlisi de les polítiques públiques intenta retre comptes. Efectivament, el desenvolupament de l'intervencionisme de l'estat en la societat civil és un dels majors fenòmens del segle XX. No solament els àmbits d'acció de l'administració es van estendre i

⁶³⁴ Com la sanitat, l'educació universitària o la defensa.

multiplicar, sinó que les tècniques usades pels decisors públics es diversificaren i sofisticaren.⁶³⁵

Dins aquest context històrico-analític, convé fer referència a la gestió pública com a instrument catalitzador de les polítiques públiques. Hussenot (1983, 24) assenyala que la gestió pública⁶³⁶ és el conjunt de mètodes racionals al servei dels decisors públics. Dins d'aquesta accepció, es tracta de la posada en marxa de mètodes moderns de gestió en el sector públic. La modernització de la gestió pública abasta a la vegada l'ús de tècniques d'ajut a la decisió, la informatització d'alguns procediments administratius o també el recurs a la publicitat per comunicar amb el públic.

No solament la comunicació publicitària és un recurs de la gestió pública importat de la gestió privada. Podem afegir qualsevulla de les tècniques de la comunicació comercial, incloses, és clar, les de les relacions públiques. L'aparició d'aquestes com a eina de gestió de l'administració pública està molt lligada, igualment, al desenvolupament de l'intervencionisme estatal⁶³⁷. Des d'aquesta òptica, Debbasch (1989, 781) assenyala que en la majoria de països els establiments públics de caràcter industrial i comercial van utilitzar els mètodes de les empreses privades,⁶³⁸ però que la introducció de les relacions públiques a l'administració pública s'explica també pel fet de la creixent complexitat de l'aparell administratiu, que exigeix un esforç explicatiu i informatiu cap als administrats.

L'emergència de la gestió pública reforçant la imatge de racionalitat i de modernitat de l'administració és el reflex, segons Muller (1998, 13), d'una nova representació del

⁶³⁵ En aquesta línia, l'exemple de Muller (1998, 8) és il·lustratiu. Una comparació de les reaccions de les economies occidentals a la crisi de 1973 respecte de la de 1929 ens demostra el següent: a l'època, els dirigents polítics i econòmics semblaven patir els esdeveniments, dels quals en realitat no comprenien gaire res. Avui, encara que el nostre coneixement de les fluctuacions econòmiques està lluny de ser perfecte, i malgrat que el problema de l'atur creï grans incerteses sobre el futur, la classe política mundial ha aconseguit controlar la crisi mitjançant la regulació de la societat.

⁶³⁶ L'autor francès no tradueix el concepte anglosaxó de *public management*. La seva traducció catalana, però, és possible amb l'expressió *gestió pública*.

⁶³⁷ Polítiques públiques i relacions públiques (en el sector públic) han evolucionat paral·lelament. L'lur relació no és, doncs, només de caire instrumental, sinó, com veurem, estructural.

⁶³⁸ I cita l'exemple del Regne Unit, on el servei postal va ser la primera administració que va utilitzar les relacions públiques després d'haver assumit els mitjans tècnics i humans del *Empire Marketing Board*, entitat privada, la funció del qual era promoure la venda de productes de la *Commonwealth*.

paper de l'estat en la societat. I seguint aquesta direcció, l'investigador francès aporta els treballs de Romain Laufer (1985) sobre la gestió dels sistemes administratius complexos. L'originalitat d'aquestes investigacions⁶³⁹ es basa en el fet d'haver emmarcat el naixement de la gestió pública en la història de la ruptura entre allò públic i allò privat.

Basant-se en la periodització clàssica del dret administratiu, Laufer distingeix tres grans fases evolutives amb un llenguatge administratiu diferent:

- 1) de 1800 a 1880-1900: període on regna el criteri de potència pública. L'acció de l'administració es defineix pel principi de la submissió jeràrquica a allò polític i del respecte de la regla jurídica: el llenguatge administratiu és el dret;
- 2) de 1880-1900 a 1945-1960: domina el criteri del servei públic. L'administració es desenvolupa més enllà dels atributs de la sobirania liberal clàssica: les noves administracions es construeixen sobre el model de l'organització positivista: per assolir llurs finalitats públiques definides per la política es fa necessari recórrer a cossos d'especialistes que saben com executar els mitjans per aconseguir aquestes finalitats; el llenguatge administratiu s'enriqueix, i s'afegeix al dret el llenguatge tècnic d'aquests especialistes, i a partir de llavors les organitzacions poden ser considerades com que tinguessin un govern propi; i
- 3) a partir de 1945: període de la crisi del criteri del servei públic i, de manera general, de la ruptura públic/privat. Es tradueix, d'una banda, per la multiplicació de noves entitats jurídiques i, d'altra, per un debat cada cop més intens sobre els avantatges que pot tenir l'aplicació de formes de gestió privada a sistemes administratius delimitables; durant aquest període emergeix el llenguatge gerencial o de gestió.⁶⁴⁰

⁶³⁹ LAUFER, Romain: "Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes"; a *Politiques et Management public*, vol. 3, núm. 1, març 1985, p. 32.

⁶⁴⁰ Ens sembla interessant la correspondència proposada per Muller (1998, 15) respecte d'aquestes tres referents de l'acció pública: el llenguatge administratiu correspon al desenvolupament de les formes burocràtiques; el llenguatge de l'expert és contemporani al naixement de les grans organitzacions, i el llenguatge gerencial designa l'administració com a lloc de gestió de la complexitat del món. Tanmateix, continua aquest estudiós, aquestes diferents dimensions de l'estat no se substitueixen completament una a

Aquesta segmentació històrica té l'avantatge de fer aflorar l'estreta relació de les polítiques públiques amb la gestió pública, de la qual en conformen el seu contingut pragmàtic (i dins de la qual troben el seu marc de desenvolupament), i, per tant, els lligams de les primeres amb les relacions públiques, l'ús de les quals s'emmarca dins el llenguatge gerencial de què ens parla Laufer.

23.2. LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES: CONCEPTE I CARACTERÍSTIQUES

A l'hora de formular una definició de polítiques públiques, la majoria d'estudiosos acudeixen a la formulada per Ives Meny i Jean-Claude Thoenig (1992, 89) en la seva obra clàssica sobre el tema. Per a aquests investigadors, una política pública és el resultat de l'activitat d'una autoritat investida de poder públic i de legitimitat governamental. Tanmateix, som del parer de Fernández (a Caminal: 1998, 462) quan cita la definició formulada per Dye (1992, 1) qualificant-la com la més àmplia. Efectivament, segons Dye, política pública és tot allò que els governs decideixen fer o no fer. Per tant, l'acció i la inacció governamental⁶⁴¹ se situen en el mateix pla. Els investigadors coincideixen, però, en un punt a l'hora de definir el seu objecte d'estudi: la necessitat de la presència d'una autoritat governamental per poder afirmar que ens trobem enfront d'una política pública.⁶⁴²

Meny i Thoenig (1992, 90-91) confereixen a les polítiques públiques les següents característiques, que es poden considerar com a fonaments per a la seva existència:

l'altra al llarg de la història, la qual cosa vol dir que, encara que la racionalitat gerencial domini avui dia, la lògica jurídica i la del servei públic continuen produint els seus efectes.

⁶⁴¹ Alguns autors, com Meny i Thoenig (1992; 104) i Edelman (1977) han destacat els mitjans de comunicació de masses com la font principal de l'aparició de les polítiques anomenades simbòliques respecte d'activitats públiques consistentes a no actuar, sinó a dir, fer o creure que s'actua o que l'autoritat es preocupa per actuar.

⁶⁴² Volem destacar juntament amb Fernández (a Caminal: 1998, 462-463) que les dificultats conceptuals es veuen agreujades pel fet que no estem davant d'un fenomen de perfils clars i definits. La seva existència s'ha de posar en relleu com a fruit de la investigació en el pla empíric, mitjançant la identificació dels elements que la constitueixen, ja siguin declaracions d'intencions, programes, decisions a càrrec d'un o alguns actors públics, o resultats i conseqüències, al llarg d'un període de temps. De la definició a la qual hom s'atengui com a marc conceptual en dependrà, en bona mesura, que aquest o aquell acte, decisió o inacció siguin acceptats per l'investigador com a constitutius d'una política pública singularitzable, en un context marcat per

- a) Un contingut. L'activitat pública s'identifica per la forma d'una substància, d'un contingut. Es mobilitzen els recursos per generar resultats o productes (outcomes). En altres paraules, una política està constituïda per un conjunt de mesures concretes, que formen la substància de la política.
- b) Un programa. Una política pública no es redueix a un acte concret considerat aïlladament.⁶⁴³ Al darrere d'un acte s'hi troba un marc general en el qual s'integra aquest acte o una activitat o una altra.⁶⁴⁴ Encara que el marc no estigui definit explícitament,⁶⁴⁵ s'ha de poder distingir hipotèticament l'articulació dels actes, és a dir, una estructura relativament permanent de referència o orientació, el que Easton (1965, 358) anomena les intencions més generals de les autoritats, de les quals tot output específic pot ser-ne una experiència parcial.
- c) Una orientació normativa. Es pressuposa que l'activitat pública no és la resultant de respostes aleatòries sinó, ans el contrari, l'expressió de finalitats i preferències que el decisor, conscientment o no, voluntàriament o influït per les circumstàncies, no pot deixar d'assumir; de les quals és, nolens volens, comptable o responsable. Els actes tradueixen orientacions: intencionalment o no, satisfan interessos, són portadors de certs valors, tendeixen cap a objectius específics.
- d) Un factor de coerció. L'activitat pública procedeix de la naturalesa autoritària de la qual està investit l'actor governamental. És a dir, aquest posseeix una legitimitat que és la de l'autoritat legal, o exerceix una coerció que es funda en el monopoli de la força.
- e) Una competència social. Una política pública es defineix per la seva competència, pels actes i disposicions que afecten la situació, els interessos i els comportaments dels administrats. Aquesta noció no pot reduir-se a un enfocament estrictament jurídic.⁶⁴⁶ La concepció és més àmplia: una política

la interacció entre polítiques diferents, que s'afecten i condicionen mútuament, amb els problemes que això comporta per a qualsevol esforç per aïllar-ne l'objecte d'estudi.

⁶⁴³ Per exemple, allò que fa un ministre tal dia sobre determinat expedient.

⁶⁴⁴ Per exemple, mitjançant la seva activitat, el ministre s'inscriu en una política a mitjà termini.

⁶⁴⁵ Per exemple, a través de procediments institucionals (lleis) o el propi discurs dels actors polítics (el programa de govern).

⁶⁴⁶ Per exemple, el sector sota la tutela de l'estat.

pública té uns públics, és a dir, individus, grups o organitzacions, la situació dels quals està afectada per la política pública.⁶⁴⁷ Dit en altres mots, la dinàmica de les polítiques públiques s'estructura comparablement a la de les relacions públiques. D'aquí la seva inextricabilitat.

Aquesta darrera característica és clau a l'hora de fonamentar la importància de les accions comunicatives de qualsevulla organització afectada per una acció pública durant la seva gestació. Cal, doncs, als efectes de la nostra recerca, examinar el procés de producció de les polítiques públiques o, altrament dit, l'aparició dels problemes públics.

23.3.- EL PROCÉS DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

Una de les primeres aproximacions seqüencials de les polítiques públiques, molt corrents en les investigacions nord-americanes, va ser la proposada per Jones (1970, 230-231), que divideix en cinc etapes el procés del seu objecte d'estudi:⁶⁴⁸

- a) La identificació del problema (program identification) és la fase on el problema s'integra en el treball governamental. A aquesta etapa s'associen els processos de percepció del problema, de definició, d'agregació dels diferents esdeveniments o problemes, d'organització de les estructures, de representació dels interessos i de definició de l'agenda.
- b) El desenvolupament del programa (program development) és l'estadi de tractament real del problema. Porta aparellada els processos de formulació (dels

⁶⁴⁷ Per exemple, els automobilistes, les empreses constructores i les associacions d'interessos constituïran el públic de la política de seguretat vial.

⁶⁴⁸ Aquest procés també ha estat adaptat Ives Meny i Jean-Claude Thoenig (1992, 105) de la següent manera (vegeu la figura 23.1):

- a) La identificació del problema: el sistema polític adverteix que un problema exigeix un tractament i l'inclou en l'agenda d'una autoritat pública.
- b) La formulació de solucions: s'estudien les respostes, s'elaboren i es negocien per establir un procés d'acció per l'autoritat pública.
- c) La presa de decisió: els decisor públic oficialment habilitat escull una solució particular i la converteix en política legítima.
- d) L'execució del programa: la política és aplicada i administrada sobre el terreny.

- mètodes i solucions per resoldre el problema) i de legitimació (adquisició d'un consentiment públic).
- c) La implementació del programa (program implementation) constitueix la fase d'aplicació de les decisions. Inclou l'organització dels mitjans a implementar, la interpretació de les directives governamentals i llur aplicació pròpiament dita.
- d) L'avaluació del programa (program evaluation) és una etapa pre-terminal de posada en perspectiva dels resultats del programa. Comprèn l'especificació dels criteris de judici, la mesura de l'abast de les dades, la seva anàlisi i la formulació de recomanacions.
- e) La finalització del programa (program termination) és una fase de cloenda de l'acció o de l'endegament d'una de nova. Suposa la resolució del problema i l'acabament de l'acció.⁶⁴⁹

Aquest model ens sembla molt interessant per la seva amplitud i caràcter descriptiu que ens permet abraçar coherentment les múltiples facetes de l'acció política. Tanmateix, Fernández (a Caminal: 1998, 469), seguint a Lindblom (1991) ens alerta sobre el fet que la compartimentació del procés de polítiques públiques s'ha d'acceptar amb precaucions en el moment d'estudiar-les,⁶⁵⁰ ja que pot conduir, de manera equívoca, a imaginar que les polítiques públiques es desenvolupen a través d'una successió ordenada de fases lògiques i perfectament delimitades, vàlides en si mateixes, mentre que en realitat el que apareix és una confusió permanent de fases, límits i interrelacions entre polítiques.

e) L'acabament de l'acció: s'avaluen els resultats.

⁶⁴⁹ Com a exemple, podem citar l'ofert per Tamayo (a Bañón i Carrillo: 1997, 282) que aplica un model molt semblant al de Jones. Un govern pot considerar prioritari intervenir en el mercat de l'habitatge, en observar que els preus són molt elevats i que gran part dels ciutadans no tenen accés a un habitatge en propietat o de lloguer. *Fase d'identificació i definició del problema*: la intervenció pot fer-se construint habitatges i oferir-los a famílies amb pocs ingressos, o subvencionant els crèdits hipotecaris per tal de facilitar l'accés a un habitatge lliure. *Fase de formulació d'alternatives*: el govern opta finalment per construir, en els propers cinc anys, mil habitatges de protecció oficial en sòl municipal, per a famílies amb ingressos baixos. *Fase d'adopció d'una alternativa*: el Patronat Municipal de l'Habitatge o la institució competent inicia la construcció, dissenya un sistema per seleccionar les famílies beneficiàries i controla el procés de construcció i adjudicació. *Fase d'implantació de l'alternativa seleccionada*: una vegada lliurats els habitatges, el Ple de l'Ajuntament vol conèixer qui n'ha estat beneficiari, quin cost ha suposat l'operació per al municipi i, si és necessari, continuar amb el programa de construcció d'habitatges. *Fase d'avaluació de resultats*.

⁶⁵⁰ El mateix Jones adverteix dels perills de l'aplicació excessivament sistemàtica d'aquest model, que pot afectar l'anàlisi.

Des d'un altre punt de vista, però amb el mateix objectiu preventiu, Muller (1998, 31-34) assenyala que s'han de prendre dues precaucions cabdals si es vol evitar una aproximació massa simplista del fenomen estudiat:

- a) L'ordre de les etapes pot invertir-se o pertorbar-se: una decisió pot adoptar-se abans que el problema que pretén resoldre es plantegi. Els nombrosos exemples d'aquest modus operandi dels poders públics és una de les fonts d'accions col·lectives reivindicatives on el paper de informació i conscienciació de l'opinió pública és vital.
- b) Algunes etapes són, a vegades, difícils d'identificar: aquesta crítica és molt escaient per a l'etapa de formulació del problema. Com estudiarem més avall, en el procés de formulació del problema tenen molt a dir els grups de pressió mitjançant les estratègies de lobbisme. En aquesta línia, si admetem que l'objecte d'una política pública consisteix en modificar l'entorn dels actors concernits, la percepció que en poden tenir i, per tant, llur comportament social, prendre una decisió és ja implementar una política, en la mesura que els diferents actors (agents socials, ciutadans, altres ministeris) modificaran probablement llurs conductes en funció d'aquesta decisió (Muller: 1998, 32).⁶⁵¹

Tot i les crítiques, estem d'acord amb Fernández (a Caminal: 1998, 469) quan manifesta que una vegada assumit l'advertiment, el desenvolupament per separat de cadascuna de les fases del procés ajuda a comprendre-les millor.

El que pretenem ara és analitzar la fase de producció de les polítiques públiques, la primera del procés, ja és en aquest estadi on la participació dels interessos privats s'articula generalment a través de formes comunicatives pròpies dels afers públics com a zona específica de les relacions públiques (lobbisme, afers públics, gestió de conflictes potencials).

⁶⁵¹ Muller anomena aquest fet *l'efecte de fixació* o, més pejorativament, *l'efecte d'anunci*.

Figura 23.1 (*Font: Meny i Thoenig: 1992*)

23.4. L'APARICIÓ DE LES PROBLEMÀTIQUES PÚBLIQUES I LA SEVA INCLUSIÓ A L'AGENDA PÚBLICA

Com pensa Fernández (a Caminal: 1998, 469), en contra de la creença popular que els problemes públics són evidents per si mateixos, des de l'anàlisi de les polítiques públiques s'ha d'afirmar que els problemes públics no existeixen per si mateixos i que la seva objectivitat no és real⁶⁵². Els mecanismes que fan que una situació transcendeixi de

⁶⁵² Sabem, per exemple, que no hi ha cap relació entre la pol·lució industrial, que té els seus orígens en la creació de la gran indústria, i la implantació als anys setanta, en tots els països industrialitzats, de polítiques de protecció del medi ambient.

l'esfera privada a la pública responen a determinades condicions. No tots els problemes esdevenen públics, i no tots els problemes públics assoleixen la categoria de temes (*issues*) entorn dels quals es desferma un procés que pot acabar en decisions públiques. Aquestes afirmacions plantegen el desafiament de descobrir per què determinades qüestions socials esdevenen un afer públic, mentre que d'altres no, o per què la transformació d'una situació de fet en problema públic no depèn sempre del grau de gravetat objectiva d'aquesta.⁶⁵³

La formació de l'agenda pública constitueix un element vital per analitzar els processos pels quals les autoritats polítiques s'emparen d'un tema o qüestió (*issue*) per construir un programa d'actuació (Muller: 1998, 36; Fernández, a Caminal: 1998, 469; Meny i Thoenig: 1992, 114). Processos on, si participació dels interessos particulars es vehicula mitjançant campanyes de comunicació i de lobbisme, les relacions públiques són un peça més (gens estudiada i totalment menyspreada pels politòlegs) generadora de l'aparició de les problemàtiques públiques.

L'agenda pública inclou el conjunt dels problemes que apel·len a un debat públic, àdhuc a la intervenció de les autoritats públiques legítimes (Padioleau: 1982, 25). En l'agenda pública s'hi inscriuen els problemes que han aconseguit una atenció seriosa i activa per part del govern, com a possibles afers de política pública (Cobb i Elder, esmentats per Fernández, a Caminal: 1998, 469).

L'agenda no és un document formal d'índole programàtica, ni pressuposa una jerarquia de problemes, de la mateixa manera que tampoc no assegura que incloure-hi un problema impliqui de forma inevitable una decisió. Que un problema aconsegueixi arribar a ser inserit en l'agenda pública “significa que ha superat guardians de l'agenda pública (agenda setters) que, com els grups d'interès, els mateixos governs, les burocràcies i els partits polítics, treballen perquè uns temes (*issues*) arribin a l'agenda i d'altres no” (Fernández, a Caminal: 1998, 469).

⁶⁵³ Fernández (a Caminal: 1998, 469) posa l'exemple de la baixa natalitat de la població espanyola des de fa anys a la cua d'Europa, sense que això l'hagi convertit, de moment, en un problema de política pública, de manera que no forma part de les prioritats governamentals que formen l'agenda pública.

Des d'aquesta perspectiva, Muller (1998, 38) considera tres aspectes fonamentals del procés d'inscripció en l'agenda política:

- a) L'accés a l'agenda política no és "natural" ni automàtic. Al contrari, la inscripció és un objecte de controvèrsia social i política. És el sentit de l'expressió anglesa *issue*, que designa aquest tipus de problemes controvertits (cal expulsar els immigrants o no, cal nacionalitzar la banca, cal modificar el sistema electoral o crear un fitxer de malalts de la sida?). La inclusió en l'agenda és el producte, cada vegada més contingent, de l'escenari de forces que es construirà al voltant del problema.
- b) La transformació d'un problema en objecte d'intervenció política és el resultat d'un treball específic realitzat per actors polítics identificables, la naturalesa dels quals variarà segons els casos: o bé aquestes élites són conseqüència del sindicalisme, o del món de la política, o bé es tractarà de grups creats per a l'ocasió.
- c) El paper fonamental d'aquests actors consisteix a traduir el llenguatge de la societat en un llenguatge de l'acció política, a formular el problema en un llenguatge receptiu per a les élites polítiques. El codi en funció del qual una societat convertirà o no una determinada qüestió en objecte polític, serà construït pels mediadors: els agents que realitzen la construcció d'un referent d'una política, és a dir, la creació d'imatges cognoscitives que suposin la percepció del problema pels grups implicats i la definició de les solucions apropiades (Muller: 1998, 50-67).

L'enfocament de Muller té l'avantatge de no solament reafirmar la vessant dinàmica i comunicativa del procés de formació d'una política pública, sinó d'aclarir un dels termes fonamentals en l'estudi actual i futur de les relacions públiques: *issues* (que en aquest estudi de vegades hem traduït per *temes* [estratègics] o *conflictes potencials*) dins l'anomenada gestió de temes en el marc de la gestació de l'acció governamental, i atorgant-li la naturalesa conflictiva que denota el caràcter incert de la qüestió concreta i posa l'accent en la situació expectant en què es troben els actors en el moment de la generació de possibles

problemàtiques públiques. No cal remarcar, vista l'aproximació ontològica que hem realitzat a les relacions públiques, que l'esmentada idiosincràsia conflictiva és idònia per a l'anàlisi del fenomen des de la perspectiva d'aquestes. En aquesta línia, Kitchen (1997, 33), després d'indicar l'existència d'una multitud de conceptes doctrinals del terme *issue*, remet a la definició de Hainsworth (1990), segons la qual un tema és un punt de conflicte entre una organització i els seus públics. Un tema públic, llavors, serà el punt de conflicte netre l'estat i els ciutadans, en el qual l'estat assumeix el rol de mediador.

23.5. LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES COM A MEDIACIÓ I LA MEDIACIÓ COM A POLÍTICA PÚBLICA

Pretenem ara provar que l'estat, amb independència de la seva capacitat d'imposició i coacció, és en ell mateix el màxim mediador i que, per tant, les polítiques públiques que dirigeix són totes, per naturalesa, polítiques de mediació amb una doble extensió:

- a) Organitzativa: els ens descentralitzats i la resta d'administracions públiques funcionen sobre el mateix model, de vegades de manera creuada o reiterativa, en un joc "d'interpel·lació recíproca" (Donzelot i Estèbe: 1994, 189).
- b) Comunicativa: l'estat, mitjançant les polítiques públiques, esdevé el principal comunicador/mediador; les relacions públiques, forma per excel·lència de la comunicació medidora, té a l'estat gestor de polítiques públiques un dels seus principals emissors. Les relacions públiques no només són una eina d'exercici del poder, sinó d'aconseguir també que el poder polític col·labori amb el sector privat o que aquest participi en la presa de decisions públiques.

Per a Muller (1998, 24), una política pública és, en efecte, un procés de mediació social, en la mesura en què l'objecte de cada política pública es fer-se càrrec dels desajustos que poden intervenir entre un sector i altres sectors, o, més encara, un sector i la societat global. Aquesta definició de la mediació institucional correspon a una de les definicions tradicionals de mediació: posada en relació entre allò particular i allò universal (De Briant i Palau: 1999,

7). D'una banda hi trobem un o dos ciutadans, l'estat d'una altra, i entre les dues una política pública mediatra, elaborada conjuntament entre ambdues parts mitjançant una relació que s'estableix sobre la base dels referents dels quals ens parla Muller (1998, 26), és a dir, "el conjunt de normes o imatges de referència en funció de les quals es defineixen els criteris d'intervenció de l'estat així com els objectius de la política considerada"⁶⁵⁴.

Per tant, una política pública passa per un doble procés de codificació/recodificació de la relació global/sectorial, dirigit per un mediatra que comparteix la definició d'un nou referent. En altres paraules, una política pública és una traducció més o menys fidel de la voluntat política, és a dir, d'una visió de la societat formulada per un govern. Constitueix un filtre de la voluntat política emesa pel govern.

Una il·lustració simplificada de les polítiques públiques com a mediació, a partir d'allò exposat per Muller, és la següent:

Figura 23.2. Les polítiques públiques com a mediació (*Font: Briant i Palau: 1999, 71*)

⁶⁵⁴ Sobre aquesta qüestió també es pot consultar Gaure, Pollet i Warin (1995).

La relació global/sectorial, és a dir, el lligam entre lo particular i lo general, lo nacional i lo local, s'encarna en les polítiques públiques que en són síntesi i compromís a l'hora, com a resultat d'un seguit de negociacions derivades de la presència d'un conflicte d'interessos. Aquesta síntesi, tanmateix, pot ser particular segons el camp al qual s'exerceixi, o seguir una tendència en funció de les èpoques. Així, manifesta Muller (1998, 18), "assistim al pas d'una lògica horitzontal (la dels territoris) a una lògica vertical (la dels sectors)", amb motiu bàsicament del desenvolupament de la divisió social del treball, que exigeix una implantació de mediacions socials per evitar la desintegració de la societat o la divisió dels territoris.⁶⁵⁵

Més enllà de la funció objectiva medidora de les polítiques públiques, la mediació és també una política de transformació de l'acció pública, tant o més necessària que les mediacions tradicionals de les polítiques públiques. En efecte, la mediació va sorgir a la disfunció de l'acció pública o a la seva inadaptació relativa a la demanda des ciutadans en dos terrenys: primer el de l'acció administrativa ordinària, després el del servei públic de la justícia.

Des del primer camp d'aparició, la mediació com a resposta a les disfuncions ordinàries de l'administració, es poden fer dues lectures: o bé la mediació constitueix una forma de regulació marginal destinada a oferir solucions a situacions anormals que els procediments ordinaris de regulació i els recursos administratius no arriben a tractar, o bé constitueix una nova manera d'administrar, suposant un revulsiu a la forma d'administració clàssica. La primera lectura de les polítiques de mediació en fa una eina de més, destinada a afavorir l'acostament de l'administració als ciutadans, establint, relacions mútuament beneficioses. La figura de l'ombudsman n'és el paradigma. El terme ombudsman (defensor del poble, del ciutadà, del lector; en definitiva, del consumidor de bens i serveis)⁶⁵⁶ va aparèixer per primera vegada al 1713 a Suècia. El creixent descontent amb els canals de comunicació inaccessibles d'empresaris i buròcrates, va fer que els Estats Units i altres

⁶⁵⁵ Als estats descentralitzats, com ara l'espanyol, convé subratllar el conflicte de competències com un conflicte d'interessos quant a la gestió de les polítiques públiques. Un exemple destacat i recent el trobem en l'aprobació l'any 2001 del Pla Hidrològic Nacional.

països occidentals adoptessin aquesta figura com a mètode informal de reunir informació per a les administracions públiques (Cutlip i altri: 1999, 355), ja que permet conèixer les reaccions i opinions dels ciutadans davant de l'acció de govern, proporcionant el feedback necessari de la comunicació bidireccional.⁶⁵⁷

La segona lectura de les polítiques públiques de mediació tendeix a donar resposta a un funcionament jutjat no només dolent, sinó condemnable, del poder executiu. En el fons es tracta de denunciar "l'unilateralisme" administratiu, la seva ineficàcia, bàsicament en matèria de resolució judicial de conflictes, la lentitud de la qual denigra la justícia. És per això que la mediació apareix aquí com una resposta als problemes de la institució judicial, i ha donat lloc a l'augment de les tècniques alternatives de solució de conflictes judicials, com ara l'arbitratge o la transacció, o, fins i tot, les relacions públiques, les quals estan destinades a evitar contenciosos judicials especialment en assumptes públics que afectin les relacions entre les organitzacions i els poders públics, com s'observarà en el cicle evolutiu d'un tema públic que exposarem més endavant en aquest mateix capítol. Ens enfrontem llavors davant del fet que no es tracta solament de desenvolupar una política pública de difusió de la mediació, sinó una justícia que funcioni mitjançant el consentiment i la participació; model que pot generalitzar-se al conjunt del funcionament de l'administració. Faget (1995, 27) ha descrit gràficament l'oposició entre ambdós sistemes administratius, a través de la taula 23.1.

⁶⁵⁶ La idiosincràsia medidora de l'ombudsman queda reflectida en el nom que rep a França, *Médiateur de l'État* (mediador de l'estat).

⁶⁵⁷ Existeixen dos tipus de ombudsman, segons Cutlip i altri (1999, 356). El primer, derivat del model originari, investiga i soluciona problemes, i gaudeix de la independència necessària per actuar sobre les queixes i reclamacions. El segon, trasllada els problemes, juga el paper de protegir la burocràcia i crear la il·lusió d'una organització sensible, i facilita la comunicació i se serveix de l'autoritat d'altri per implantar solucions.

Taula 23.1. Principis de regulació del sistema judicial tradicional i principis de regulació de conflictes per la mediació (*Font: Faget: 1995, 27*).

Justícia tradicional	Mediació
Equitat	Igualtat
Legalitat	Legitimitat
Estat	Societat
Dependència	Autonomia
Relació vertical	Relació horitzontal
Principi de ruptura	Principi de lligam

La taula 23.1 evidencia l'oposició entre dos maneres de regulació social o de l'estat. La mediació reposa sobre una relació igualitària entre les parts, a diferència de la justícia tradicional que es basa en una norma considerada d'equitat. La justícia ens remet al dret i a l'estat, mentre que la mediació ho fa al fons del litigi i pot passar de solucions proposades pel dret. És, per tant, autònoma respecte de la institució, a diferència també de la justícia tradicional, essencialment dependent en el marc d'una relació descendent cap a l'administrat o justiciable que podem oposar a la relació horitzontal volguda per la mediació, especialment des del punt de vista del mediador, situat en el mateix pla que les parts en conflicte. Finalment, la mediació privilegia el compromís més que la solució de ruptura que caracteritza les decisions judicials.

L'oposició entre les formes de regulació social apareix de manera més general a la taula 23.2, inspirada de la primera i aplicable al conjunt de les polítiques públiques. Hi distingim les polítiques públiques tradicionals de les renovades per la mediació o per l'esperit de mediació, és a dir, les noves polítiques públiques. Al seu propòsit, quan ens referim a governabilitat ho fem a nivell local, com a conjunt de "mecanismes alternatius de negociació entre diferents grups, xarxes, subsistemes, susceptibles de fer possible l'acció de govern" (Le Galès, 1995, 59). Una mateixa lògica presideix la distinció entre les polítiques públiques tradicionals i les noves polítiques públiques. Les primeres s'imposen quan les segones es negocien amb el conjunt d'actors concernits, sobre la base de relacions principalment contractuals i no unilaterals. La lògica de desenvolupament d'aquestes noves polítiques públiques implica que la relació entre l'estat i els seus col·laboradors sigui igualitària, és a dir, capgirada en profit del principi de competència de l'àmbit local per

regular els seus propis assumptes, d'acord amb el principi de subsidiarietat. Finalment, les modalitats d'instauració d'aquestes polítiques tendeix a privilegiar el resultat sobre el procés, en una lògica de pura eficàcia.

Taula 23.2. Principis d'oposició entre les polítiques públiques tradicionals i les noves polítiques públiques

Polítiques públiques tradicionals	Noves polítiques públiques
Mediació imposada	Mediació negociada
Estat/escollits	Estat/governabilitat local o sectorial
Llei	Contracte/transacció
Dependència/imposició	Autonomia/coordinació
Relació asimètrica	Relació igualitària
Principi d'autoritat	Principi de subsidiarietat
Prioritat als mitjans	Prioritat als resultats

Al fil d'aquests principis d'oposició, convé preguntar-se sobre la necessitat de procedir a una profunda revisió de la representació actual de l'estat i dels seus models reguladors: sembla que, amb el desenvolupament de la mediació, sorgeix un tipus peculiar d'estat, l'estat mediador, com l'anomenen Briant i Palau (1999), que pretén construir una norma en situació, amb els actors i no en el seu lloc. Llavors canvia el model de regulació, en la mesura en la qual els actors tradicionals de l'escena pública, en lloc d'organitzar la mediació, l'animen, la promouen. L'estat mediador pot recordar "l'estat animador" de Donzelot i Estèbe (1994), caracteritzat per les noves formes operatives de l'estat que els distingeixen de l'"estat providència". Des d'aquesta perspectiva, intervé menys directament per reformar o regular la societat civil que per "animar" els moviments i les energies que emanen d'ella. Tanmateix, l'estat animador és només una de les figures possibles de l'estat mediador. Una segona correspon a la d'un estat que instrumentalitza la mediació en profit propi, amb la finalitat de modernitzar-se o per assegurar-se el seu funcionament. La tercera figura d'estat mediador és la de l'estat animador que participa en el joc per tal d'existir, d'autoregular-se, és a dir, l'estat mínim o, en paraules de Cohen-Tanugi (1985), "el dret sense l'estat", que anuncia l'altra figura de la renovació mediadora: la mediació sense l'estat. En aquesta última el paper de l'acció dels grups d'interès, de pressió i moviments socials, especialment a través del lobbisme, juga un paper primordial (Cohen-Tanugi: 1985,

144) com a sistema “extra-legal de solució de conflictes” (Crozier: 1963, 316) i paradigma de la norma del joc social “associar-se contra l’estat”⁶⁵⁸. L’estat animador, en contrast, en fomentar la participació, permet que l’*issues management* es materialitzi com a forma de les relacions públiques el lobbisme proactius.

23.6. LES RELACIONS PÚBLIQUES EN L’ELABORACIÓ DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES: L’ISSUES MANAGEMENT

Des de fa anys, les organitzacions fomenten i participen d’activitats de comunicació política dirigides a diferents públics, com ara legisladors, alts funcionaris, responsables dels grups de pressió o periodistes. Avui és un fet que els empresaris tenen cada cop més en compte la dinàmica política de l’entorn de les seves organitzacions. Les relacions públiques en general, el lobbisme, la publicitat de defensa i l’*issues management*, representen algunes de les activitats i formes de comunicació política promogudes per les coalicions dominants de les organitzacions. D’entre ells, l’*issues management* representa una de les formes per excel·lència de les relacions públiques, en ser una estratègia proactiva, ja que el lobbisme és de naturalesa més reactiva. D’aquí la importància que s’ha d’atorgar a la figura de l’*issues management*, d’altra banda, gens estudiada entre nosaltres, ni des de l’àrea de les relacions públiques ni des del camp de les ciències empresarials. En desenvolupar-se en un estat més avançat de la dinàmica política, és dir, un cop les decisions dels poders públics estan preses, del lobbisme en parlarem en el següent capítol⁶⁵⁹.

23.6.1.- Delimitació conceptual

L’*issues management*, o *public issues management*⁶⁶⁰, s’ha d’enquadrar en la perspectiva de les organitzacions privades com a subjectes actius de la comunicació política horitzontal, amb l’ànim d’influir en l’elaboració d’una determinada política pública.

⁶⁵⁸ Vegeu Briant i Palau (1999, 97-102).

⁶⁵⁹ Ho farem succintament, en haver-ho fet profusament en un altre lloc (Xifra: 1998).

⁶⁶⁰ El terme *issues management* va ser encunyat per W. Howard Chase el 15 d’abril de 1976. Data del volum 1, número 1, del seu butlletí *Corporate public issues and their management*. Si bé l’estratègia de l’*issues*

Com ha estat assenyalat més amunt, és una de les activitats emergents en els darrers anys en la professió de relacions públiques, especialment als Estats Units d'Amèrica. Segons Hainsworth i Meng (1988, 28), en la definició més acurada aportada fins ara, la gestió de conflictes potencials és “una acció orientada que tracta d'identificar qüestions potencials o emergents (legislatives, reglamentàries, polítiques o socials) que poden influir en el desenvolupament d'una organització, per després mobilitzar i coordinar els seus recursos per influir estratègicament en el desenvolupament d'aquestes qüestions o temes. La finalitat última d'aquesta estratègia és crear una política pública destinada a beneficiar l'organització”⁶⁶¹. Ens situem, doncs, en el terreny de les organitzacions privades com a subjectes emissors de missatges de comunicació política adreçats als poders públics, directament o a través dels mitjans de comunicació.

Semblantment a Hainsworth i Meng s'ha pronunciat l'antic president del Public Affairs Council nord-americà, Richard A. Armstrong (1981, 763), per a qui constitueix “el procés a través del qual l'empresa pot identificar i avaluar aquells temes governamentals i socials que poden tenir un impacte significatiu sobre l'empresa”.

Ja des d'una perspectiva més generalista, és a dir, no centrada exclusivament en temes públics, McGrath (1998, 1) defineix l'estratègia que ens ocupa com “un procés que identifica qüestions, tendències i actituds dels *stakeholders* que poden afectar l'organització positivament o negativament, i que desenvolupa estratègies i tàctiques amb les que fer-les front, incloent-hi programes de comunicació”⁶⁶². Aquesta combinació de les funcions de gestió empresarial i de relacions públiques és crucial perquè les organitzacions assoleixin unes relacions harmonioses amb els seus entorns, ja de per sí complexos degut a la varietat de públics i temes que les concerneixen (Heath: 1997, 6). Gestionant la resposta als temes o

management és generalitzable a problemàtiques o temes externs a l'agenda pública, el seu origen públic ha portat a alguns autors a delimitar el seu objecte d'anàlisi en el marc exclusiu de les polítiques públiques, i significar-lo amb l'expressió *public issues management*. A més d'això, hi ha autors que empen la forma singular “*issue*” i d'altres la plural “*issues*”.

⁶⁶¹ Ambdós investigadors van proposar aquest concepte després d'una enquesta realitzada entre les empreses més importants dels Estats Units.

⁶⁶² Els poders públics són *stakeholders* principals de les organitzacions.

issues per a la presa de decisions i la planificació estratègica, el personal de relacions públiques assumeix una funció directiva essencial (Lauzen i Dozier: 1994, 180).

Per a Ansoff (citat per Bazaga, a Bañón i Carrillo: 1997, 118), un tema estratègic és una tendència o esdeveniment intern o extern de l'organització que té una gran influència per assolir el futur desitjat. Gran part de l'esforç estratègic es concentra al voltant de la identificació i anàlisi d'aquestes tendències, per formar una agenda de temes estratègics que faciliti l'anticipació als canvis.

L'impulsor del concepte i la pràctica de l'*issues management*, Howard W. Chase (1984, 13), va definir l'*issue* com l'espai o distanciament resultant entre els resultats d'una organització i les expectatives dels seus *stakeholders*. Aquest espai pot tenir implicacions per a l'estratègia de l'organització en l'assoliment dels seus objectius i missió, així com per a la seva comunicació. Per exemple, una empresa pot actuar en consonància amb les expectatives (més enllà de les dites expectatives) dels seus accionistes però sense transparència informativa. Llavors, el tema o *issue* es pot solucionar mitjançant la comunicació. Des d'una altra òptica, si l'empresa està obtenint resultats per sota de les expectatives, l'*issue* haurà de ben segur d'ajustar-se a l'estratègia operativa.

Els temes o *issues* més crítics varien segons les organitzacions, els sectors, els objectius empresarials i els tipus de productes i serveis que genera l'organització. Segons una enquesta realitzada l'any 1997 per l'Issue Management Council, l'associació professional dels sectors als Estats Units d'Amèrica, els temes clau identificats per les empreses nord-americanes són:

- a) Agricultura: comerç internacional, productes químics/pesticides, aigua, salut.
- b) Productes de consum: envasat, producció i consum sostenibles.
- c) Energia: desregulació de les empreses públiques d'electricitat, normativa de la qualitat de l'aire, canvis climatològics, seguretat de gasoductes.
- d) Sanitat: proves amb animals, reforma de l'atenció sanitària, investigació biomèdica, fixació dels preus dels medicaments.

- e) Telecomunicacions: infraestructures, dret a la intimitat del consumidors, Internet.

Malgrat que els resultats de l'enquesta ofereixen un ampli ventall de temes públics, no tots els temes detectats per l'organització són de naturalesa pública. Poden ser, per exemple, de caire intern o tecnològic. Els assumptes públics inclouen només aquelles qüestions o problemàtiques que poden accedir a l'agenda pública. Fahey (1986, 85-96) considera que un tema públic té les següents característiques:

- a) forma part de l'àmbit de les polítiques públiques o de la gestió d'afers públics;
- b) un tema és qualsevol tendència, esdeveniment, controvèrsia o desenvolupament d'una política pública que pugui afectar una organització;
- c) s'origina en un entorn social, polític, administratiu o judicial.

Diferents dels *issues* són les tendències, és a dir, les pautes d'esdeveniments⁶⁶³, condicions⁶⁶⁴, actituds⁶⁶⁵ i opinions que donen forma a les expectatives dels *stakeholders* (McGrath: 1998, 3). No és cap descobriment destacar que el seguiment i anàlisi de les tendències és fonamental per identificar qüestions emergents que encara no són clarament visibles més que per a unes quantes persones amb habilitats prospectives, com ara experts, acadèmics o polítics, però que tenen el potencial per sorgir en escena com a resposta a un fet que dispari l'atenció pública.

A finals de la dècada de 1970, l'*issues management* es va definir com una àrea de la pràctica de la comunicació a les organitzacions. Fou un període caracteritzat per un fort escepticisme públic cap a les institucions públiques i privades (Newsom i altri: 1992, 57), per una intensificació de la intervenció i reglamentació administrativa (especialment en temes de medi ambient) i per un important seguiment de l'activitat empresarial per part dels mass mèdia. En aquest ambient va sorgir un corrent que veia en l'*issues management* una eina que ajudaria les organitzacions a participar de manera més eficient en el debat públic.

⁶⁶³ Per exemple, la privatització endegada prèviament pel poder executiu.

⁶⁶⁴ Per exemple, l'increment de la disparitat d'ingressos entre segments rics i pobres de la població.

Els primers partidaris de l'*issues management*, encapçalats per l'esmentat Howard W. Chase⁶⁶⁵, van tractar d'identificar temes que poguessin tenir un impacte sobre les seves organitzacions a llarg termini, i desenvoluparen estratègies integrades de comunicació i de gestió per afrontar-los. Van veure l'oportunitat que el sector privat contribuís a formar les polítiques públiques en la seva etapa inicial, en lloc de reaccionar quan ja estaven definides.

Amb el temps, tant els teòrics de l'*issues management* com aquells que el practicaven, van desenvolupar sistemes i processos per estudiar tendències, identificar esdeveniments potencials, definir temes i establir postures i respostes. També van definir les funcions dels *issues managers* i dels departaments d'*issues management*. Avui dia, l'*issues management* és majoritàriament una part dels processos de la planificació empresarial o de la direcció de la comunicació, més que un departament específic dins l'organigrama organitzacional. I desafortunadament, com declara McGrath (1998, 5), actualment se centra en qüestions rellevants d'interès immediat per a l'activitat de l'organització, més que en explorar tendències social, polítiques i econòmiques a llarg termini que poden o no influir positivament o negativament. Aquesta escassetat d'investigació és el gran dèficit de la pràctica de les relacions públiques i la formació en mètodes i tècniques d'investigació és una de les necessitats primàries dels professionals (Cutlip i altri: 1999, 342).

23.6.2.- Funcions

L'*issues management* forma part de la planificació estratègica de la comunicació corporativa, permet ajustar els objectius de l'organització amb les expectatives dels públics i vincula la planificació de la comunicació amb les finalitats empresarials. Així doncs, actua de pont entre els processos de planificació empresarial i de comunicació, identifica matèries que poden influir de forma substancial en la capacitat de l'empresa de fer negocis, i ajuda a desenvolupar una resposta a través de l'acció, la comunicació o de la combinació d'ambdues.

⁶⁶⁵ Per exemple, la creixent desconfiança social envers les institucions públiques.

⁶⁶⁶ Que fou un dels sis fundadors i president de la Public Relations Society of America.

Considerem, per exemple, l'*issue* del dret a la intimitat. En una època en que a través de les noves tecnologies de la informació la fragilitat de la protecció de les dades personals és més gran, no ha de ser cap sorpresa que les preocupacions per preservar el dret a la intimitat sigui un “tema candent” per a moltes persones, una qüestió latent que pot aflorar amb força i rapidesa.

L'exemple de McGrath (1998, 9) al respecte és aclaridor. A principis de la dècada de 1990, una empresa capdavantera en software va fer públics els seus plans per treure al mercat un disc compacte que contenia els noms, adreces, hàbits de compra, probables nivells d'ingressos i característiques psicogràfiques de 80 milions de famílies nord-americanes. És una informació que es podia (i encara es pot) aconseguir en empreses de màrqueting directe. L'empresa de software tenia la intenció d'incloure tota la informació en un CD-ROM per a que les petites i mitjanes empreses poguessin cercar fàcilment clients potencials.

La reacció del públic va ser negativa i l'empresa va haver d'abstenir-se de distribuir el producte davant crítiques de l'estil “qualsevol delinqüent podrà localitzar dones solteres majors de 65 anys en una zona determinada”. Des del punt de vista de la gestió empresarial, concentrar informació demogràfica i psicogràfica disponible a baix cost (695 dòlars) per a les petites i mitjanes empreses, pot semblar una bona estratègia. Segurament l'empresa va fer un estudi de mercat i descobrí una entusiasta acceptació de l'idea per part dels possibles clients; però no va preveure la reacció del públic en general, el qual no sap que aquest tipus de bases de dades és utilitzat habitualment per aquells que dirigeixen l'oferta d'un determinat producte o servei a un sector concret, o, fins i tot, per organitzacions sense ànim de lucre, ONG i grups activistes per captar adhesions.

En aquest supòsit, el procés d'*issues management* podria ser bastant senzill: a qui no li agradaria el producte i per què? Atesa la creixent i estesa preocupació pública pel dret a la intimitat, el telemàrqueting i el correu directe no sol·licitat, és probable que l'eventual problema amb el CD-ROM s'hagués pogut preveure o, fins i tot, evitat. L'aplicació de

L'*issues management* podria haver beneficiat tant el desenvolupament com la comercialització del producte i, alhora, estalviar molt temps i diners a l'empresa de software.

Conseqüentment, la identificació dels temes o *issues* pot tenir una funció capital si permet a les organitzacions de preveure, evitar o preparar-se per a situacions de crisi. Només des d'aquesta perspectiva, l'*issues management* és un procés de relacions públiques destinat a eludir conflictes amb els públics de l'entorn.

Una crisi és un fet que pot tenir un impacte immediat o sever en la reputació d'una organització o en la seva capacitat per aconseguir les seves finalitats. Algunes crisis són el resultat d'incidents que, encara que previsibles, solen succeir sense gaire avís. Entre aquests s'inclouen els casos d'accidents, manipulació de productes, fallades en instal·lacions, denúncies, retirada de productes, etc. Altres crisis, en contrast, poden constituir fets de combustió lenta, que poden demorar-se mesos o, fins i tot, anys fins a esclatar. L'*issues management* permet a les organitzacions d'identificar aquests problemes emergents i d'ocupar-se de resoldre'ls abans que esclatin. Els temes públics són *issues* de combustió lenta: canvis en l'actitud d'una comunitat respecte d'una planta industrial (allò que es veia com a font de treball i creixement econòmic, ara es percep com a generador de contaminació); canvis en les actituds socials generats per l'augment de dones en el mercat laboral, que denunciïn supòsits d'acuit sexual; o canvis de política sanitària sobre un producte determinat a mesura que els efectes nocius sobre la salut es coneixen i s'imposen restriccions a la seva comercialització (són paradigmàtics d'això els casos del tabac i l'alcohol). Pronosticant aquests conflictes potencials, segurament s'evitarà la seva actualitat.

23.6.3.- El model estratègic d'*issues management*

Poques àrees de la comunicació empresarial han despertat tanta unanimitat com la definició de quin és el procés estratègic global de l'*issues management* (Chase: 1984; Heath: 1997; McGrath: 1998). Es divideixi en quatre, cinc o vuit fases, el model que proposem

s'adapta clarament a qualsevol dels proposat pels estudiosos. No obstant, no cal passar per alt que, a la pràctica, l'estructura processal dependrà de la mida i recursos de l'organització, un factor indefugible de qualsevol estratègia pròpia de la política de comunicació de les organitzacions. La complexitat i repercussió social i política de l'*issue* també afecta l'estructura del procés.

L'*issues management* constitueix un procés de cinc etapes:

- a) **Identificar els temes** (*issues*). El primer pas és identificar i classificar els temes amb els que s'enfronta l'organització. Per a la tasca és necessari considerar les tendències i progressos socials, polítics, econòmics, tecnològics, de competència, que puguin afectar, positivament o negativament, la capacitat de l'organització per assolir els seus objectius. Els paràmetres del procés d'identificació es defineixen per la visió, missió, objectius, plans d'acció i operacions de l'organització⁶⁶⁷. Identificar pot ser un procés senzill, coma ara una sessió de brainstorming, o pot constituir un estudi més formal i sistemàtic de dades obtingudes mitjançant enquestes al públic, estudis de mercat, de publicacions de premsa o d'experts, dels anuncis de la competència, de projectes de llei o intervencions públiques de polítics, d'informes de *think tanks*, i altres fonts d'informació; tot això amb la finalitat de discernir les tendències o temes rellevants.
- b) **Fixar les prioritats**. La identificació dels *issues* farà aflorar molts dels que tinguin relació amb l'organització. Tanmateix, no tots el temes gaudiran de la mateixa importància ni seran oportuns. Caldrà, doncs, jerarquitzar-los,

⁶⁶⁷ Prenem l'exemple d'un fabricant de cotxes. Com a empresa industrial, es veurà afectada per diverses qüestions ecològiques, sanitàries i de seguretat, des de la consumició de recursos fins les emissions tòxiques de les seves fàbriques i automòbils, passant pel reciclatge. Com a fabricant de cotxes, tindrà interès en temes relacionats amb el transport, com ara la infraestructura viària, l'excés de tràfic, els impostos energètics i la congestió urbana. Com a negoci global, es veurà afectada per moltes qüestions d'índole social i política: per exemple, la disparitat econòmica entre nacions industrialitzades i en via de desenvolupament, les negociacions sobre comerç internacional, o el sistema polític dels països en els quals opera. Qualsevol d'aquests *issues* podria tenir un impacte tangible en la capacitat del fabricant d'assolir els seus objectius, ja sia en la forma de noves reglamentacions, de restriccions al comerç, o d'exigències dels *stakeholders* (entre els quals és notable el pes dels poders públics) de canvis en les polítiques o pràctiques empresarials (McGrath: 1998, 13).

determinant: 1) quins temes són els que tenen major impacte a curt termini i requereixen una resposta immediata⁶⁶⁸; 2) quins són els temes en els quals l'organització té algun, però no únic, interès⁶⁶⁹, i 3) quins són els temes més a llarg termini o més especulatius, que es poden considerar però que no requereixen una actuació immediata. L'establiment de prioritats assegura que els recursos de l'organització es concentrin en tractar aquells temes que poden tenir un més gran efecte potencial en els seus resultats o reputació i dels que pot ocupar-se.

- c) **Posicionar-se.** Una vegada identificats els *issues* principals, l'organització ha de desenvolupar la seva posició, és a dir, la seva visió del tema i de la forma de resoldre'l. La posició acostuma a presentar-se com un *briefing* que inclou: 1) la declaració: definició del tema; 2) la posició: visió de l'organització sobre el tema, i 3) la resposta: allò que l'organització està fent o creu que ha de fer-se. La postura ha de reflectir el consens dels principals membres i actors de l'organització que tenen interessos en ella. Per exemple, una empresa farmacèutica interessada en qüestions de patents genètiques farà participar, en el desenvolupament de la postura i de les respostes, al seu equip de I+D, als seus assessors jurídics i als principals caps de departament.
- d) **Desenvolupar/implantar un pla d'acció.** En determinats supòsits, una declaració de la postura i resposta de l'organització serà suficient per contestar les preguntes. Altres *issues*, atesa la seva immediatesa, impacte potencial, complexitat o durada, requeriran detallats plans d'acció. El pla d'acció pot ser una campanya de comunicació que cerqui educar el públic sobre la postura de l'organització, o pot constituir un pla integral de gestió empresarial i comunicació que adapti les polítiques, pràctiques o productes de l'organització a les expectatives canviants dels *stakeholders*. Els elements d'un pla d'actuació són els mateixos que qualsevol pla de comunicació: objectius (allò que l'empresa cerca aconseguir), estratègies (la manera en que s'assolirà l'objectiu;

⁶⁶⁸ Es tracta de factors que poden afectar els resultats o la reputació de l'organització, o en els que és imminent algun tipus d'acció, com ara investigacions dels mitjans de comunicació, preguntes dels treballadors, activitats legals, legislatives o reglamentàries.

⁶⁶⁹ Com, per exemple, els que afecten tota la indústria.

és a dir, l'enfocament), tècniques i tàctiques (les activitats concretes a realitzar o passes específiques a endegar), mesurament (resultats i valoracions numèriques que determinaran els avenços).

- e) **Fer el seguiment i tornar a valorar.** Un cop identificat el tema, se n'ha de fer el seguiment i anar-lo analitzant periòdicament, per tal de determinar si: 1) segueix essent rellevant per a l'organització; 2) els fonaments del debat han canviat d'alguna manera; 3) el pla d'acció necessita ser modificat per adequar-se als últims progressos o a les noves informacions. Els *issues* no són estàtics. Evolucionen contínuament, es ramifiquen i prenen noves direccions. Un exemple d'això n'és la protecció del medi ambient. Fa més de trenta anys que és un tema d'interès global. Mentre que el nivell de preocupació pel tema s'ha mantingut constant, el tema en sí ha pres diverses direccions: emissions tòxiques, conservació de l'energia, pràctiques de reforestació, reciclatge, reducció del consum de carburants, o canvi climàtic. Sempre apareixen noves dades, noves opinions, noves normatives governamentals, nous grups d'interès o greus esdeveniments que generen canvis en la importància i visibilitat del tema.

El procés de l'*issues management* és, com el de les relacions públiques, circular. Els *issues* s'identifiquen, es prioritzen, es gestionen (mitjançant les postures i els plans d'acció), se segueixen i es tornen a analitzar. La nova anàlisi es fixa en allò que ha canviat des de la primera vegada que es va identificar el tema o des de la darrera que es va revisar. Pot haver aparegut nova informació que hagi afectat la visió de l'organització o dels *stakeholders* del tema, i ser aquest més o menys important en relació amb altres interessos. Com a resultats, l'organització pot decidir que necessita redefinir la seva postura, modificar els seu pla d'actuació o, fins i tot, eliminar el tema de la seva agenda.

Centrant-nos en els *issues* de política pública, Buchholz (1992, 6-10) vincula el cicle vital dels temes públics al procés de formulació de les polítiques públiques:

- a) El primer estadi és el de la formació de l'opinió pública. El cicle comença amb els canvis de les expectatives públiques i es produeix una bretxa entre l'actuació i

el rendiment de les empreses i les esperances del públic cap a llurs institucions. Aquests canvis solen ser el resultat de modificacions estructurals en la societat que causen tensions entre les expectatives socials i el que succeeix. Un nou tema públic sorgeix llavors quan el buit és prou ampli per afectar un número important d'individus i causa la corresponent insatisfacció amb l'actuació de l'organització. En aquesta etapa, es discuteix el problema amb la intervenció dels ciutadans a través normalment dels grups d'interès; a poc a poc la gent es forma una opinió. D'aquesta manera es creen noves necessitats i el tema es converteix en una qüestió política de la qual se'n fan ressò els mitjans de comunicació i els grups d'interès. Els polítics s'apoderen del tema i accedeix a l'agenda pública. Aquesta és una de les raons que expliquen la inclusió de la gestió de conflictes potencials com una de les formes de les relacions públiques: generar una opinió favorable al tractament del tema pels decisors públics. Així ho veu també el mateix Buschholz (a Heath: 1988, 59-62) quan afirma que les activitats de l'organització en aquest estadi han de ser sobretot activitats de comunicació que utilitzin les tècniques de les relacions públiques: relacions amb els mitjans de comunicació, *publicity* i publicitat anomenada d'al·legat o de defensa d'una idea o causa (*advocacy advertising*). Aquesta darrera tècnica de les relacions públiques, que empra els suports publicitaris, està essent utilitzada cada cop més per les empreses que volen ser presents en el fòrum públic, participar en els debats socials i donar a conèixer la seva postura respecte d'algun afer important. Aquest tipus de publicitat busca presentar la posició de l'empresa com una postura pertinent, vàlida i d'interès públic, ignorant o criticant els arguments dels opositors i llur interpretació del tema, fent una crida al suport dels simpatitzants i de vegades incitant la participació ciutadana mitjançant accions de *grassroots lobbying* (Beauchamp, a Gauthier i altri: 1998, 284). Waltzer (1988, 44-45) distingeix cinc tipus de publicitat de defensa: la ideològica, la de defensa empresarial, la publicitat de dret de rèplica, la que presenta una posició de l'empresa respecte d'una qüestió donada i la de reclutament d'aliats. L'annex 23.1 conté un exemple de defensa respecte a una qüestió donada.

- b) La segona fase és la d'elaboració de la política pública, que suposa adoptar noves lleis i altres normes jurídiques relatives al tema estratègic. Aquesta etapa comporta nombrosos debats, discussions i negociacions, articulats mitjançant les tècniques del lobbisme.
- c) Finalment, la tercera etapa és la de l'execució de la política. Aquí es discuteixen els criteris per complir la nova normativa resultant de les etapes anteriors. Aquesta fase pot comportar una reactivació del tema en el sentit que ha estat indicat.

Si la primera etapa esbossada per Buchholz està marcada pel contingut àmpliament comunicatiu i de relacions públiques, no ho és menys la segona, la d'elaboració de la política pública, on el paper del lobbisme, com a forma específica i paradigmàtica de la disciplina que ens ocupa, és eminent (ho veurem més endavant).

Finalment, González Herrero (1998, 124-130) estableix el següent procés estratègic de l'*issues management*, el qual segueix el mateix model exposat anteriorment i que portem a col·lació per ser l'únic que coneixem que ha estat ofert des de l'Estat espanyol:

- a) Identificar, mitjançant la vigilància i el seguiment dels esdeveniments de l'entorn, aquells assumptes que poguessin afectar l'organització en el futur. Les millors eines per aquesta monitorització de l'entorn són les publicacions professionals i d'àmbit general, les conclusions de congressos, la documentació generada per *think tanks* o altres grups d'interès, així com les pròpies de la investigació sociològica. No podem oblidar, però, que la gestió de conflictes potencials requereix normalment la participació d'àrees de l'organització diferents de les relacions públiques; per la qual cosa "és aconsellable involucrar aquestes en el procés d'identificació i anàlisi de possibles conflictes amb la finalitat de facilitar posteriorment el plantejament d'estratègies" (González Herrero: 1998, 125-126).
- b) Estimar les probabilitats que els assumptes esmentats esdevinguin i analitzar-ne les conseqüències que podrien causar a l'organització. Es tracta de sotmetre els

assumptes a un procés de selecció, agrupació i/o filtre, per tal de prioritzar les actuacions. Això es pot fer subjectivament o mitjançant les tècniques d'investigació qualitatives, com ara el mètode Delphi⁶⁷⁰. Els factors a tenir en compte són: 1) la severitat amb la qual el tema pot tenir impacte sobre l'organització, i 2) la probabilitat que l'assumpte esdevingui o assoleixi l'estadi de "maduresa" en un determinat període de temps. En aquest darrer punt s'ha de destacar el paper capital dels públics afectats per l' *issue*; ja que, com diu l'autor que seguim, "el públic és la força que impulsa l'evolució de qualsevol assumpte" (González Herrero: 1998, 127). Un cop identificats els públics que estan o estaran afectats per l'assumpte, caldrà avaluar les seves possibles actituds al respecte, analitzar llurs comportaments probables, estimar el seu grau d'influència sobre les activitats de l'organització, i examinar quines tàctiques podrien emprar per imposar una solució (pressió directa, sensibilització de l'opinió pública, etc.).⁶⁷¹

- c) Elaborar una estratègia de comunicació d'actuació sobre cada assumpte.
- d) Posar en pràctica aquestes estratègies.
- e) Avaluar els resultats obtinguts i efectuar les modificacions oportunes en l'estratègia adoptada si fos necessari.

⁶⁷⁰ Aquest mètode d'investigació serà analitzat més endavant en aquest mateix capítol.

⁶⁷¹ "Un cop filtrats i classificats els *issues* en funció de llur prioritat per a l'organització, el pas següent en la posada en pràctica d'un sistema de gestió de conflictes potencials és elaborar un informe o *brief* sobre cada un dels assumptes o tipus d'assumptes (*clusters*) identificats en l'etapa anterior" (González Herrero: 1998, 128). Aquesta és una tècnica que va ser adoptada originàriament pel Servei d'Investigació del Congrés dels Estats Units d'Amèrica per tal de mantenir informats als congressistes i senadors; i que ha estat afillada per les organitzacions nord-americanes. Les seves característiques són:

- Defineixen l'assumpte.
- Analitzen les possibles vies que pot seguir.
- Avaluen la naturalesa i el grau de severitat de les conseqüències que pot inferir l'assumpte.
- Estimen el moment en que pot afectar l'organització.
- Remeten al lector a les fonts addicionals d'informació (experts o documentació).
- La seva finalitat primordial és informar i educar al lector.
- No recomanen cap estratègia i excepcionalment analitzen les estratègies possibles, activitat que es deixa en mans dels alts directius (González Herrero: 1998, 128).

23.6.4.- El gabinet de conflictes potencials (*issues committee*)

Aquest epígraf, merament expositiu, pretén oferir les directrius de l'Issue Management Council nord-americà, del qual som membres, en l'establiment, estructura i funcions dels col·lectius responsables de la gestió de conflictes potencials al si de les organitzacions.

Com hem dit, l'*issues management* vincula aspectes de la planificació estratègica empresarial i de la direcció de comunicació de les organitzacions, i arriba a grups d'*stakeholders*, per la qual cosa un programa d'*issues management* es beneficiarà de la participació d'especialistes en gestió organitzacional i professionals de les relacions públiques. Per consegüent, en el gabinet de conflictes potencials, com en els gabinets de crisis, convergeixen punts de vista diversos, la qual cosa assegura que les respostes als temes reflecteixen el consens i coneixement col·lectiu de l'organització. El gabinet ha d'estar format per persones que puguin reconèixer diferents temes i valorar-ne l'impacte, fixar prioritats i recomanar accions al alts executius de l'organització.

Entre les habilitats i funcions d'utilitat per a l'esmentada finalitat es compten:

- a) Planificació estratègica, per tal de disposar d'informació sobre els plans de l'empresa i l'evolució del sector i de la competència.
- b) Investigació, per tal de comptar amb informació sobre les actituds dels consumidors o el desenvolupament dels productes.
- c) Vendes i màrqueting, per tenir informació sobre productes, serveis i relacions amb els clients.
- d) Finances, per determinar l'impacte financer del tema.
- e) Logística, per tenir punt de vista sobre l'impacte en la producció i distribució.
- f) Assessorament jurídic, per revisar legalment el tema i proposar respostes.
- g) Relacions públiques, per tal de comprendre els diferents públics i les tècniques de comunicació.

- h) Recursos humans, per veure de quina manera l'*issue* afecta les persones en el si de l'organització.

El gabinet ha de reunir-se periòdicament per revisar l'estat dels temes d'actualitat i la resposta de l'organització, així com per considerar nous temes.⁶⁷²

Tanmateix, moltes organitzacions no disposen dels recursos materials i humans per crear un gabinet de temes específic. Davant d'aquesta possibilitat, alguns autors han proposat alternatives. Així, McGrath (1998, 19-21) proposa les següents solucions:

- a) Emprar un gabinet existent, que serà responsable de l'*issues management* com un punt més de la seva agenda. És una alternativa idònia per èpoques amb mancances pressupostàries o d'agendes de treball atapeïdes. Els membres del gabinet hauran de cobrir varies de les mencions esmentades més amunt, o gaudir de la capacitat de complementar el seu nombre amb algunes persones clau a l'hora de discutir sobre els temes. A l'igual que els departament de relacions públiques, i per les mateixes raons, els gabinets d'*issues management* han de formar part de la coalició dominant o, si més no, tenir-hi accés. Entre les estructures organitzatives existents més adients per assumir la responsabilitat de l'*issues management*, destaca el gabinet de crisis, ja que, després de tot, l'*issues management* té com a finalitat prevenir les crisis. No obstant, acostumen a ser els departaments de relacions públiques o de comunicació corporativa els que n'assumeixen la solvència. Perquè aquest model funcioni, hi ha d'haver algun membre de l'alta direcció que recolzi l'*issues management* i que formi part del gabinet existent, o que tingui el poder i la influència suficients per modificar l'estatut actual del grup.
- b) En moltes organitzacions, el temps o l'atenció que l'alta direcció pot dedicar a les noves responsabilitats és limitat. Es poden buscar, llavors, candidats per al gabinet de temes en jerarquies inferiors. En aquests casos, el grup actua com a

⁶⁷² A l'annex 23.2 presentem una proposta d'estatut del gabinet de conflictes potencials, inspirada en la de McGrath (1998, 22-24).

un subgabinet, responsable d'analitzar i prioritzar el temes i també de recomanar accions al col·lectiu superior competent.

- c) El màxim directiu de l'organització és l'àrbitre últim de la política organitzativa i, per tant, el director lògic del gabinet de temes. Tanmateix, lo habitual és que delegui, per manca de temps, la seva presència en el grup a un altre executiu. La necessitat de que el gabinet estigui dirigit o presidit per un membre de la coalició dominant de l'organització és obvia. Com ho és el fet de que la seva constitució reflecteixi la diversitat departamental de l'organització.

23.6.5.- Identificació dels temes o conflictes potencials

La fase d'identificació dels *issues* és el fonament del procés de l'*issues management*. Sense determinar els conflictes potencials, no es poden prevenir ni, per tant, gestionar-los.

Des del Quebec, Pasquero (citat per Beauchamp, a Gauthier i altri: 1998, 282) manifesta que un tema o conflicte públic es fonamenta en l'existència de demandes fetes a les empreses per diferents sectors del seu entorn. Continua dient que el cicle d'un tema comprèn, des del punt de vista comunicatiu, diferents etapes: el període latent, el d'aparició, el de realització i el de reactivació.⁶⁷³

Un tema és latent o potencial mentre no hagi estat reconegut i fet públic per un nombre suficient d'actors socials, especialment els grups de pressió. Un tema sorgeix quan té a veure amb una necessitat compartida per la major part dels ciutadans o de les institucions socials o polítiques. Durant aquest període, els mitjans de comunicació social juguen un paper vital. Si les condicions continuen essent favorables, el tema entra en la fase de realització, que es considera com un projecte polític que posteriorment es transformarà en llei o reglament. El tema deixa de ser llavors un risc per a l'empresa o organització i es converteix en una obligació reconeguda. Finalment, el tema pot reactivar-se mitjançant l'acció dels grups de pressió, si la legislació adoptada o la seva aplicació no els satisfà. A

⁶⁷³ Aquest cicle pot durar des d'unes setmanes (després d'haver esclatat un escàndol, per exemple) a molts anys i, fins i tot, decennis, com va succeir al Quebec amb el dret a rebre compensacions en el cas d'algunes malalties industrials (Pasquero: 1990, 91).

l'igual que en l'etapa de l'aparició del tema, la funció catalitzadora de les accions conjugades de lobbisme i relacions públiques (en especial, les relacions amb els mitjans de comunicació) en la reactivació d'un tema públic és fonamental. Aquesta interacció entre l'activitat dels grups de pressió i els mitjans de comunicació no ha estat valorada conjuntament per alguns autors. Així, Tamayo (a Bañón i Carrillo: 1997, 290-291), quan estudia el que ell anomena el "biaix en l'accessibilitat a l'agenda institucional" (aquells factors que ajuden o perjudiquen l'accés a l'agenda política de problemes de certs col·lectius socials), considera com a biaix negatiu per aquesta accessibilitat la capacitat de pressió dels grups d'interès, mentre que cita com a biaix positiu els mitjans de comunicació de masses i la seva capacitat de facilitar la introducció de problemes a l'agenda pública. Discrepem, ja que només el desconeixement del paper capital dels mass mèdia en l'actuació dels grups de pressió per influenciar els poders públics en benefici dels interessos que representen, pot portar a ubicar en categories antagòniques aquests dos actors que actuen conjuntament i estretament en el procés de decisió pública, en un exercici diàfan de relacions públiques per part dels grups d'interès. Sobre aquest darrer punt, vegeu Castillo (1997).

Ens enfrontem, doncs, a una dualitat funcional de les relacions públiques: d'una banda com a activadores de conflictes, i d'altra banda, a través de l'*issues management*, com a activitat preventiva per tal que no arribin a convertir-se en crisi. Una dualitat paral·lela a l'existent entre l'asimetria i la simetria dels models de Grunig i Hunt i entre els períodes del model de la motivació mixta.⁶⁷⁴

Han estat els investigadors nord-americans els qui han estudiat més a fons la gestió de conflictes potencials com a estratègia de les organitzacions en les seves relacions amb la

⁶⁷⁴ Per la seva banda, Lesly (a Lesly: 1997, 22), amb un ànim escatidor del confusionisme conceptual que caracteritza els professionals dels Estats Units, distingeix un tema d'una crisi i d'una emergència. Mentre el tema és un assumpte en discussió, una crisi és un estadi en el què tots els futurs esdeveniments que afectin persones o organitzacions es resoldran, i una emergència és un fet sobtat i normalment inesperat que requereix una resposta immediata (una crisi es pot incloure en aquest darrer concepte, però abraça una gamma més àmplia d'esdeveniments). Dins el concepte de tema, el professor nord-americà separa els temes emergents: afers que donen senyals de desenrotllar-se en una discussió.

política.⁶⁷⁵ Un d'ells és el professor de relacions públiques de la Northwestern University, Raymond P. Ewing (1987; i a Caywood: 1997, 173-188), el qual, des de l'òptica de l'estratègia empresarial, considera el cicle de vida dels temes estratègics com a part del contingut del procés de les polítiques públiques, tal com es pot observar en la figura 23.3.

En aquesta dimensió estratègica, el fet que les organitzacions considerin la dinàmica de l'entorn fa que adoptin diverses estratègies: la inacció com a forma d'expectació; la reacció, per adaptar-se al canvi; la proacció, prenent la iniciativa per tal d'influenciar el canvi, i la col·laboració amb els interlocutors (Pasquero: 1990, 97).

Figura 23.3 (*Font: Ewing, a Caywood: 1997*)

⁶⁷⁵ Per a una visió comparativa en paral·lel del procés de la gestió de conflictes potencials com a activitat de relacions públiques, proposem la de Carroll (1996, 665).

Així doncs, els estudiosos de la gestió de conflictes potencials estableixen distintes categories d'*issues*, segons quina sigui la seva fase evolutiva. En la línia observada en estudiar l'aparició de les problemàtiques públiques, Crable i Vibbert (1985, 5-6), per a qui un *issue* es crea quan un o més agents humans atorguen significat a una situació o perceben un problema, estableixen quatre estadis paral·lels als instituïts per Pasquero:

- a) Status potencial de l'*issue*. Constitueix el primer nivell rellevant i suposa que alguna persona o grup (*stakeholder*) mostra el seu interès en el tema o *issue*.
- b) Status imminent. Apareix exclusivament si el conflicte o tema "potencial" ha estat acceptat per altres individus o grups. Comporta "endossar" el tema a tercers (líders d'opinió, grups d'interès, etc.), la seva legitimació en base a la tradició històrica, els valors socials, etc., i la percepció pels públics de vincles entre ells i altres interessats en el tema. En aquest estadi, les organitzacions encara no contempen l'*issue* com a important, com tampoc ho fan els ciutadans ni els poders públics. És en aquests dos primeres fases que té sentit parlar d'*issues management* com a forma genuïna de les relacions públiques amb els *stakeholders*, abans d'esdevenir públics actius que confereixen una naturalesa reactiva, simètrica o asimètrica, a la praxis de la nostra disciplina.
- c) Status corrent. S'arriba a aquesta etapa: 1) a través de la difusió que en fan els mitjans de comunicació; 2) quan la cobertura del tema tendeix a la dicotomia i dramatització les postures sobre el mateix; i 3) quan varis públics participen activament en la dramatització sensacionalista del tema.
- d) Status crític. Un tema, assumpte o *issue* esdevé crític quan la gent o grups de persones s'identifiquen amb algun dels seus aspectes. Quan s'involucren. És a partir d'aquesta fase on es pot requerir la intervenció d'una determinada política pública. En aquests dos últims estadis, la millor estratègia segueix essent la negociació i col·laboració. Una demostració palesa que la involucració transforma un *stakeholder* en públic.

Un *issue*, entès com a tema i resultat d'una discussió pública a l'interior i a l'exterior de l'agenda mediàtica, té diferents graus d'intensitat i altres característiques en

funció de la fase evolutiva en la que es trobi. Determinar en quin estat es troba no depèn només de si és objecte de cobertura mediàtica, sinó si és discutit en altres fòrums, com ara congressos o altres reunions grupals.

Una ampliació d'aquest cicle vital d'un *issue* ens l'ofereixen, des d'Alemanya, Femers, Klewes i Lintemeier (2000, 253-265), atenint-se també al seu grau d'intensitat i altres característiques. Cada etapa de la vida d'un tema o assumpte conté un estat específic de desenvolupament, des de la seva germinació fins a la seva fi (figura 23.4). Les fases d'emergència, difusió, establiment i erosió d'un tema dibuixen l'evolució vital del mateix. El pas d'una fase a una altra reflecteix el nivell de penetració social del tema.

Figura 23.4 (Font: *Femers i altri: 2000, 255*)

A la fase d'emergència:

- a) El tema es genera o emergeix i cristal·litza una interpretació específica de la realitat social. Aquesta interpretació específica constitueix l'*issue*; anteriorment a aquesta fase és només una qüestió entre moltes altres, sense cap rellevància crítica per a la societat o determinats grups.
- b) Alguns esdeveniments crítics poden tenir un efecte catalitzador.
- c) Són exemples de temes o *issues* actualment emergents, el reciclatge de ferralla o l'alteració genètica d'aliments⁶⁷⁶.

A la fase de difusió:

- a) Els afectats difonen el tema.
- b) Els antagonistes es defineixen i prenen posicions al respecte.
- c) L'*issue* s'estén des de la seva àrea originària d'implicació cap a àrees veïnes.
- d) Entre els exemples de temes en fase de difusió, podem destacar l'impacte d'Internet en el comerç internacional, la enginyeria genètica, els aliments transgènics o el teletreball.

A la fase d'establiment, el tema esdevé:

- a) Conegut per una àmplia part de la societat o del grup o subsistema afectat.
- b) Generalitzat.
- c) Són exemples de temes establerts, les catàstrofes climàtiques, la globalització o les tecnologies multimèdia.

A la fase d'erosió:

- a) La rellevància del tema minva.

⁶⁷⁶ A un nivell més localitzat geogràficament (Europa) i temporalment (principis de l'any 2001), la febre aftosa fou un tema establert.

- b) L'interès públic en el tema s'estanca.
- c) El debat sobre el tema pot cloure's per una acció legislativa o política.
- d) Entre els *issues* en fase d'erosió, podem subratllar l'energia nuclear o, últimament, la crisi de les "vaques boges" a Europa.

Totes aquestes fases impliquen grups d'intermediaris que influencien la manera en què l'*issue* penetra en la societat. Si la discussió sobre el tema es polaritza socialment, serà més fàcil identificar-ne els protagonistes i els antagonistes en cada fase (Coleman: 1993, 620):

- a) A la fase d'emergència, les persones o grups que tenen el poder o l'autoritat per definir l'*issue* (experts, individus o grups que tenen una oportunitat d'influenciar el mecanisme pel qual es difon el tema) es comprometen.
- b) A la fase de difusió, les persones o grups ajuden a formar l'*issue*, actuant com a protagonistes o antagonistes (personalitats públiques, grups amb una alt grau de credibilitat, grups activistes). Les coalicions de diferents intermediaris fan el mateix.
- c) A la fase d'establiment, les organitzacions amb influència social s'apoderen del tema.
- d) A la fase d'erosió, els individus i/o els grups de la fase de difusió envelleixen amb el tema, i ambdós perden significació mútua.

No es pot perdre de vista el paper capital dels mitjans de comunicació social en el cicle vital d'un tema. La manera en la que un tema penetra socialment pot ser definida com una funció de la implicació dels mitjans. L'anàlisi de la resposta mediàtica subministra indicis per a identificar les fases vitals de l'*issue*:

- a) A la fase emergent, els mitjans recullen el tema. Destaca el paper cada vegada més important d'Internet com font de temes que emergeixen a l'agenda pública⁶⁷⁷. En aquesta etapa s'enceta l'establiment de l'agenda.

⁶⁷⁷ Pensem en el cas de la notícia sobre el xip Intel, que fou recollida pels periodistes a través d'un xat on-line.

- b) A la fase de difusió, el periodisme d'opinió i les informacions sobre el tema el traslladen a diferents espais socials (per exemple, a tot un país).
- c) A la fase d'establiment, els mass mèdia aborden i tracten el tema.
- d) A la fase d'erosió, la resposta mediàtica es limita, com a màxim, a la premsa especialitzada (Femers, Klewes i Lintemeier: 2000, 256).

Quan l'atenció està centrada en l'estructura de fet d'un tema durant el seu cicle vital, el factor més perceptible és que el grau de complexitat amb el qual és presentat varia considerablement d'una fase a l'altra. Aquest desenvolupament està relacionat amb la manera amb la qual els individus i els mass mèdia estan implicats en la discussió en qualsevol estadi:

- a) A la fase d'emergència, la idea bàsica s'accepta ràpidament i és debatuda per experts, la qual cosa augmenta la seva complexitat. El entesos tendeixen a emetre opinions sobre el tema que són debatudes per diferents grups d'experts. Els mitjans de comunicació, normalment, simplifiquen el tema a una opinió, o a dues de contraposades.
- b) A la fase de difusió apareixen variables més fàcilment comunicables.
- c) A la fase d'establiment acostuma a observar-se una bipolarització en la discussió popular del tema.
- d) A la fase d'erosió, el tema es manté vigent en cercles amb coneixements específics (Femers i altri: 2000, 257).

Els models exposats fins ara no presten atenció al fet que un tema o *issue* es desenvolupa en el marc d'una determinada tendència social, econòmica o política. Per això, i amb l'ànim de sintetitzar, podem distingir, seguint a Gaunt i Ollenburger (1995, 200) quatre grans etapes en l'evolució d'un *issue*:

- a) L'etapa d'origen. L'*issue* existeix com una part d'una determinada tendència emergent més àmplia, identificada o expressada pels estudiosos o els futuristes que

se centren en problemàtiques que, en el seu parer, la major part de la societat desconeix.

- b) L'etapa de mediació i ampliació. Aquí augmenta la percepció i implicació de la tendència, es defineix la qüestió i diferents públics comencen a adoptar posicions competitives. Els conflictes entre distints defensors augmenten la percepció del tema, del qual comencen a fer-se'n ressò els mitjans de comunicació i, consegüentment, desperten la conscienciació pública.
- c) L'etapa d'organització. Els grups en competència cerquen resoldre la qüestió i crear una política pública, un consens públic sobre "allò que hauria de fer-se" segons ho expressi la legislació o normativa. Aquesta activitat porta a la quarta etapa.
- d) L'etapa de resolució de la qüestió. Apareix una nova reglamentació o legislació, el comportament de l'organització canvia per adequar-se a les noves normes i l'atenció pública es dirigeix cap a altres qüestions.

Així doncs, el procés de l'*issues management* fa referència principalment a temes, qüestions o problemàtiques d'índole pública, que poden generar el debat públic i sobre les quals acabarà intervenint el poder regulador de l'estat. Lo qual no impedeix, com hem dit, que aquest model sigui aplicable a qualsevol situació que pugui generar un problema de relacions públiques.

Les tècniques d'identificació varien segons l'estat evolutiu del tema estratègic, conflicte potencial o *issue* (taula 23.3):

- a) La identificació de temes emergents en l'etapa d'origen requereix un seguiment de l'entorn per reconèixer les tendències, idees i fets socials, econòmics, polítics i tecnològics que poden tenir conseqüències per a l'organització. Els mètodes d'investigació inclouen la revisió de publicacions (oficials, de grups d'interès o de *think tanks*) i entrevistes a experts, acadèmics o decisors públics, per tal de descobrir les opinions d'aquests líders d'opinió.⁶⁷⁸

⁶⁷⁸ Una de les publicacions més importants sobre futures tendències és *Futuribles*, editada pel Groupe Futuribles, un centre internacional d'estudis pluridisciplinaris i prospectives dedicat a l'anàlisi del món contemporani, dels seus possibles futurs i de les polítiques i estratègies a adoptar (www.futuribles.com).

- b) Quan els temes assoleixen l'etapa de mediació i amplificació, se'ls pot seguir el tarannà a través de sondeigs d'opinió i grups de discussió, anàlisis de contingut dels mass mèdia i consultes amb grups d'interès i *think tanks*.
- c) En l'etapa d'organització, amb el debat engegat i amb una intervenció legislativa imminent, les eines d'investigació principals són el seguiment de la legislació i els contactes amb els decisors públics.
- d) Un tema que ja estigui resolt pot comportar un seguiment afegit, si hi ha possibilitat de que reïxi, mitjançant el control de publicacions, la cerca de noves opinions entre estudiosos de la matèria, grups d'interès i decisors públics. A més a més, l'organització haurà de seguir vigilant els factors que impliquin legislar per reforçar o estendre la normativa existent.

Taula 23.3.

Gràfic de les tècniques d'identificació de temes estratègics (adaptat de McGrath: 1998, 29)

ESTADI DEL TEMA	ACTIVITAT	TÈCNiques D'IDENTIFICACIÓ
EMERGENT O LATENT	<ul style="list-style-type: none"> • Noves idees, conceptes, teories o problemes expressats pels acadèmics 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguiment de l'entorn • Anàlisi de tendències (Delphi, MIC, etc.) • Examen de la literatura al respecte
AMPLIFICACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • El tema s'ha expressat • Les postures oposades estan definides • S'inicia la cobertura informativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquestes d'opinió • Grups de discussió • Anàlisi de la cobertura informativa • Consultes a grups d'interès
ORGANITZACIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • Els defensors manegen les postures/influeixen en la política pública • Es formen coalicions • La legislació/reglamentació avança 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquestes d'opinió • Seguiment i control del procés legislatiu • Contactes amb decisors públics
RESOLUCIÓ	<ul style="list-style-type: none"> • Les noves idees, la informació es desenvolupen per regular el tema • Propostes de legislació adicional/nova 	<ul style="list-style-type: none"> • Seguiment i control dels mass mèdia • Seguiment i control del procés legislatiu • Anàlisi de tendències • Examen de la literatura al respecte

Atesa la seva naturalesa proactiva, la prospectiva és, per consegüent, la metodologia d'investigació per excel·lència de l'*issues management*. El poc interès que ha despertat en els investigadors de les relacions públiques i la seva finalitat de prevenció de conflictes (que la converteixen en el conjunt de tècniques més valuós per unes relacions públiques simètriques bidireccionals), ens obliguen a afrontar-la profusament.

23.6.6.- Mètodes i tècniques d'investigació prospectiva

La prospectiva ha estat definida com “un panorama dels futurs possibles (futuribles⁶⁷⁹), és a dir, dels escenaris que no són improbables, tenint en compte els determinismes del passat i la confrontació dels projectes dels actors. Cada escenari (representació coherent d'hipòtesi) de la prospectiva pot ser objecte d'una apreciació numèrica, és a dir, d'una previsió” (Godet: 1991, 31). Es tracta, per tant, d'una aproximació metodològica dels estudis sobre el futur, però no la única; per la qual cosa s'imposa una delimitació conceptual respecte d'altres termes:

- a) *Predicció* (prediction). És una “apreciació, no probabilística i realitzada amb un nivell absolut de confiança, sobre el futur” (Janstch: 1967, 15). En altres paraules, és “una afirmació de caràcter absolut que descriu com serà *el*⁶⁸⁰ futur” (Bas: 1999, 33).
- b) *Previsió* (forecasting). Es tracta d'una “apreciació probabilística, realitzada amb un nivell relativament alt de confiança, sobre el futur” (Janstch: 1967, 15), és a dir, de “l'apreciació, amb un cert grau de confiança (probabilitat) de l'evolució d'una tendència cap a un horitzó donat... una apreciació numèrica efectuada a partir de dades del passat i amb base a algunes hipòtesis” (Godet: 1991, 31). La previsió s'utilitza més que la predicció en els estudis del futur, atesa la precaució que imprimeix el caràcter relatiu de valorar el futur en termes de probabilitat d'ocurrència. Com diu Bas (1999, 34), pot encavalcar-se fàcilment amb la prospectiva. Per exemple, la prospectiva electoral fa prospectiva alhora que previsió: defineix escenaris alternatius, assignant-los probabilitats d'ocurrència, la qual cosa influeix en la construcció del propi futur, ja que comporta la possibilitat d'acció.
- c) *Projecció* (projection). És “l'anàlisi de tendències basada en la continuïtat lineal passat-present-futur. S'empra principalment en economia i demografia, i es

⁶⁷⁹ Terme encunyat per Bertrand de Jouvenel (1967), pare, amb Gaston Berger, de la *prospective* (l'escola francesa d'estudis del futur). Designa el conjunt dels possibles futurs alternatius i resumeix l'idea oposada a la presumpció de l'existència d'un únic i inexorable futur.

⁶⁸⁰ La cursiva és de l'autor.

tracta d'una predicció (atès el seu caràcter absolut: només considera el futur) basada en la mera extrapolació de tendències” (Bas: 1999, 34).

- d) *Anticipació* (anticipation). No és un mot gaire emprat actualment, i designa la determinació de possibles escenaris futurs alternatius en base als indicis presents i passats, assignant-los probabilitat d'ocurrència i grau de desig de que succeeixin, tot això amb l'objectiu d'orientar la presa de decisions present (Bas: 1999, 35).

La prospectiva, per tant, consisteix a afrontar el futur a través de diferents escenaris per tal de prevenir l'actor (en aquest cas, l'organització) davant de diferents eventualitats. És la visió global, qualitativa i voluntarista. No és ni la predicció, excessivament influïda per la quantificació determinista, ni el futurisme integrador de totes les investigacions sobre el futur (Godet: 1991, 31).

Identificar tendències i conseqüents *issues* és una funció prospectiva que participa de les tècniques de prospecció. És més, la prospectiva, quant gestió de l'incertesa, és una perspectiva d'anàlisi idònia per evitar que el conflictes aflorin. D'aquí que considerem l'estudi d'alguna de les seves tècniques com indefugible⁶⁸¹.

Començarem pel **mètode Delphi**⁶⁸², el més emprat en els estudis d'anticipació de polítiques públiques. Ho subratlla el fet que fou desenvolupat als Estats Units per un *think tank*, la Rand Corporation, a la dècada de 1950, així com els seus camps d'aplicació. En efecte, Landeta (1999, 129) ens ofereix les següents finalitats del mètode Delphi, les quals demostren la seva utilitat en el procés previsor de tendències i problemàtiques que condicionin les polítiques públiques d'un govern. Són, entre d'altres, les següents:

- a) Previsió: tecnològica, social, política, militar, econòmica, etc.
- b) Detectar i exposar tendències de futur.

⁶⁸¹ Per a una anàlisi profunda de les tècniques d'investigació elementals de la prospectiva, vegeu Bas (1999: 72-150).

- c) Detectar i definir escenaris de futur alternatius.
- d) Recollida o estimació de dades històriques o actuals, desconegudes o no suficientment vàlides.
- e) Completar models quantitativus.
- f) Avaluar la rellevància d'esdeveniments històrics.
- g) Delinear pros i contres de possibles opcions d'actuació: públiques, econòmiques, sanitàries, organitzatives, etc.
- h) Desenvolupar relacions causals de fenòmens complexos econòmics i socials.
- i) Detectar i prioritzar factors influents en el desenvolupament d'un determinat grup, organització, regió o país.
- j) Exposar prioritats de valors socials, personals, etc.
- k) Descriure o determinar les característiques bàsiques de realitats complexes i poc definides.

El mètode Delphi ha estat definit com el “mètode d'estructuració d'un procés de comunicació grupal que és efectiu a l'hora de permetre a un grup d'individus, com un tot, tractar un problema complex” (Linstone i Turoff: 1975, 3). O, més estrictament, com “un procés sistemàtic i iteratiu encaminat cap a l'obtenció de les opinions i, si és possible, del consens, d'un grup d'experts” (Landeta: 1999, 32).

En paraules dels seus creadors (Dalkey i Helmer: 1951, 458), l'objecte del mètode és “obtenir el consens d'opinió més fidedigne d'un grup d'experts”. Tanmateix, el concepte limitat de consens fa que sigui preferible parlar de “l'obtenció d'una opinió fidedigna a partir d'un conjunt d'experts” (Landeta: 1999, 39).

Els fonaments que permeten entendre l'orientació d'aquesta metodologia són:

- a) El futur no esdevé per simple inèrcia del passat, sinó que és el resultat de interaccions complexes entre forces diferents i variades. No s'ha de veure com

⁶⁸² La denominació *Delphi* és la traducció anglesa de Delfos, ciutat de la Grècia antiga cèlebre pels oracles que el déu grec Apol·lo hi realitzava mitjançant una sacerdotessa (*pitia*). Sobre els orígens del mètode, vegeu Landeta (1999, 34-39).

quelcom d'únic, imprevisible o inevitable, sinó com quelcom de plural, amb multitud de futurs possibles, amb possibilitats d'ocurrència associades que poden ser aproximadament estimades i, fins i tot, manipulades, influenciades o reconduïdes. La finalitat de l'*issues management* és aquesta: influir i reconduir una determinada actuació pública, o evitar que un tema esdevingui públic per eludir la intervenció dels poders públics en un sentit contrari als interessos de qui el promou.

- b) L'anàlisi tradicional, fonamentat en el tractament d'informació objectiva, ja sia extrapolant-la cap al futur, ja sia detectant les relacions que es donen entre les variables i emprant les mateixes per a la previsió dels esdeveniments objecte d'estudi, presenta greus limitacions. Aquestes s'infereixen bàsicament de l'absència freqüent d'informació objectiva disponible o de la no pertinença de la seva utilitat, atesa la mutabilitat de les condicions del futur.
- c) En fenòmens no exactes, com ara la previsió, i en determinades circumstàncies, com ara la incertesa o la manca d'informació objectiva, recórrer al judici subjectiu dels experts no solament està justificat, sinó que és desitjable.
- d) L'opinió subjectiva dels experts individuals està exposat a nombrosos biaixos i imperfeccions, que amb la lògica limitació de coneixements i informació d'una sola persona, repercuteix negativament en la precisió de les seves estimacions.
- e) La qualitat del judici subjectiu grupal és normalment superior a l'individual, per un seguit de motius derivats de la major quantitat d'informació que disposa el grup i als efectes psicològics positius que es donen al seu si.
- f) En els processos de creació d'una opinió grupal cara a cara, és a dir, en els més habituals, acostumen a produir-se fenòmens no desitjats (influències negatives d'elements dominants, pressions cap a la conformitat, "sorolls") que limiten la qualitat del resultat (Landeta: 1999, 41).

El mètode Delphi també contempla uns postulats o veritats no demostrables sobre els quals reposen els seus raonaments ulteriors. Dalkey (1967, 9) cita els següents:

- a) La informació rellevant que acumula un grup d'experts és igual o major que la de qualsevol membre del grup.
- b) La informació incorrecta que acumula un grup és també igual o superior a la de qualsevol dels seus membres.
- c) El nombre de processos o models informals que disposa un grup per aconseguir una estimació és almenys tan gran com el que pugui tenir qualsevol membre del grup.
- d) Així mateix, el nombre de processos o models informals erronis que pot aplicar un grup per arribar a una estimació és igual o més gran que el pugui utilitzar qualsevol dels seus membres.
- e) La resposta a una estimació numèrica donada en forma de mitjana és almenys tan bona com la meitat de les respostes individuals dels participants del grup.

Quant al seu perfil, els trets característics principals del Delphi són els quatre següents:

- a) *Procés iteratiu.* Els experts que prenen part en un procés Delphi han d'emetre la seva opinió més d'una vegada. A través de successives rondes, les estimacions dels participants acostumen a convergir, finalitzant el procés en el moment en el qual les opinions s'estabilitzen.⁶⁸³
- b) *Anonimat.* Cap membre del grup d'experts ha de conèixer les respostes particulars de la resta de participants. Fins i tot pot implicar desconèixer la identitat dels altres participants. La finalitat d'aquesta característica és reduir els efectes perniciosos que pot generar elements dominants del grup. Per tal d'evitar la confrontació directa i mantenir l'anonimat es recórrer principalment a qüestionaris escrits, en suport tradicional o, si és tècnicament possible, *on-line*.
- c) *Feedback controlat.* Diversos experiments han demostrat que els resultats del grup són superiors als individuals, especialment gràcies a la interacció que es produeix entre ells. El mètode Delphi manté i promou aquesta interacció, de

⁶⁸³ Aquesta manera d'actuar pot oferir a l'expert la possibilitat de reflexionar i, si escau, reconsiderar la seva postura, degut a l'aparició de nous plantejaments propis i aliens.

vegades sol·licitant-la expressament a cada ronda, i facilitant-la abans de la iniciació de la següent. Amb anterioritat a l'inici de cada nova ronda, els experts coneixen, com a mínim, els resultats assolits en la precedent. El control de la comunicació entre els experts per part del grup coordinador té com a finalitat evitar la transmissió d'informació no rellevant, redundant o errònia.

- d) *Resposta estadística de grup*. En els supòsits en que el grup és requerit per realitzar una estimació numèrica, la seva resposta es caracteritza per la mitjana de respostes individuals⁶⁸⁴. La resposta estadística de grup aconsegueix dos fites importants: 1) garanteix que les aportacions o opinions de tots els experts siguin presents en la resposta del grup, i 2) redueix la pressió cap a la conformitat.

Respecte al procés de la metodologia del Delphi, aquesta es compon de diverses etapes (Malla i Zabala: 1978, 13-23):

- a) La definició del problema: fixar un objectiu general per a l'estudi, compost per l'objecte d'estudi, que pot ser únic o estar ingrat per l'estudi de tendències parcials, el marc geogràfic de referència relatiu i l'horitzó temporal de referència per al estudi. La identificació inicial del problema pot ser genèrica (tendències de futur a Catalunya, per exemple) o molt concreta (per exemple, estimació de l'any en què s'acabaran els recursos naturals de la Terra)⁶⁸⁵.
- b) Selecció dels experts. Aquesta fase té dues dimensions: la qualitativa (se seleccionen els experts en funció de l'objectiu prefixat i atenent a criteris d'experiència, posició, responsabilitat, accés a la informació i disponibilitat), i la quantitativa (elecció de la mida de la mostra, en funció dels recursos, mitjans i temps disponibles).⁶⁸⁶
- c) Qüestionari inicial: què pot succeir? En aquesta primera tanda de preguntes es trameta als experts un qüestionari de preguntes obertes, amb l'objectiu de que ells

⁶⁸⁴ Malgrat que es promogui el consens, aquest no és l'objectiu últim. No té per què assolir-se necessàriament.

⁶⁸⁵ En aquest cas es podrien obviar les passes c) i d) i es passaria, una vegada seleccionats els experts, a la fase e).

⁶⁸⁶ Bas (1999, 123) recomana seleccionar una mostra no gaire homogènia: la diversitat ideològica, cultural, d'edat, de formació i de gènere poden ajudar a evitar caure en dogmatismes o opinions corporatives que esbiaixin la informació recaptada i, per tant, el resultat final de l'estudi.

mateixos defineixen quins són els esdeveniments i/o les tendències que poden donar-se en el futur, dins l'horitzó temporal fixat. Es tracta, doncs, d'una etapa de conceptualització i definició a través de la previsió de l'ocurrència de successos futurs concrets.

- d) Determinació dels esdeveniments concrets, la previsió dels quals s'intentarà quantificar.
- e) Segon qüestionari: quan succeirà? (amb quina quantitat? amb quina probabilitat?, etc.). Un cop determinat l'esdeveniment o esdeveniments que es preveuen succeiran en el futur, es tramet una segona tanda de qüestionaris, de preguntes més concretes, en el quals es tracta concretar quantificant, per tal d'arribar a una conclusió de consens que serveixi de pronòstic.
- f) Càlcul estadístic.
- g) Repetició. S'han de repetir les dues passes anteriors successivament fins a obtenir una dispersió suficientment petita com per considerar que s'ha arribat a un punt d'acord amb el qual realitzar un pronòstic.

Com s'observarà, el mètode Delphi és un procés força feixuc (contactes, correu, restitució, etc.) i llarg; per tant, costós. Només les grans empreses poden permetre's la seva aplicació, malgrat que les empreses petites i mitjanes emprin tècniques reduïdes o "mini-Delphi" (Bidault: 1988, 242)⁶⁸⁷. En el marc de l'*issues management*, el Delphi és un mètode d'investigació sobre opinions de fonts d'informació dotades de la confiança que s'infereix de la seva experiència. La seva funció és la recollida d'informació. D'aquí la seva aptitud en la detecció i identificació de temes objecte de política pública. Tanmateix, és una tècnica difícil d'extrapolar a qualsevulla situació de relacions públiques on en funció dels públics afectats, les tècniques de recaptació d'informació no requereixen el nivell de sofisticació del Delphi. Si l'*issues management*, a banda de reflectir un model idoni de relacions públiques proactives, aplicable tant a temes de política pública com a qualsevol situació que pugui generar un conflicte entre l'emissor i els seus públics, s'aplica a una relació entre una empresa i els poders públics, llavors el mètode Delphi ofereix una immillorable tècnica de recollida d'informació necessària per poder adaptar l'organització

⁶⁸⁷ Sobre el "mini-Delphi", vegeu Landeta (1999, 193-196).

als interessos públics que presidiran decisions públiques futures sobre el tema i adaptar aquestes decisions als interessos privats de l'organització.

Hi ha algun mètode o tècnica prospectiva útil i extensible a qualsevulla situació de relacions públiques, inclosa la gestió de conflictes potencials aliens a l'esfera pública? Pensem que la **matriu dels impactes creuats (MIC)** ho és, en no requerir experts i, per tant, no limitar la recerca en temes o conflictes potencials públics (*public issues*), sinó en qualsevol tema estratègic, afectin als *stakeholders* poders públics o als altres. Mentre el Delphi pretén pronosticar successos i tendències aïlladament, sense considerar que poden estar connectats entre ells, de manera que l'ocurrència d'un d'ells influeixi en l'ocurrència o no d'uns i altres, la tècnica MIC sí té en compte aquestes interaccions. Aquest és un altre avantatge d'aquest enfocament respecte del Delphi, especialment en un terreny com el de les relacions públiques, on les activitats de les organitzacions no afecten a públics isolats, i, si ho fan, les conseqüències en altres segments de públics són evidents, com succeeix clarament en les relacions amb els mitjans de comunicació. Si el cicle de vigència d'un *issue* està en funció de la cobertura informativa de que sigui objecte, l'aproximació prospectiva a través de la MIC se'ns presenta com força competent en el moment de preveure situacions derivades de tendències i temes futurs.

Una MIC descriu dues classes de dades per a un conjunt de possibles desenvolupaments futurs: la probabilitat de que cada esdeveniment considerat succeeixi en el període de temps especificat, i la probabilitat d'ocurrència de cada esdeveniment tenint en compte l'ocurrència de cada un dels restants i l'impacte estimat del segon sobre el primer. Exposat en paraules de Bas (1999, 127), l'anàlisi d'impactes creuats intenta refinar les probabilitats relacionades amb l'ocurrència de situacions futures individuals i la seva interacció amb altres situacions.

El punt de partida de la MIC és l'elaboració d'una llista de possibles esdeveniments futurs. Això és fonamental, ja que l'exclusió d'importants esdeveniments reduirà el valor de qualsevulla conclusió, mentre que la inclusió d'esdeveniments irrelevants complicaria innecessàriament el procés. Un mètode idoni per determinar la llista d'esdeveniments a

considerar, així com la probabilitat d'ocurrència, és la tècnica Delphi o altres tècniques de seguiment de l'entorn o anàlisi de continguts de la literatura sobre el tema. Un cop determinats els esdeveniments i estimades les probabilitats, es poden crear tres tipus de MIC, els exemples de les quals hem tret de Bas (1999, 127-131):

a) *MIC qualitativa*. D'acord amb la següent llista d'esdeveniments amb les corresponents probabilitats d'ocurrència:

<u>Esdeveniment (Ei)</u>	<u>Probabilitat (Pi)</u>
Prova científica de l'escalfament de la terra	0,4
Imposició d'una taxa sobre el consum de carbó	0,2
Augment de la conservació de l'energia	0,5
Desenvolupament de l'energia solar	0,5
Augment de la demanda de carbó	0,3

La forma més simplista d'avaluar impactes creuats entre els esdeveniments considerats seria, prescindint de la seva probabilitat d'ocurrència individual, reflectir en la MIC com (i no quant) l'ocurrència de un E_i augmenta (+), disminueix (-) o no afecta (#) a la probabilitat d'un altre esdeveniment E_j . La matriu resultant seria la següent:

<i>Si aquest esdeveniment E_i succeeix</i>	<i>L'efecte d'E_j sobre aquest esdeveniment seria</i>				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1. Prova científica de l'escalfament de la terra	#	+	+	+	-
2. Imposició d'una taxa sobre el consum de carbó	0	#	+	+	-
3. Augment de la conservació de l'energia	0	-	#	-	-
4. Desenvolupament de l'energia solar	0	-	-	#	-
5. Augment de la demanda de carbó	0	+	+	-	#

b) *MIC quantitativa simple*. Continuant amb l'anterior supòsit, es pot confeccionar una MIC que reflecteixi quantitativament, a través d'un índex simple de referència, si l'ocurrència d'un succés es considera que augmentarà o disminuirà, i quant, la probabilitat d'ocurrència de cada un dels restants esdeveniments considerats. Si prenen, per exemple,

l'índex de May (citat per Bas: 1999, 105), tenim que l'interval considerat d'impacte és $I = [-10, 10]$. En funció de l'interval d'impacte fixat, obtindríem una MIC com la següent

<i>Si aquest esdeveniment E_i succeeix</i>	<i>L'efecte d'E_j sobre aquest esdeveniment seria</i>				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1. Prova científica de l'escalfament de la terra	#	+9	+3	+5	-6
2. Imposició d'una taxa sobre el consum de carbó	0	#	+7	+8	-9
3. Augment de la conservació de l'energia	0	-4	#	-5	-4
4. Desenvolupament de l'energia solar	0	-7	-4	#	-4
5. Augment de la demanda de carbó	0	+2	+3	-2	#

La relació suggerida en aquest exemple pot semblar obvia, fins i tot si els valors exactes assignats són discutits. Proposa que la prova d'un escalfament global de la terra comportaria de ben segur la imposició d'un impost sobre el carbó i estimularia el desenvolupament de l'energia solar. La prova científica que existeix un risc ecològic no es considera un estímul de canvi de mentalitat i cerca d'energies alternatives tan efectiu com l'estímul econòmic que suposa l'augment sobre el preu del carbó que comporta la imposició d'un tribut. Igualment, tots aquests esdeveniments tindrien un impacte negatiu sobre la demanda de carbó, i especialment el succés 4, la qual cosa posa de manifest la rellevància dominant del criteri econòmic (el preu de les coses) sobre la resta. Endegar mesures de conservació d'energia i el desenvolupament de l'elèctrica generaria una reducció de la pressió fiscal per al carbó i la seva demanda, però aquestes mesures entre sí s'afectarien negativament. Per la seva banda, un augment en la demanda de carbó podria tenir un efecte de signe positiu i una intensitat similar en la pressió fiscal sobre el carbó i en l'estalvi d'energia, però tendria a reduir el desenvolupament de l'energia solar. D'aquesta possible lectura de la MIC exposada se'n deriven multitud de referències útils per a la presa de decisions de les organitzacions del sector energètic.

c) MIC probabilística. Aquesta tipologia d'anàlisi d'impactes creuats, més complexa que les anteriors, consisteix a expressar l'impacte d' E_i sobre E_j de la MIC anterior en termes probabilístics.

Així com els dos mètodes d'anàlisi presentats fins ara tenen una funció de recollida d'informació, el **mètode d'escenaris** que ara exposarem és una via alternativa idònia i completa de reinterpretació i reorganització de la informació col·lectada mitjançant altres tècniques exploradores, com ara el Delphi o la MIC. La seva pràctica l'encetà també el *think tank* Rand Corporation. Aquesta tècnica prospectiva descriu, fins i tot, l'*issues management* en el seu conjunt. Des d'aquesta perspectiva, la definició de Godet (1991, 50) podria servir per explicar sintèticament la situació de partida de la gestió de conflictes potencials: "la descripció d'un futurible i del camí que li correspon". Ho reafirma la descripció del procés del mètode d'escenaris oferta per Schwartz (1991, 226-234):

- a) Identificació del tema central o punt de decisió: què és exactament allò que ens interessa saber i sobre el que s'ha de decidir.
- b) Identificació de les forces clau existents en l'entorn més proper que poden influir en l'èxit o fracàs de la decisió que s'hagi de prendre.
- c) Identificació de les tendències conductores globals (macro), que donen lloc a les forces clau (micro), tant les predeterminades, inevitables i necessàries (per exemple, la demografia) com les altament incertes i imprevisibles (per exemple, l'opinió pública). Les primeres figuraran a tots els escenaris considerats; les segones marcaran les diferències entre ells. És el treball d'investigació, d'obtenció d'informació.
- d) Ordenació de tendències (macro) i forces (micro) en base a dos criteris: 1) grau d'importància per a la consecució de l'assumpte o decisió identificada en el primer pas; 2) grau d'incertesa que envolta aquests factors i tendències. Del que es tracta, per tant, és d'identificar els dos o tres factors o tendències que són més importants i més incerts. Aquest és el treball més essencial, atès que marcarà els eixos en funció dels quals diferiran els escenaris.
- e) Selecció de la lògica dels escenaris. L'objectiu està a esbossar uns quants i ben diferenciats escenaris de referència vàlida per a la presa de decisions.
- f) Omplir els escenaris, donant valor a les tendències i forces identificades. Es tracta d'establir relacions causals que revelin i descriuïen connexions i implicacions mútues entre el valor dels factors i el caràcter de l'escenari.

- g) Analitzar les implicacions sobre el tema central o decisió de cada escenari.
- h) Seleccionar els principals indicadors. Continuar amb la lògica utilitzada per construir escenaris permetrà determinar implicacions lògiques dels principals indicadors, extreures a partir dels mateixos.

Davant d'aquest procés per a la construcció d'escenaris s'observa que aquesta és una tècnica que necessita d'altres complementàries. La tècnica d'escenaris proveeix d'una via per organitzar la informació, estructurar el procés d'anticipació i presentar els resultats del mateix, però no és una tècnica de recollida d'informació. D'aquí que hagi de recolzar-se d'altres tècniques que sí gaudeixen d'aquesta funció, com ara el Delphi o la MIC.

23.6.7.- L'establiment de prioritats

L'estudi, la investigació i la vigilància de l'entorn faran aparèixer molts temes que poden tenir un impacte potencial sobre l'organització. Quan més afinat sigui el procés analític, més importants seran els *issues* identificats⁶⁸⁸. El professional de l'*issues management* ha de centrar-se en aquelles matèries amb més gran impacte potencial sobre l'organització, tant positiu com negatiu, i desestimar la resta o trobar vies alternatives per ocupar-se'n.⁶⁸⁹

El gabinet d'*issues management* és especialment útil per realitzar aquesta valoració subjectiva. El procés es beneficiarà de les experiències dels directius de l'organització, dels responsables de comunicació i relacions públiques, dels assessors jurídics i dels tècnics interns, tots ells persones familiaritzades amb el tema i les tendències subjacents. En contrast, el comunicador que treballi sol pot obtenir la informació necessària dels líders

⁶⁸⁸ McGrath (1998, 39) assenyala que algunes grans empreses disposen de bases de dades internes que inclouen entre 12 i 50 temes, però, encara que sigui possible desenvolupar posicionaments empresarials sobre cada un d'ells, només entre 3 i 5 justifiquen el temps i els recursos necessaris per realitzar un esforç més actiu que impliqui plans d'actuació i equips humans destinats a estudiar els temes.

⁶⁸⁹ El procés no és complicat. Només requereix que la persona responsable es formuli unes quantes preguntes senzilles i directes: 1) Quin impacte real o potencial té el tema sobre la capacitat de l'organització de desenvolupar la seva activitat o sobre la seva reputació: alt, moderat o baix? 2) La probabilitat de que l'impacte es produeixi, és alta, moderada o baixa? 3) Quan és probable que tingui lloc l'impacte: ara, en 12 mesos, en 36 mesos?

d'opinió i experts de l'organització a través de les tècniques d'investigació qualitatives i quantitatives: grups de discussió, enquestes i entrevistes personals.

Per facilitar l'avaluació, hom pot assignar un valor numèric a cada resposta. Per exemple, en una escala de 1 a 3, des de *baix* (1) a *alt* (3), passant per *moderat* (2). El responsable de l'*issues management* o el gabinet podrà valorar així l'impacte de cada tema, i classificar-los. Els temes amb les valoracions més elevades serien els candidats a ser inclosos en una llista de temes candents.

Els temes amb prioritat màxima són aquells, l'impacte dels quals sobre l'organització és notable o imminent. Requereixen una resposta immediata: el desenvolupament d'una declaració que resumeixi la posició de l'organització respecte al mateix, una revisió de possibles preguntes i respostes i un pla d'acció per tractar el tema. Els temes de prioritat relativa poden exigir una declaració de la postura i altres elements, com ara respostes a possibles preguntes. Els plans d'acció poden ser més a llarg termini, i la sola acció adient pot ser el seguiment curós i continuat del tema. Els temes de baixa prioritat poden incloure's en un llistat de valoracions periòdiques o eliminar-se directament de les consideracions a tenir en compte.

Malgrat que un *issue* obtingui una estimació alta pel seu impacte i immediatesa, hi ha factors addicionals que cal considerar abans que l'organització decideixi responsabilitzar-se de la seva gestió activa. Altrament dit, l'organització potser no té els recursos o la capacitat necessaris per influir sobre el tema, o no gaudeix de la credibilitat requerida per participar eficaçment en el debat públic. Per exemple, una empresa amb antecedents de contaminació atmosfèrica no serà el defensor idoni d'una actuació governamental en temes de medi ambient.

El diagrama de diagnòstic de la figura 23.5 fou dissenyat per l'analista de política sanitària i assessor d'empreses farmacèutiques, Eric Kastiner (McGrath: 1998, 41). Descriu la manera en què el professional de la gestió de conflictes potencials o el gabinet pot determinar on ubicar la responsabilitat:

- a) *L'organització pren la iniciativa.* Si un tema és crucial per a l'organització, i aquesta té la capacitat d'influir-lo, és lògic que vulgui posar-se al capdavant. L'organització elaborarà els seus propis documents de posició, equips i plans d'acció, i actuarà per si mateixa.
- b) *Responsabilitats compartides.* Alguns temes poden ser molt rellevants per a una organització, però aquesta pot no tenir la capacitat suficient d'influir-lo degut a la manca de temps, recursos o credibilitat. En aquest supòsit, l'organització pot intentar d'identificar a tercers que comparteixen l'interès pel tema i que es beneficiarien de l'agrupació de recursos. El resultat final pot ser la creació d'una coalició d'organitzacions que comparteixen informació, recursos i un pressupost. En funció de l'abast del tema, la coalició pot tenir el propi personal professional, remunerat per les organitzacions membres. En altres casos, el tema pot tenir un interès moderat per a una organització, però aquesta pot tenir l'oportunitat de ser més influent sobre el tema gràcies als seus recursos, posició o credibilitat. Aquestes organitzacions poden ser elements útils per a una coalició. L'exemple que presentem a l'annex 23.3 il·lustra aquest supòsit.
- c) *L'associació professional pren la iniciativa.* Hi ha temes que tenen una importància moderada per a l'organització i una capacitat mitja-baixa de rebre influències. Es tracta sovint de temes d'interès permanent, però no d'impacte immediat. En aquest supòsit, les organitzacions d'un mateix sector poden pretendre que l'associació professional o gremi al qual pertanyen s'encarregui de fer el seguiment de l'evolució del tema, elabori documents de posicionament i engegui campanyes de comunicació.

Establir les prioritats i assignar responsabilitats és essencial perquè l'*issues management* sigui eficaç. L'*issues management* diligent farà que els actors clau arribin a un ràpid consens sobre els aspectes que exigeixen atenció immediata i identificar la manera més eficient de realitzar la feina, a través de l'organització o de grups externs.

Figura 23.5 (Font: McGrath: 1998, 41)

23.6.8.- Posicionar-se respecte d'un conflicte potencial

Abans d'encetar un pla d'acció, l'organització ha de determinar la seva posició respecte del tema o conflicte potencial. Com la veu? Com creu que hauria d'actuar per resoldre-la? Pensa que té alguna responsabilitat davant del tema, o creu que la tenen els altres participants en el debat sobre la política pública?

La posició ha de reflectir el consens de l'organització. Un tema pot afectar a molts i diferents públics, com ara empleats, clients o inversors, i pot tenir diverses conseqüències per a la capacitat de l'organització de desenvolupar la seva activitat i d'assolir els seus objectius. Un gabinet de conflictes potencials és un fòrum idoni per a la formulació, discussió, debat i conclusió de posicions i respostes possibles.

La declaració sobre el tema (*issue statement*) és una eina textual que fa que l'organització se centri en el tema. Acostuma a contenir els següents punts:

- a) *Descripció*: Quin és el tema, a quins *stakeholders* afecta, quin és el seu estadi evolutiu actual o potencial?
- b) *Posicionament*: Quina és la posició de l'organització respecte del tema? Com s'està afrontant? Què diria sobre el tema un portaveu interrogat per un periodista, empleat, legislador o grup d'interès?
- c) *Historial*: Quins són els detalls del debat? Quins són els fets implicats? Qui són els principals actors? Quins són els darrers progressos?
- d) *Responsable(s)*: Quines persones de l'organització són responsables de gestionar el tema?
- e) *Contactes*: Quines són les organitzacions afectades?

A més de servir com a document central de referència, la declaració sobre el tema pot dictar decisions de la direcció i accions de l'organització. El procés de reunir els fets i argumentar la seva implicació per a la organització farà aflorar els punts dèbils i també els forts de la posició de l'organització.

23.6.9.- Desenvolupament i implantació de plans d'acció

El pla d'acció descriu la forma en què l'organització respondrà al tema, com s'engegarà el pla, qui n'és el responsable i com es controlaran i mesuraran els progressos que s'assoleixin. El procés s'inicia amb la designació de la persona encarregada del tema i la formació d'un equip per tal que elabori el pla i l'implanti.

El desenvolupament del pla inclou: 1) la posició de l'organització respecte del tema; 2) la resposta de l'organització; 3) l'anàlisi dels *stakeholders* més notables implicats en el debat o resolució del tema; 4) els objectius del pla i resultats per a cada grup d'*stakeholders*;

5) les estratègies: la manera en què l'organització respondrà; 6) les tècniques que s'empraran, i 7) els calendaris, responsabilitats i pressupost de la implantació.

Jones i Chase (1979, 5-22) expliquen tres possibles respostes a un tema:

- a) *Reactiva*. L'organització que adopta una resposta reactiva decideix que no canviarà la seva política, el seus procediments, pràctiques o productes en relació amb el tema i, en el seu lloc, busca postergar una decisió de política pública. Es tracta d'una actitud utilitzada amb freqüència i sovint eficaç. Va ser emprada amb èxit per les empreses asseguradores i de serveis sanitaris per combatre la proposta de reforma de la sanitat del president nord-americà Bill Clinton, el 1993. Tanmateix, no convé passar per alt que una resposta reactiva acostuma a donar com a resultat un allargament i no una victòria. Als Estats Units d'Amèrica, la qüestió de l'accés a l'atenció sanitària segueix essent un tema àmpliament debatut, atesa la tendència demogràfica cap a una població cada vegada més gran i amb més expectatives de vida.
- b) *D'adaptació*. En el cas d'una resposta que es pugui adaptar, l'organització pren la iniciativa respecte del tema i realitza els canvis en les seves polítiques, procediments, pràctiques o productes abans que es defineixin noves normatives de compliment obligatori. Des d'aquest plantejament, l'organització obté el crèdit necessari per a l'exercici del lideratge i és capaç d'instituir el canvi en base a una postura més favorable que si els termes haguessin estat definits per tercers aliens. Als Estats Units, se citen com a paradigmes de resposta d'adaptació les empreses que van ampliar la cobertura de les assegurances familiars dels treballadors a les seves parelles, encara que no estiguessin casats o fossin del mateix sexe.
- c) *Dinàmica*. A la resposta dinàmica, l'organització realitza una simulació del mode de desenvolupament d'un tema: quin tipus de defensors sentiran atracció per ell, quins són els possibles arguments i raonaments contraris, i quin consens seria acceptable per a l'organització i la societat. D'aquesta manera, l'organització pot

trobar el camí per tractar el tema i una possible solució, atraure partidaris i aconseguir suport públic per al resultat cercat.

Localitzar temes en les seves etapes emergent o organitzativa és un requisit previ tant per a la resposta d'adaptació com per a la dinàmica. L'organització ha de "localitzar" el tema abans que apareguin obstacles en el debat.

En desenvolupar una resposta, l'equip encarregat del tema ha d'avaluar específicament el seu efecte sobre l'organització i quins escenaris alternatius podrien donar-se depenent de les diferents accions de l'organització i altres *stakeholders* durant el debat. Billick (citada per McGrath: 1998, 56) ha establert les següents preguntes que cal considerar en l'avaluació i resposta a un *issue* i del canvi potencial que genera en les formes que té l'organització d'actuar:

- Quina importància tenen els canvis per a l'organització?
- Quins detalls s'han de conèixer per valorar els impactes?
- Què es pot o s'ha de fer en relació als canvis (prioritats i plans d'acció)?
- S'han de fomentar accions polítiques per raons empresarials o exclusivament polítiques?
- S'han de realitzar accions tècniques per adaptar-se al canvi: nous enfocaments, noves tecnologies? O s'ha de conviure amb el canvi?

A més a més, un tema pot progressar de moltes maneres en funció de les accions que l'organització decideixi emprendre. El grup encarregat del tema pot buscar escenaris alternatius preguntant:

- Què pot canviar el desenvolupament i la resolució del tema?
- Com pot canviar? És a dir, què podria precipitar un canvi d'actitud vers el tema entre els *stakeholders*, aquells que dicten la política de l'organització, els decisors públics, els polítics o els legisladors?

- Quin impacte tindria el progrés tecnològic o els nous coneixements sobre la situació?
- Coneguts aquests factors, de quina manera és probable que canviï el tema?
- Finalment, i allò més important, quin impacte pot rebre l'organització?

Després de determinar els escenaris, l'equip responsable dels *issues* pot estimar el cost potencial de cadascun per a la organització en termes de recursos, fons i reputació. Aquesta anàlisi hauria de portar l'organització a un resultat que signifiqui el més gran benefici i redueixi al mínim el cost potencial.

Un *issue* o tema acostuma a representar un distanciament entre les percepcions i els valors dels *stakeholders* i el comportament de l'organització. La identificació dels *stakeholders* és un component imprescindible en el desenvolupament d'un pla d'acció. S'han d'estudiar diversos grups d'*stakeholders* i classificar-los d'acord amb les seves actituds i importància: Qui està a favor de la posició de l'organització, qui està en contra, qui està indecís? Qui té més o menys influència en el debat? Un tema relacionat amb la qualitat d'un producte, per exemple, té implicacions per a varis grups d'*stakeholders*:

- a) Els clients se sentiran preocupats si sorgeixen dubtes sobre la qualitat, i és probable que busquin productes alternatius, disminuint així les vendes.
- b) Els empleats podrien veure en perill els seus llocs de treball si baixen les vendes, i els atacs a la reputació de l'organització podrien afectar-ne la moral.
- c) Els accionistes tenen un interès financer en l'empresa, la disminució de les vendes podria afectar els beneficis i reduir el valor de llur inversió.
- d) Els grups d'interès, com ara les organitzacions de consumidors i usuaris, també reaccionarien demanant solucions que poden anar des de la sol·licitud de reformar o redissenyar el producte, fins a la difusió d'informacions d'advertència als consumidors o de l'exigència que es retiri la distribució.
- e) Els representants polítics poden participar en el debat si el tema apareix en els mass mèdia o els grups d'interès emprenen accions de lobbisme. Poden presentar projectes legislatius que regulin la fabricació i venda del producte.

- f) Els decisors públics en qüestions de defensa del consumidor poden exigir a l'organització que realitzi les accions necessàries per resoldre el tema.
- g) Els mitjans de comunicació intenten protegir l'interès públic i informaran els seus lectors o audiències sobre el tema. Recolliran les postures de totes les parts implicades en el debat i senyalaran el camí que condueixi a una possible solució de consens, si és que existeix. La reacció dels mitjans afectarà la percepció dels *stakeholders*.

El grup encarregat de l'*issue* haurà de jerarquitzar els *stakeholders*, ja que això indicarà les prioritats i la direcció de les passes a fer. Per exemple, en un tema relacions amb la seguretat d'un producte, els *stakeholders* més rellevants són els consumidors, els decisors públics, els mitjans de comunicació i els grups d'interès⁶⁹⁰. **Els *stakeholders* polítics són, doncs, essencials en tota estratègia d'*issues management*.**

La postura i la resposta de l'organització respecte del tema impulsarà la definició dels objectius de cada grup d'*stakeholders*. Seguint amb l'exemple de la qualitat d'un producte, els objectius podrien ser:

- a) Quant als consumidors: mantenir la seva percepció que el producte és segur i eficaç; protegir la reputació de l'empresa com a fabricant de productes de confiança i qualitat.
- b) Quant als decisors públics: obtenir el suport reglamentari que el producte compleix amb totes les normatives de qualitat o que, fins i tot, les supera.
- c) Grups d'interès: evitar les sol·licituds de retirada del producte; aconseguir el suport dels grups de consumidors.
- d) Mitjans de comunicació: defensar el producte i assegurar-se que la postura de l'empresa està contemplada de la cobertura informativa.

⁶⁹⁰ El cas de la companyia Coca-Cola a Bèlgica, el juny de 1999, n'és una clar exemple, al qual ja ens hem referit en aquestes pàgines.

Els objectius han de ser mesurables i específics. Per això és necessària una investigació que permeti la comparació o el control. Per exemple, les enquestes d'opinió per determinar què pensen els consumidors sobre la seguretat del producte, o l'anàlisi de contingut de les informacions que ofereixen els mass mèdia, amb la finalitat de formar-se una imatge de la forma en què es presenten actualment el tema i la postura de l'organització. Els responsables organitzacionals del tema hauran de discutir, llavors, les metes a assolir, per exemple, incrementant la presència de la postura de l'organització en l'agenda dels mitjans de comunicació que cobreixen el tema.

La selecció d'estratègies concretes per assolir els objectius pot respondre a diferents models en funció de les alternatives de l'organització a adaptar-se a les demandes dels *stakeholders*:

- a) *Estratègies de prevenció*. L'organització pot avançar-se al tema abans que aparegui, preveient-te'l en les seves primeres etapes i intuïnt solucions abans que els grups d'interès expressin les seves demandes. Si bé la teoria de l'*issues management* recomana aquest enfocament, les organitzacions demostren poc interès en el mateix.
- b) *Estratègies de coparticipació*. L'organització pot cercar la coparticipació d'adversaris reals o potencials en el tema, suavitzant les exigències dels *stakeholders* mitjançant el diàleg i permetent que participin en la solució desenvolupada per l'organització. Aquest tipus de diàleg s'ha de mantenir en l'etapa emergent de l'*issue*, ja que convertir els adversaris acèrrims a la causa de l'organització o, fins i tot, invitar-los a cooperar, requereix molt de temps i resulta difícil una vegada delimitat el camp de batalla.
- c) *Estratègies d'empresa comuna* (joint venturing). Aquesta aproximació implica que l'organització limita el seu poder de decisió i s'ajunta amb grups d'*stakeholders* per explotar possibles solucions a temes públics, a través de les consultes habituals amb aquests grups. En aquesta perspectiva d'actuació, les parts es constitueixen en un únic públic que s'enfronta a una determinada problemàtica pública d'acord amb la teoria situacional de Grunig.

- d) *Estratègies de confrontació*. De vegades, l'organització pot decidir embarcar-se en una confrontació perquè les solucions proposades són excessivament costoses per al tema.

Depenent de la naturalesa de la qüestió i de la resposta escollida, algunes de les passes d'acció poden ser:

- a) Encetar una campanya de comunicació per educar els *stakeholders* sobre les activitats de l'organització en relació al tema, eliminant així la manca de percepció. Les tècniques de les relacions públiques són aquí, clarament, les protagonistes.
- b) Establir una coalició amb altres organitzacions o *stakeholders* per tal de desenvolupar la solució proposada, unir recursos, coordinar activitats i comunicar un ampli suport a la posició de l'organització.
- c) Utilitzar llobbistes professionals per transmetre la posició de l'organització als legisladors, decisors públics i als seus equips.
- d) Mobilitzar el suport a la posició de l'organització des de les bases populars, per exemple, educant els empleats sobre la importància dels *issues* per a ells, i encoratjar-los a que en parlin amb tercers, que escriguin cartes als diaris, que ho comuniquin als seus representants polítics verbalment o a través del correu ordinari o de l'electrònic.
- e) Redissenyar un producte o desenvolupar noves polítiques i procediments per adaptar l'organització a expectatives noves o emergents dels *stakeholders*.

És inequívoc que el pla d'acció ha de mesurar com s'estan assolint els objectius, emprant els mètodes i tècniques més comuns de la comunicació de masses, especialment les enquestes, els grups de discussió i l'anàlisi de contingut dels mitjans.

23.6.10.- Seguiment i control del tema

Les tècniques de mesura i avaluació per vigilar i seguir el desenvolupament de temes actuals, a banda de complir una clara funció avaluativa, permeten d'introduir nova informació en el procés d'*issues management*.

El seguiment del tema o conflicte potencial difereix en molt de l'estudi de l'entorn en el fet que es basa en temes ja identificats i actuals, més que en l'esforç per discernir temes emergents d'entre un ventall d'idees, fets i tendències. Requereix un enfocament metòdic que analitzi informacions i notícies, i que determini el seu impacte en l'evolució del tema i en la resposta de l'organització. L'anàlisi de la cobertura mediàtica pot articular-se mitjançant les següents tècniques:

- a) Investigant l'opinió a través d'enquestes, grups de discussió i panels d'experts per determinar les actituds de diferents *stakeholders* en un tema determinat; testar els possibles arguments o respostes, i fer el seguiment dels canvis d'actitud en el temps dels *stakeholders* a mesura que van rebent noves informacions sobre el tema.
- b) El seguiment i control de les notícies publicades sobre el tema permet seguir els principals esdeveniments, el grau d'interès públic i de l'interès dels mitjans, els defensors més citats i més influents, així com l'eficàcia de l'organització en comunicar les seves opinions a través dels mitjans de comunicació.
- c) El seguiment de llocs web i les discussions *on-line* relacionades amb el tema poden ajudar a determinar l'opinió de diferents grups de defensa, els arguments a favor i en contra d'aquells que proposen diferents solucions i els nous arguments que puguin aparèixer al marge de l'opinió pública.
- d) El control dels canvis legislatius es poden realitzar mitjançant el seguiment dels mitjans de comunicació, de les publicacions oficials, tant de les cambres legislatives (projectes i proposicions, així com les intervencions dels legisladors) com del

poder executiu, o de premsa especialitzada. També són molt útils les pàgines web dels *think tanks*⁶⁹¹.

L'ús d'*enquestes* per sondejar l'opinió té la finalitat de determinar les actituds del públic vers un tema en particular. La informació que s'obté és profitosa tant en l'etapa de planificació com en la d'engegar una campanya de comunicació sobre el tema. En posar en marxa una campanya de comunicació, el gestor de conflictes potencials pot utilitzar les enquestes per determinar quins col·lectius seran favorables a la posició de l'organització, quins seran neutrals i quins s'hi oposaran. A partir d'aquí, la campanya pot intentar obtenir un suport més sòlid i convèncer els neutrals o indecisos. Un cop establert l'objectiu, es pot fer el seguiment de les actituds de resposta a les accions de l'organització, les accions dels seus adversaris i l'impacte de llurs comportaments i comunicació.

Els *grups de discussió* proporcionen una forma de reunir informació qualitativa de diferents *stakeholders* afectats pel tema i per la resposta de l'organització. Els grups es formen amb els representants més importants dels *stakeholders*. Per exemple, si el tema està relacionat amb els productes de l'empresa, algun dels participants representarà els clients. El debat del grup de discussió permet d'explorar les actituds i la informació dels *stakeholders* respecte del tema i també ajuda a conèixer més detalladament les seves opinions que no pas mitjançant l'enquesta telefònica, per exemple. Els grups de discussió també poden servir per testar els missatges, presentant diferents propostes de *publicity* sobre l'*issue* i rebent a canvi l'opinió dels participants. Als Estats Units, on és habitual l'ús de comunicats de premsa en vídeo, se sol demanar al grup que visioni una cinta de vídeo on la informació és oferta per tres portaveus diferents (per exemple, un directiu de l'organització, un expert i un líder d'opinió de la comunitat), i decideixi qui és el presentador més creïble. Les deliberacions del grup de discussió poden enregistrar-se en vídeo per a la seva visió posterior, o poden estar obertes a la presència (silenciosa) de representants de l'organització promotora de la investigació. Conèixer les opinions i actituds sobre un tema o sobre l'organització afectada, expressades per persones més que per informes impresos, pot servir per a que l'alta direcció

⁶⁹¹ Dos importants directoris de llocs web de *think tanks* poden trobar-se a les següents pàgines web: <http://www.ceip.org/library/links/libtanks.htm> i <http://www.policy.com/community/ttank.html>.

i altres parts implicades en la solució del problema tinguin una visió més real de les preocupacions dels *stakeholders*.

El *panel* d'opinió és, en essència, un grup discussió permanent. Representa una mostra del públic objectiu que es reuneix periòdicament per debatre sobre el tema i la resposta de l'organització. El panel és profitós per determinar les fonts d'informació que els participants estan emprant per fer el seguiment del tema, quins arguments semblen donar resultat i quines són les novetats que reclamen la seva atenció. Els panels poden estar formats per clients, empleats, inversors, membres de la comunitat o qualsevol altre grup d'*stakeholders*. Per exemple, una empresa de pot constituir un grup consultor per a temes que afectin la comunitat format per líders i representants civils i polítics de la mateixa, els quals es reuneixen regularment amb els directius de la fàbrica per discutir qüestions de medi ambient o de la comunitat. Aquests fòrums permeten a l'organització expressar els seus punts de vista i escoltar allò que ha de dir la seva comunitat, tot en un entorn de col·laboració propi de les relacions simètriques.

El *seguiment i control dels mitjans de comunicació* es pot realitzar a través de les següents tècniques:

- a) Reculls de premsa. És la tècnica avaluativa més senzilla. Es tracta de repassar diàriament les publicacions d'informació general, empresarial i del sector. Es retallen i es trameten diàriament a la direcció, membres del departament de comunicació i altres directius afectats per l'*issue*. És una tècnica eficaç per localitzar les referències a l'organització en els principals mitjans d'informació general, però no tant per detectar nous enfocaments o temes emergents, dels quals poden trobar-se indicis més significatius en altres mitjans.
- b) Serveis de seguiment. Un nivell d'investigació avaluativa superior és la contractació d'un servei de recull de premsa sobre el tema. Aquests sistemes utilitzen xarxes de lectors, oients i televidents especialitzats en cercar en la premsa les paraules subministrades pel client, i estenen el seu camp de seguiment a milers de diaris, agències de notícies, emissores de ràdio, cadenes de televisió,

publicacions electròniques i llocs web relacionats.⁶⁹² Aquest servei té certs inconvenients si el client no selecciona correctament els mots clau. El factor temps també pot ser un obstacle per a l'eficàcia de la recerca, ja que aquestes agències acostumen a trametre els seus resultats al client sovint mensualment, per la qual cosa l'evolució de l'*issue* pot estar desfasada en el moment de la recepció dels resultats. Les noves tecnologies han accedit amb èxit en aquest servei, solucionant el problema del temps de tramesa. Per exemple, *News Edge*, un producte de l'empresa Desktop Data, Inc. de Boston⁶⁹³, selecciona la informació en una base de dades de 33 agències de notícies i versions electròniques de publicacions impreses i informacions emeses en temps real, i la tramet directament a la terminal de l'usuari. Altres serveis de cerca personalitzada s'ofereixen pels portals d'Internet més importants, com ara la secció "My Yahoo" del Yahoo.⁶⁹⁴ No obstant això, l'eficiència del mètode està en funció de les coordenades de selecció (les paraules) que proporciona el client.

- c) L'anàlisi de contingut. Per determinar com evoluciona un tema i com apareix reflectit en els mitjans, el responsable de l'*issues management* pot endegar una anàlisi del contingut i les tendències de la informació sobre el tema. Molts comunicadors efectuen una anàlisi informal de la informació rebuda basant-se en pressentiments, mentre que una anàlisi més formal del contingut pot requerir els serveis d'una empresa externa. Aquestes firmes emeten informes que inclouen el número d'articles sobre el tema, el número de mitjans que se'n fa ressò i com se'n en fa, i les vegades que el missatge o paraula clau del client han estat mencionats.

Com hem apuntat, *Internet i els serveis on-line* són fonts d'informació i espais de discussió i debat, on els interessats en un mateix tema dialoguen i construeixen punts de vista sobre el mateix. Cercar idees, escoltar i participar selectivament en una conversa al ciberespai és una part necessària i cada dia més important per fer el seguiment dels *issues*.

⁶⁹² Als Estats Units, les principals empreses que ofereixen aquest servei són Burrelle's, Radio and TV Reports i Bacon's.

⁶⁹³ www.desktopdata.com.

⁶⁹⁴ Burrelle's també està implantant un sistema de recerca *on-line* (www.burrelles.com).

Atès el volum d'informació disponible (milions de llocs web) que afegeixen documentació diàriament, el repte és filtrar allò que interessa. Entre les diferents possibilitats de filtrat s'inclouen:

- a) Per fer el seguiment de temes estratègics i empresarials convé centrar-se en els llocs web de la competència i de les associacions professionals del sector. Als Estats Units, grups com la National Association of Manufacturers tenen una xarxa, la NAMnet, que segueix les tendències i temes d'interès per als seus membres, els proporciona informació i els comunica informes. Moltes publicacions especialitzades també tenen les seues propis web, que ofereixen una manera fàcil de controlar la cobertura atorgada als temes d'interès per a un sector concret.
- b) La cobertura informativa sobre els *issues* es pot seguir cada vegada més a través dels llocs web dels principals mitjans de comunicació. Alguns web, com ara NewsEdge⁶⁹⁵, ofereixen la possibilitat de comprovar diàriament el tractament informatiu d'un tema en tots els rotatius nord-americans.
- c) Els temes relacionats amb productes, serveis i pràctiques empresarials poden aparèixer als anomenats *rogue sites*: llocs web destinats a ventilar la frustració d'un individu amb una institució o empresa.⁶⁹⁶
- d) Els grups activistes disposen de llocs web on presenten les seues posicions respecte de diferents temes públics, alhora que ofereixen notícies, estudis i enllaços amb altres grups. Existeixen llocs integradors, com *webactive.com*, del Progressive Group, que disposa d'un directori i enllaços a més de 500 pàgines d'activistes, a més de material original sobre temes, en el que es destaquen els punts més importants i indiquen a l'usuari on pot obtenir més informació. És clar que Internet és útil per ambdós costats: els defensors d'un tema i els activistes contraris poden seguir l'activitat empresarial a través de llocs destinats a

⁶⁹⁵ www.newsedge.com.

⁶⁹⁶ Aquests webs acostumen incorporar el nom de l'organització o una variació del mateix, com ara "Ford en flames", una pàgina creada per l'enuig d'un propietari d'un vehicle *Ford Ranger* que es va incendiar a l'entrada de la seua llar i que denuncia la manera en què el fabricant d'automòbils atén la seua reclamació. Aquest lloc va estar recollint fets i fotografies de cotxes Ford cremats i les publicà.

l'activitat empresarial, com ara el de la revista *Fortune 500*⁶⁹⁷ o els de la premsa econòmica. Sense oblidar els llocs web dels *think tanks*, veritables indicadors de l'estat dels temes de política pública.

- e) Les declaracions sobre política governamental, les opinions de polítics i alts funcionaris, així com els projectes de llei i reglamentaris, són crucials pel seguiment dels temes. Es poden seguir a través de les pàgines web institucionals i dels grups polítics. La majoria de llocs web de les cambres legislatives conté pàgines on es pot fer el seguiment detallat de qualsevol projecte legislatiu.
- f) Finalment, no es pot negligir la infinitat de grups de notícies (uns 30.000 l'any 2001 a la xarxa Usenet) que cobreixen pràcticament tots els interessos polítics, socials, econòmics i culturals. Serveis com DejaNews (adquirit per Google) o el Liszt's Usenet Newsgroup Directory⁶⁹⁸, per exemple, permeten que els navegants investiguin grups de notícies dedicats a temes del seu interès.

Les organitzacions enfronten de maneres molt diferents els temes apareguts a llocs web i a grups de notícies. Poden fer-ne un seguiment a les pàgines dels principals grups de defensa, però ignorar els llocs *rogue* i els grups de notícies per considerar que controlar i respondre a personatges marginals i a les seves activitats no mereix el temps ni l'esforç necessari. Aquesta actitud és la mateixa de moltes organitzacions davant d'un públic amb un alt grau d'involucració-oposició⁶⁹⁹. Altres utilitzen l'oportunitat per involucrar els crítics en el diàleg, sovint *off-line*. I altres organitzacions decideixen proporcionar la seva versió del tema en el seu lloc web, fent les passes necessàries per tal que el seu web aparegui en un lloc preferent en els cercadors quan els internautes realitzen una cerca sobre el tema.

Finalment, el *control de la legislació* és cabdal per a l'èxit de l'*issues management*. La majoria de debats sobre política pública culmina en una norma jurídica, en un text legislatiu o reglamentari. Per aquest motiu, molts gestors de conflictes potencials formen part dels departaments d'affers públics, si es tracta d'una unitat independent, o en el de relacions públiques.

⁶⁹⁷ <http://www.fortune.com/fortune/fortune500/>

⁶⁹⁸ <http://www.liszt.com/news>.

⁶⁹⁹ Sobre aquesta tipologia de públic, vegeu el capítol 18.

El seguiment i vigilància del procés legislatiu i normatiu-administratiu es pot efectuar de diverses maneres: mitjançant bases de dades, diaris oficials de les cambres legislatives i publicacions dels òrgans administratius competents, o llocs web d'aquests òrgans o dels ministeris; a banda dels contactes i reunions que es puguin mantenir amb els decisors públics.

En els estats descentralitzats, on els territoris que el componen gaudeixen de competències legislatives, l'estudi de tendències legislatives ha de comportar una visió que vagi més enllà de la immediata jurisdicció de l'organització, especialment a aquelles localitats, províncies, comunitats autònomes o estats que marquen la pauta als seus correligionaris o veïns⁷⁰⁰. Kurian i Molitor (1970) van analitzar un segle de legislació i activitat reglamentària, arribant a la conclusió que, als Estats Units, set jurisdiccions van liderar el canvi durant aquest període: la ciutat de Nova York, el comtat de Dade a Florida, i els estats de Califòrnia, Massachusetts i Nova York. També van identificar alguns països que funcionaven com a jurisdiccions líders, com ara Suècia, Noruega, Dinamarca, Holanda i Suïssa, seguits d'Alemanya, Gran Bretanya i Canadà. Aquests territoris tenen en comú unes poblacions densament urbanitzades, alts nivells educatius i actituds polítiques progressistes. Com diu McGrath (1998, 56), encara que les consideracions d'aquests autors puguin semblar obsoletes, avui dia segueixen essent rellevants: els països escandinaus, per exemple, són els més innovadors en temes de medi ambient, encapçalen la protecció mediambiental. La reducció dels residus sòlids és actualment emergent als Estats Units; el govern holandès obliga ja els minoristes a cobrar les bosses de plàstic als clients, i els compradors alemanys tenen que pagar un dipòsit per l'envàs dels productes. Els estats nord-americans d'Oregon i Washington han estat pioners en la legislació sobre salut pública i el dret morir dignament. La ciutat de Nova York ha encapçalat l'adopció de tècniques policials innovadores, que han donat com resultat una dràstica reducció dels delictes i que ara adopten altres ciutats dels Estats Units. Sense anar tan lluny, dos exemples situen Catalunya al capdavant d'iniciatives legislatives adoptades després (o en vies d'adopció) per altres comunitats autònomes o

⁷⁰⁰ Des d'aquesta perspectiva, els casos de Catalunya a l'Estat espanyol i de Califòrnia o Oregon als Estats Units, són exemples d'autonomies o estats líders.

aplicades per altres províncies. El primer, que ens és molt proper, fa referència a la creació, per llei de 29 d'octubre de 1998, del Col·legi Oficial de Publicitàries, Publicitaris i Relacions Públiques i que s'està estudiant de crear a Andalusia i a la comunitat de Madrid. Aquest és un *issue*, per exemple, pels centres que ofereixen ensenyaments de publicitat i/o relacions públiques no homologats, ja que segons la normativa només poden col·legiar-se els llicenciats en Publicitat i Relacions Públiques, la qual cosa pot generar un conflicte entre la direcció dels esmentats centres i els estudiants que, un cop titulats, desitgen col·legiar-se. Un altre exemple es produí amb el canvi de les matrícules de la província de Girona, de GE a GI. Una modificació que es va aplicar després a províncies com ara Ourense o les Illes balears.

23.6.11.- *Issues management* i relacions públiques

L'essència de l'*issues management* pot resumir-se en dos punts: 1) la identificació anticipada dels temes o qüestions (*issues*) d'impacte potencial per a una organització, i 2) una resposta estratègica dissenyada per mitigar o treure partit a les seves conseqüències. Com a part de les relacions públiques⁷⁰¹, el defineixen clarament Cutlip i altri (1999, 17): “*Issues management* és el procés proactiu d'anticipar, avaluar i respondre als temes de política pública que afecten les relacions de les organitzacions amb els seus públics”. En altres paraules, quan l'*issues management* opera en l'àmbit de les polítiques, forma part dels afers públics, és a dir de les relacions públiques governamentals. Quan no és així, constitueix un model normatiu per prevenir els conflictes entre les organitzacions i els seus públics. És a dir, és un component de la responsabilitat social corporativa: les organitzacions socialment responsables s'anticipen als temes públics i procuren respondre-hi abans que es polititzin (Daugherty, a Heath: 2000b, 397).

Malgrat que l'*issues management* fou inicialment considerat com una nova aproximació que atorgaria als professionals de les relacions públiques un nou status, molts el pensen des d'una perspectiva unidireccional, com quelcom de diferent de la seva activitat

⁷⁰¹ Per alguns autors és una part destacada, com es pot veure per l'eminència que està tenint en alguns manuals de relacions públiques, com ara el de Wilcox i altri (1999), el qual destina a l'*issues management* bona part de les seves pàgines sobre el procés estratègic de les relacions públiques.

diària. Els professionals que exerceixen la simetria expressen la seva preocupació pel fet que el terme suggereix quelcom d'inversemblant i d'inacceptable: implica intents de manipulació, és adir, que una organització pugui “gestionar” afers públics rellevants. No obstant això, moltes corporacions importants tenen unitats per gestionar aquests conflictes potencials, ja siguin unes seccions independents o integrades en el departament de relacions públiques. Es preocupen de com respondre al sentir públic de temes com les reduccions de plantilla i el tancament de plantes, la globalització, la biotecnologia, els danys a la capa d'ozó, la manipulació de residus tòxics, la gestió de la sanitat pública, l'envelliment, o la pròpia influència corporativa en la política (Cutlip i altri: 1999, 18).

Avui dia, per tant, l'*issues management* és una part gens menyspreable de la pràctica de la comunicació corporativa, de les relacions públiques. En el mercat actual - global, turbulent i en constant i molt ràpida evolució - dona la impressió que les amenaces i oportunitats poden aparèixer en qualsevol moment i des de qualsevol racó. Els crítics arremeten contra els productes d'una organització, els activistes qüestionen les seves pràctiques, els públics sospiten dels reclams institucionals i de la publicitat. Si afegim un conjunt creixent i canviant de notícies i d'informació (des de canals de notícies per cable les 24 hores, passant per llocs i pàgines web, serveis de notícies *on-line*, la premsa tradicional, revistes especialitzades i *webzines*, fins a periodistes independents *on-line*), s'observarà que el professional de les relacions públiques ha de fer front a un entorn altament competitiu i de mitjans molt sensibles; un entorn en el qual un tema latent pot transformar-se en crisi en poques hores. L'aptitud de l'*issues management* és, doncs, inqüestionable.

L'*issues management* proporciona un procés disciplinat i complet que permet identificar problemes i oportunitats i passar a l'acció abans que es defineixi el camp de batalla. Ser els primers en un tema amb una solució creïble i factible significa comptar amb un avantatge estratègic essencial, ja sigui per avançar una idea o per llançar un nou producte o servei.

L'*issues management* és la principal forma de comunicació social emprada per les organitzacions en llur participació en la formació de l'agenda pública. Els experts en relacions públiques desenvolupen un paper fonamental en les diferents etapes del cicle de la gestió de conflictes potencials, i converteixen les seves organitzacions en un actor actiu del procés de presa de decisions públiques, que té com a objectiu influir en el seu entorn. Es pot corroborar, una vegada més, que les relacions públiques tenen el seu lloc destacat i juguen un paper eminent en la dinàmica democràtica dels estats de dret, servint al dret a la participació de la societat civil en la formulació de les polítiques públiques, per tal d'evitar disputes derivades d'una política discrecional a l'hora de governar.

L'entorn sociopolític de les empreses és el lloc on es troben els actors privats, públics i col·lectius que tenen la capacitat d'influir en procés intern de prendre decisions i que ho fan a través de mitjans distints d'aquells generats per la dinàmica pròpia del mercat. Els actors clau d'aquest entorn es troben bàsicament en els subsistemes polític i social de l'empresa (Pasquero: 1989, 117), entre els quals destaquen els poders de l'estat (legislatiu, executiu i judicial⁷⁰²), en l'entorn polític, i els grups d'interès i els mitjans de comunicació, en l'entorn social. Mantenir relacions de benefici mutu amb aquests *stakeholders* és l'objectiu de l'*issues management*, com a part de les relacions públiques proactives amb els poders públics. Quan els *stakeholders* no són actors de la vida política, l'*issues management*, amb la seva finalitat d'evitar un conflicte que converteixi aquests *stakeholders* amb públics actius, esdevé un model per a que les relacions públiques assoleixin la seva finalitat idònia, sense passar per alt, com es pot advertir en l'estudi de cas de l'annex 23.3, que una estratègia de *public issues management* ha de considerar els *stakeholders* interns i d'altres no pròpiament dits polítics, com ara els accionistes.

Malgrat la concepció integradora de l'*issues management* que el presenta com una conjugació dels principis de la gestió de les organitzacions i de la comunicació, la seva metodologia és pròpia de la segona. I la rellevància de l'anàlisi dels *stakeholders* ubica el fenomen en l'esfera de les relacions públiques que, no oblidem, també han estat definides

⁷⁰² Malgrat no ser el judicial un poder destinatari específic d'una campanya d'*issues management*, la seva influència en l'aplicació de les legislació vigent és sovint considerable (Pasquero: 1990, 86-87).

com “fer-ho bé i fer-ho saber”: axioma, el simplisme del qual evidencia la doble dimensió, gerencial i comunicativa, de les relacions públiques en la qual se sustenta tota la doctrina nord-americana que reclama la imperiosa necessitat que els professionals de la disciplina formin part de la coalició dominant de les organitzacions a les quals serveixen (Lauzen i Dozier: 1994). Negar-ne aquesta doble dimensió és negar que la responsabilitat social és el corollari de la pràctica de les relacions públiques⁷⁰³.

No estem d'acord, per tant, amb l'exposició de Beauchamp quan oposa la responsabilitat social i la gestió de conflictes potencials com dos fenòmens inconciliables. Per a l'autor, “després de l'època de la responsabilitat social, un període, en el transcurs del qual nombroses organitzacions procuren adaptar-se a les exigències de determinats segments del seu ambient, l'època de la gestió de conflictes potencials sembla, en realitat, anunciar la ferma voluntat d'alguns dels que prenen decisions a les empreses de promoure una estratègia global de tipus ofensiu, que permeti preservar la legitimitat de la seva empresa i millorar no solament la seva actuació econòmica, sinó també la seva actuació societal, una estratègia que integri, fora d'això, múltiples activitats de comunicació de caràcter polític dirigida a públics interns i externs” (Beauchamp, a Gauthier i altri: 1998, 288). Les activitats d'una companyia, ben escollides i difoses eficaçment, poden crear en el públic una imatge de l'organització que la presenti com a membre contribuent de la societat, com a un bon ciutadà i com a un líder social. En contrast, el fet que no s'aconsegueixi establir una identitat de l'empresa pot fer-la vulnerable a atacs polítics que amenacin el seu lloc en el mercat (Manheim i Pratt: 1986, 9).

Finalment, des dels Estats Units, Lauzen (1997) ha demostrat empíricament la relació existent a la pràctica entre *l'issues management* i les relacions públiques. Sobre una mostra de 248 professionals nord-americans de les relacions públiques va examinar les analogies existents entre el tipus de relacions públiques practicats, el tipus d'*issues management* practicat i els resultats associats a aquestes pràctiques. Les anàlisis estadístiques van mostrar que l'exercici de les relacions públiques bidireccionals està

⁷⁰³ Tampoc podem alinear-nos amb la tesi d'Stanley (1985, 11-12), segons el qual, els efectes perniciosos i manipuladors de la *publicity*, que constitueix la major part de la pràctica de les relacions públiques, converteixen *issues management* en una nova funció cridada a substituir les relacions públiques.

vinculat a dues de les fases del procés d'*issues management*: el seguiment formal de l'entorn i la detecció i diagnòstic dels *issues*. Unes conclusions que validen l'afirmació, ja coneguda pel lector, de Grunig i Repper (a Grunig: 1992, 147): "Issues Management = Strategic Public Relations"⁷⁰⁴.

⁷⁰⁴ Vegeu el capítol 5.

ANNEX 23.1

Exemple d'*advocacy advertising*

ANNEX 23.2

EXEMPLE D'ESTATUTS D'UN GABINET D'ISSUES

Un estatuts breus i escrits poden ajudar a definir la funció del gabinet d'*issues* (o gabinet de conflictes potencials) de manera comprensible per a tothom: l'alta direcció, els membres del gabinet i l'organització en general. D'altra part, també assegura: 1) que la direcció tingui una idea clara del propòsit del gabinet, i 2) que els membres del gabinet tinguin una orientació clara i expressa quan comencin a treballar. El següent exemple s'ofereix a mode d'il·lustració

ESTATUT DEL GABINET DE CONFLICTES POTENCIALS

1.- MISSIÓ

El gabinet de conflictes potencials s'encarrega d'ajudar l'organització a maximitzar les oportunitats i minimitzar les amenaces inferides de temes actuals o emergents, tendències i actituds dels *stakeholders*, així com de desenvolupar les estratègies i tàctiques de resposta apropiades.

2.- FUNCIO I RESPONSABILITATS

La presidència del gabinet de conflictes potencials informa a la junta directiva (o al grups jeràrquicament més elevat en el dictat de les polítiques organitzacionals) i és membre de la mateixa. El director general i la junta directiva aprovaran les posicions, respostes i plans d'acció de l'organització desenvolupats pel gabinets de conflictes potencials. El director general és l'àrbitre inapel·lable de la política, posició i acció de l'empresa en qualsevol tema.

El gabinet de conflictes potencials també vincularà i coordinarà les seves activitats amb els següents grups permanents: gabinet de crisi, el departament de comunicació i/o relacions públiques i el consell de caps de divisió (o similars).

3.- ACTIVITATS

El gabinet de conflictes potencials establirà i dirigirà processos amb la finalitat d'identificar temes clau per a l'organització, i es reunirà periòdicament per revisar els temes esmentats, establir prioritats i desenvolupar recomanacions, incloses postures i accions, que sotmetrà a l'aprovació de la junta directiva.

El gabinet constituirà grups de temes per dissenyar i executar plans d'acció, farà el seguiment i control de la implantació d'aquests plans i remetrà informes dels progressos a la junta directiva.

El gabinet també controlarà la creació i manteniment d'una base de dades sobre temes estratègics empresarials, que contindrà els antecedents actualitzats dels temes, les posicions i respostes de l'organització als mateixos, les activitats dels gabinets de conflictes potencials, els experts de l'organització i els contactes més importants per als directius que cerquin més informació per gestionar un tema concret.

Anualment, però amb anterioritat als processos anuals de planificar i pressupostar, el gabinet presentarà a la junta directiva una revisió dels temes clau i evolucions recents, així com les seves implicacions per al proper cicle de planificació empresarial.

ANNEX 23.3

ESTUDI DE CAS D'ISSUES MANAGEMENT

La importància que hem atorgat a la gestió de conflictes potencials, com a model de les relacions públiques i com a estratègia de participació preventiva de les organitzacions els processos de decisió política, ens porta a oferir un hipotètic estudi de cas inspirat del presentat en la monografia núm. 8 (1998) que publica habitualment l'Issue Management Council. Es tracta d'una situació desenvolupada pels estudiants⁷⁰⁵ de la nord-americana Medill School of Journalism de la Northwestern University's, per encàrrec del professor William C. Ashley.

L'objectiu de la recerca era constituir-se en gabinet de conflictes potencials amb l'objectiu de realitzar les següents activitats:

- a) Seleccionar una empresa per tal de prestar els serveis de “gestors de conflictes potencials” (*issues managers*).
- b) Engagar un estudi de l'entorn per descobrir les tendències que podrien afectar l'empresa.
- c) Realitzar una auditoria de vulnerabilitat, és a dir, identificar les fortaleses i debilitats de l'empresa.
- d) Redactar quatre *briefings* sobre temes apareguts com a resultat de l'auditoria de vulnerabilitat.
- e) Prioritzar els quatre temes emprant els mètodes de Ashley i Morrison⁷⁰⁶.
- f) Realitzar una valoració situacional del tema de màxima prioritat.
- g) Completar un pla d'acció emprant el procés assenyalat per Ashley i Morrison⁷⁰⁷.

S'escollí una companyia aèria privada, i l'estudi de cas s'intitulà: “Global Airlines i el control del tràfic aeri”, el qual es composava d'un pla d'acció de 12 fases.⁷⁰⁸

⁷⁰⁵ Scott DeAngelo, Christy Frederick, Karen Larson i Suzy Randall.

⁷⁰⁶ Descrits en la seva obra *Anticipatory Management* (1995), Leesburg: Issue Action Publications, Inc.

⁷⁰⁷ Exposat en el text esmentat.

Primera fase: Designar el responsables de l'issues

Es va nomenar: a) el vicepresident d'operacions de vol. i aquelles persones que treballen estretament amb pilots i controladors aeris; b) el vicepresident d'affers governamentals, i aquelles persones que treballen en contacte amb entitats governamentals relacionades amb el transport aeri.

Segona fase: Formar un equip d'actuació

S'inclouran representats del següents departaments de l'organització: seguretat i higiene, relacions amb els aeroports, afers públics/relacions públiques, comunicació interna/relacions laborals, sistemes d'informació, i comunicació corporativa.

Tercera fase: Realitzar una anàlisi situacional

Definir el tema

Els equips tècnics antiquats podrien causar futurs accidents/despeses per a les companyies d'aviació. Malgrat les declaracions l'Agència Federal d'Aviació (AFA) dels Estats Units, classificant l'espai aeri nord-americà com el més segur del món, la indústria del transport aeri podria estar operant en un espai aeri perillós. Els vells equips i el creixent nombre de vols han sobrecarregat els sistemes de control del tràfic fins a col·lapsar-lo. Això ha comportat una necessària renovació dels sistemes informàtics. El tema o *issue* que Global Airlines ha de considerar és: *ha d'aparèixer l'empresa com el màxim defensor d'un revisió completa dels sistema de control del tràfic aeri i sol·licitar al govern dels Estats Units que la engegui ràpidament?*

⁷⁰⁸ El cas d'una companyia aèria ens sembla oportú, ja que mentre redactem aquest capítol (juliol/agost de 2000) s'ha produït l'accident de l'avió Concorde que, amb una política de gestió de conflictes potencials per part d'Air France i British Airways, segurament s'hagués evitat.

Factors que han conduït a l'estat actual del tema

Els informes sobre errades dels ordinadors, talls en el subministrament elèctric i ús de sistemes antiquats són cada vegada més freqüents, com succeeix amb el problemes tecnològics que, rutinàriament, inutilitzen els sistemes de control. Els centres de control aeri amb major activitat dels Estats Units han d'operar amb ordinadors IBM 9020Es, és a dir, amb equips informàtics dels anys seixanta que han funcionat les 24 hores dels dia en els darrers quaranta anys. Les avaries en aquests aparells causen 250.000 retards i costen una mitja de 36,4 dòlars per minut de retard per avió. Els centres de control de tràfic aeri de Nova York, Chicago i Fort Worth, han sofert les pitjors fallades d'equipaments de tot el país en els darrers 20 mesos, amb 21 talls de subministrament elèctric i estimables avaries informàtiques segons uns estudi de la AFA de 1998. La AFA també estima que en un dia normal, hi ha 700 vols amb retards de com a mínim 15 minuts, la qual cosa representa un cost anual per a les companyies aèries de 3.000 milions de dòlars.

Si bé la AFA considera que el sistema de control del tràfic aeri és obsolet, hi ha hagut enormes problemes per a la posada en marxa de les millores. El tema aparegué a la llum a mitjans de la dècada de 1980, quan la AFA va signar un contracte amb IBM per a la construcció un "superordinador" destinat al tràfic aeri, projecte que finalment es va abandonar l'any 1994, malgrat haver-li costat a l'agència federal uns 2.500 milions de dòlars. Com a conseqüència del clamor popular provocat per les recents interrupcions del servei, l'AFA ha tornat a impulsar l'iniciativa, destinant fons a la recerca i desenvolupament de nova tecnologia per al control del tràfic aeri.

Ara fa poc, es va reunir una comissió sobre seguretat aèria amb l'objectiu d'estudiar el tema, i la seva conclusió apuntava que era necessari endegar noves polítiques públiques. Com a resultat, el tema s'ha inserit en l'agenda política.

Quarta fase: Estudiar els resultats

Components del tema per a Global Airlines

- a) Global Airlines podria ser declarada negligent en una demanda legal si un dels seus avions s'estavella degut a una fallada en el sistema de control del tràfic aeri.
- b) La normativa del govern seria més costosa i portaria més temps posar en marxa els sistemes.
- c) Les demores en tornar a construir les actuals torres de control dels aeroports podrien portar a una privatització dels sistemes de control del tràfic aeri.
- d) Quant més temps es trigui en recomposar els sistemes, més augmentarà el risc d'avaria, simplement per l'envelliment dels sistemes informàtics.
- e) La participació dels poders públics tendeix a transformar aquest tema en una afer polític més que empresarial o logístic.
- f) Els controladors aeris s'enfronten a un excés de feina. Hi ha més vols i manca personal per cobrir aquesta sobrecàrrega. L'enuig i la fatiga imperen i, a més a més, disposen d'equips vells que dificulten encara més la seva tasca, ja de per sí carregada de tensió.
- g) Si Global Airlines apareix ara com a defensora de l'acceleració del procés de renovació, probablement li demanaran que es faci càrrec de les despeses i, en el futur, que contribueixi al manteniment regular.

Situació actual i implicacions per a Global Airlines

El no aprofitament del temps per a la renovació dels actuals sistemes de control del tràfic aeri, significa diners que Global Airlines ha perdut. Les freqüents avaries dels ordinadors causen retards. La mitjana del sector és de 41 milions d'enlairaments per any, dels quals 250.000 es demoren per problemes de control del tràfic (0,06 per cent). Global realitza 792.780 vols anuals, la qual cosa suposa que 4.757 sortides es retarden a causa dels esmentats problemes. A un cost mig de 546 dòlars per retard, la companyia té unes pèrdues

anuals de 2,6 milions de dòlars. S'estima que aquest problema seguirà en els propers deu anys.

Els esforços actuals de modernització que realitza l'AFA inclouen un contracte de 950 milions de dòlars amb l'empresa Raytheon per a l'aprovisionament, entre ara i el 2008, de nous sistemes de radar i altres elements electrònics per a torres de control de centenars d'aeroports. El nou sistema hauria de permetre l'AFA a fer front al augment del tràfic aeri, ja que s'espera que el nombre de vols s'incrementi un 18 per cent l'any 2002. A més, la nova tecnologia de control del tràfic aeri, que inclou programes informàtics i mecanismes globals de posicionament en continua evolució, permetrà que les companyies aèries estalviïn mils de milions de dòlars.

La renovació total dels 21 sistemes de control del tràfic aeri dels Estats Units d'Amèrica té un cost estimat de 1.400 milions de dòlars, però les possibilitats de finançament a llarg termini d'un tal projecte són font d'enceses discussions.

Una comissió de seguretat encapçalada per el llavors vicepresident, Al Gore, va recomanar diverses directrius que inclouen la millora dels equips de control, però el finançament més enllà del primer any no està clara i segurament haurà de recolzar-se en un increment de la pressió fiscal sobre el sector de l'aviació. Una altra possibilitat és finançar les iniciatives de l'AFA amb un impost sobre els passatgers pagat directament per les companyies aèries.

De totes maneres, alguns grups estan pressionant perquè es privatitzi el control del tràfic aeri. Això permetria retirar aquesta tasca de la jurisdicció de l'AFA, liberalitzar els sistemes per aconseguir diners en els mercats financers i accelerar un procés més eficaç de recerca i desenvolupament que s'actualitzi amb les noves tecnologies.

Recentment, el Congrés nord-americà va aprovar la publicació d'un informe sobre un projecte legislatiu que destina 19.000 milions de dòlars en dos anys per realitzar millores fonamentals en alguns aeroports, i millorar així el tràfic aeri. Degut a l'increment de 300

milions de passatgers que s'espera en els propers deu anys, les dites millores s'estan transformant en temes estratègics de primera línia, que el Congrés ha de tractar urgentment. És probable que el finançament de les millores hagi de provenir del propi sector de l'aviació o, el que és el mateix, és probable que se li demani que contribueixi a eixugar les despeses de l'AFA en la renovació i manteniment del tràfic aeri, mitjançant nous impostos sobre l'aviació o els usuaris.

A mesura que es millorin els sistemes de control del tràfic aeri, el més probable és que es demani a les empreses del sector que ajudin financerament al seu manteniment, especialment si la capacitat operativa la segueix tenint l'AFA. Les exigències que l'increment de vols imposa als controladors, es traduiran en la necessitat de més personal i equipament en tot el país per tal de poder controlar la major càrrega laboral. Tanmateix, si prevalen les postures crítiques, pot donar-se un nou escenari en el qual el sistema de control del tràfic aeri es privatitzi amb supervisió governamental⁷⁰⁹. En una situació com aquesta, les companyies aèries es veurien obligades a contractar els serveis dels controladors aeris, l'organització dels quals seria qualificada de proveïdor extern de les empreses que contractessin el seus serveis.

En els darrers anys Global Airlines ha reforçat la seva capacitat de generar ingressos afegint més vols diaris a destinacions actuals, obrint noves rutes cap a noves ciutats, i creant rendiments addicionals per viatger, quelcom que seguirà fent durant els propers anys. Més rutes significa més oportunitats de tenir més viatgers, però si els sistemes de control del tràfic aeri no poden seguir el ritme de l'estratègia de creixement de Global Airlines, el tema o problema creixerà en importància. És més, Global Airlines es recolza en els sistemes de control existents en tot el país per tal que els seus vols puguin sortir puntualment i arribar als seus destins amb absoluta seguretat. Sense l'ajuda dels controladors de tot el país, Global Airlines no podria complir amb el seu producte, que és el transport aeri segur i eficaç de viatgers.

⁷⁰⁹ Quelcom de semblant a allò que, als Estats Units, succeí amb l'empresa ferroviària Amtrak.

L'essència de Global Airlines, com la de tota companyia aèria, ha estat i seguirà estant afectada per la situació del control del tràfic aeri. Quan els ordinadors no funcionen i sorgeixen els retards, les empreses d'aviació perden diners cada minut, la qual cosa es tradueix en un benefici operatiu més baix. A mesura que les companyies d'aviació segueixen augmentant la seva capacitat, els sistemes de control del tràfic aeri se sobrecarreguen.

És probable que en els propers anys prevalgui encara la competència de l'AFA en el control del tràfic aeri. Possiblement, l'AFA continuï comptant amb les companyies aèries, com ara Global Airlines, per tal que ajudin a resoldre els temes relacionats amb el sistema de control del tràfic. Atès el més gran tràfic aeri causat per les iniciatives de creixement de les companyies aèries i per uns sistemes cada vegada més obsolets que tot just ara es comencen a substituir, Global Airlines ha de pensar que el cost revertirà d'alguna manera sobre les companyies com ella, és a dir, sobre els usuaris d'aquests sistemes de control. La pregunta que sorgeix és, per consegüent, clara: s'està preparant adequadament Global Airlines per liderar la forma en què el sector de l'aviació comercial contribuirà a la implantació amb èxit i a temps de la renovació del sistema?

Cinquena fase: Identificar els *stakeholders*

Aquests són els *stakeholders* primaris del supòsit que ens ocupa:

Accionistes/empleats

Global Airlines pertany a més de 83.000 treballadors a tot el món que s'encarreguen de la seva explotació. La filosofia de la propietat en mans dels empleats és considerada com una de les maneres més eficaces de dirigir una organització, ja que els treballadors tenen un interès personal en la companyia. A més a més, com a inversors i empleats alhora, estan directament involucrats en el tema del control del tràfic aeri, perquè no voldran únicament assegurar la rendibilitat de l'organització, sinó també el seu propi lloc de treball. Com a conjunt d'accionistes, els empleats són favorables a la renovació dels sistemes de control,

però la convicció personal de cada un està relacionada amb el seu lloc de treball i la distància entre la persona i els problemes del tràfic aeri. Dit en altres paraules, els pilots de Global Airlines influiran més sobre el tema perquè tenen un contacte més directe i diari amb els sistemes i controladors aeris, més responsabilitat personal sobre la línia i més antiguitat dins l'empresa.

Passatgers

Global Airlines transporta una mitja de 215.521 passatgers per dia. Oferir un servei als passatgers (és a dir, als clients) és el propòsit principal de Global Airlines. Per norma general, els passatgers cerquen la seguretat de la companyia, ja que això assegura el seu propi benestar. Més del 30 per cent de la població nord-americana és sensible al tema de la seguretat, i no vola si no és estrictament necessari⁷¹⁰. Tanmateix, els passatgers acostumen a oposar-se a que els bitllets siguin més cars, quelcom associat amb el major cost d'oferir seguretat. Avui dia, la majoria de viatgers té una certa sensació (ingènua) de seguretat, però si aquest tema es debatés en els mitjans de comunicació social i els passatgers adquirissin una major consciència, potencialment podria transformar-se en una crisi. En constituir clients que paguen, aquest grup d'*stakeholders* exerceix una més gran influència respecte del tema.

Govern

Els *stakeholders* governamentals del Departament de Transports són l'AFA i el Consell Nacional de Seguretat en Viatges (National Travel Safety Board: NTSB). De fet, 6.300 milions de dòlars dels 9.000 milions del pressupost de l'AFA s'inverteixen en sistemes de seguretat. Altres òrgans legislatius i normatius que influeixen sobre el tema són el Congrés i la casa Blanca. Aquests decisors fixen les polítiques i pràctiques actuals dels sistemes de control del tràfic aeri. En prendre posició respecte del tema, cada cos governamental té una agenda diferent que varia en funció de la prominència i l'oportunitat

⁷¹⁰ Dades atribuïdes a un estudi de Tim Becker, segons la monografia que seguim.

del tema. Des de l'assignació pressupostària fins a la implicació, cada un d'aquests ens reguladors té una participació directa i indirecta.

Indústria del transport aeri

De tot el tràfic aeri, més del 50 per cent correspon a les principals companyies de transport comercial. Aquest grup d'*stakeholders* està format per més de 50 companyies aèries els més de 1000 aeroports als que Global Airlines serveix. El tema afecta directament a la rendibilitat i creixement de les companyies aèries i dels aeroports. Aquests *stakeholders* influeixen menys sobre el tema que no ho fa aquest sobre els *stakeholders*. Fins ara, la indústria del transport aeri ha ocupat un segon pla en el tema, deixant que els mitjà i el govern el controlin. Tanmateix, a mesura que els equips utilitzats per controlar el tràfic aeri envelleixen i el tema s'ubica en l'agenda de l'opinió pública, el sector del transport aeri hauria d'implicar-se més en la defensa de la seguretat aèria.

Controladors aeris

Els controladors, que depenen de l'AFA, s'enfronten directament amb els cada dia més obsolets sistemes de control del tràfic aeri. Com que aquest treball és considerat un dels que provoca més tensió, els controladors tenen un interès personal en millorar la qualitat de la seva feina. La tecnologia que empren actualment està plena de talls de subministrament elèctric i d'avaries informàtiques; una combinació perillosa que els controladors han de superar. Segons un informe aparegut a la revista *Newsday*, el gener de 1995, la National Air Traffic Controllers Association (Associació Nacional de Controladors Aeris, ANCA) afirmava que mancaven entre 2.000 i 3.000 controladors en tots els Estats Units, fins al punt que els centres de control més importants han imposat setmanes laborals de 6 dies. Els controladors ja s'han queixat davant d'aquesta situació, però degut a la percepció que el transport aeri és segur, els decisors públics posposen reiteradament la realització de les accions necessàries per solucionar el problema.

Els *stakeholders* secundaris són:

Grups d'interès

L'Air Transport Association (ATA), l'ANCA, la Fundació Reason i els sindicats de treballadors, són grups d'interès que Global Airlines ha de considerar. Aquests grups, altament persuasius i amb una gran capacitat de fer-se escoltar, tenen l'habilitat de generar interès en el tema, induir a canvis i pressionar el govern. Cada grup defensa la seguretat aèria a la seva manera i seguint la seva agenda particular. Per exemple, la Fundació Reason defensa la privatització del control del tràfic aeri, basant-se en sistemes semiprivats més eficaços que funcionen a Nova Zelanda, Alemanya i altres països. L'ANCA, d'altra banda, pensa que tots els sistemes de control del tràfic aeri han de revisar-se el més aviat possible, ja sia per part de grups del sector o del govern.

Mitjans de comunicació social

Els *stakeholders* relacionats amb els mass mèdia inclouen fonts internes i externes: Internet, butlletins informatius, articles en revistes o diaris, així com la cobertura televisiva i radiofònica. Aquest grup té la responsabilitat d'informar i conscienciar a d'altres col·lectius d'*stakeholders* sobre el tema. Global Airlines ha de relacionar-se amb els mitjans amb l'objectiu, no sempre fàcil, de trobar l'equilibri entre espantar el públic i informar-los adequadament del tema. La percepció que en tinguin els mèdia i la manera en què n'informin afectaran directament la visió que la resta d'*stakeholders* tinguin de l'*issue*, és a dir, de l'estat dels sistemes de control del tràfic aeri. En ser el que canalitzen el tema, el poder d'influència dels mitjans de comunicació és crucial.

Sisena fase: Formalitzar la posició de l'empresa

Aquesta fase es tradueix en la següent declaració de la posició de Global Airlines sobre el tema: *Com a empresa líder i defensora de la seguretat aèria, Global Airlines creu que la renovació dels sistemes de control del tràfic aeri dels Estats Units ha de fer-se com a*

mínim cinc anys abans de la data proposada per l'AFA. Aquesta proposta proporciona l'única opció acceptable per donar seguretat en el futur s tots els usuaris del transport aeri.

El primer pas que Global Airlines pensa donar és proposar una coalició amb d'altres companyies aèries, aeroports, grups d'interès i agències governamentals, per tal d'explorar les possibilitats de major finançament i estudiar mètodes alternatius per al mateix. Global Airlines ha d'estar preparada per augmentar la seva pròpia contribució als nous sistemes de control del tràfic aeri, així com al seu futur manteniment i, per tant, haurà de disminuir la pèrdua de fons associada amb els vells sistemes.

El primer obstacle per a aquesta finalitat és el procés logístic de formar la coalició i acordar l'objectiu comú. La credibilitat pública requerida per la coalició podria ser un problema, ja que cada una de les parts implicades voldrà un reconeixement individual. El segon obstacle és augmentar la consciència pública sense crear una preocupació innecessària sobre la seguretat de les companyies aèries. De totes maneres, fa falta que hi hagi una preocupació pública sobre els sistemes de control del tràfic aeri perquè l'AFA i el govern accelerin les accions destinades a resoldre el tema.

Setena fase: Desenvolupar els objectius dels *stakeholders*

Accionistes/empleats

- a) *Objectiu 1:* Fer que l'*issue* sigui un tema empresarial per als empleats, destacant la posició proactiva de Global Airlines i il·lusionar-los pel destacat paper que l'empresa té en el tema de la seguretat de les companyies aèries.
- b) *Objectiu 2:* Informar els treballadors de la necessitat que l'AFA i els poders públics accelerin les activitats de revisió dels sistemes de control del tràfic aeri.
- c) *Objectiu 3:* Proporcionar informació exacta, oportuna i rellevant als empleats.

Passatgers

- a) *Objectiu 1*: Convertir els passatgers de Global Airlines en defensors dels nous sistemes de control del tràfic aeri sense generar una preocupació innecessària.
- b) *Objectiu 2*: Informar els passatgers que Global Airlines encapçala aquest moviment que cerca una més gran seguretat aèria mitjançant els seus esforços per convèncer l'AFA i els poders públics que accelerin les mesures corresponents.

Govern

- a) *Objectiu 1*: Ajudar els legisladors a comprendre el tema amb informació oportuna i exacta sobre els beneficis d'un major finançament dels control del tràfic aeri.
- b) *Objectiu 2*: Crear una aliança amb els cossos reguladors per assolir millores mútuament satisfactòries en un marc temporal més immediat.

Indústria del transport aeri

- a) *Objectiu 1*: Formar una coalició de líders d'opinió que defensi la millora dels sistemes de control del tràfic aeri en un marc temporal més immediat.
- b) *Objectiu 2*: Encoratjar els líders d'opinió a afegir-se a la coalició.

Controladors aeris

- a) *Objectiu 1*: Crear consciència i consens entre els controladors respecte dels esforços de Global Airlines per convèncer l'AFA i els poders públics que millorin els sistemes amb caràcter d'urgència.
- b) *Objectiu 2*: Obtenir el suport dels controladors al pla de Global Airlines per al tema.

Grups d'interès

- a) *Objectiu 1*: Establir una relació que permeti ser als grups d'interès una font d'informació de confiança.
- b) *Objectiu 2*: Treballar per assolir finalitats comunes de millora dels sistemes de control del tràfic aeri immediatament.

Mitjans de comunicació

- a) *Objectiu 1*: Promoure la publicació oportuna i exacta de les notícies relacionades amb el control del tràfic aeri i de les iniciatives de Global Airlines per aconseguir-ne millores.

Vuitena fase: Desenvolupar objectius organitzacionals

Convèncer els poders públics per tal que accelerin les mesures de renovació dels control del tràfic aeri afectarà directament les pèrdues i guanys de la companyia. Actualment, Global Airlines té unes pèrdues anuals estimades en 2,6 milions de dòlars a causa d'avaries i talls en el subministrament energètic que afecten els equips de control. A més a més, les esmentades mesures també reduiran els risc potencial de crisi, com ara la que es produiria en cas d'accident aeri. En enfocar el tema proactivament, Global Airlines fa front al problema abans que es transformi en una problemàtica i preocupació pública, i abans que la seguretat del producte de l'empresa (el transport aeri) es vegi compromesa. El risc potencial de presentar aquest tema és, tanmateix, que el públic ja estigui sensibilitzat amb la seguretat aèria i pugui reaccionar desproporcionadament. Global Airlines haurà d'actuar immediatament en aquest tema, abans que la condició dels sistemes sigui encara més baixa, abans que el govern i l'AFA decideixin de nou deixar de costat el tema o posposar la posada en marxa de les millores, i abans que sorgeixi una crisi. Per tant, els objectius organitzacionals de Global Airlines seran:

- a) Incorporar consultors externs que valorin amb exactitud els actuals sistemes de control del tràfic aeri en els aeroports. L'estudi analitzarà la viabilitat d'un pla d'implantació a 10 anys dels sistemes de control del tràfic aeri dels Estats Units, la creixent quantitat de rutes i la consegüent sobrecàrrega dels sistemes, la tensió laboral permanent que pateixen els controladors, la capacitat dels ordinadors actuals i la possibilitat que els sistemes restin antiquats anticipadament si la renovació requereix tant de temps per realitzar-la. Global Airlines està preparada per finançar internament els informes d'aquests consultors externs. L'ús de la informació obtinguda fa que el tema sigui internament i externament coherent, i justificarà qualsevulla altra acció posterior. Aquest estudi ha de començar d'immediat i ha d'estar enllestit en un termini de tres mesos.
- b) Crear una coalició que realitzi accions de control del tràfic aeri, l'objectiu únic de la qual sigui augmentar l'oportunitat de renovació a completar abans de l'any 2003 (cinc anys abans del que pronostica l'AFA). Per formar aquesta coalició, Global Airlines desenvoluparà relacions amb els *stakeholders* primaris, inclosos els màxims directius de les companyies aèries de la competència i a grups amb interessos en el tema. El procés per establir aquestes relacions ha d'iniciar-se d'immediat i mantenir-se durant la vigència del pla.

Un cop engegada la coalició, aquesta donarà a conèixer els resultats dels estudis dels consultors externs, els quals s'empraran per promoure la participació d'altres membres addicionals, i per fer notar la urgència de la problemàtica a altres *stakeholders*, especialment els poders públics. La coalició també organitzarà una taula de conferenciants, formada per líders i experts en el tema disposats a parlar del mateix en conferències, debats, xerrades, compareixences davant dels poders públics, reunions de l'AFA i altres esdeveniments importants relacionats amb el tema. La coalició dirigirà els mitjans de comunicació cap a aquests líders a l'hora d'aconseguir declaracions precises i informació complementària sobre la situació del tema i la postura de l'empresa al respecte.

Novena fase: Iniciar el pla d'acció

Programa de canvi en l'estructura organitzativa

El primer canvi estructural seria la contractació d'un tercer neutral per organitzar i dirigir la coalició amb altres companyies aèries, govern i grups d'interès. Aquest director executiu, que hauria de ser una figura pública respectada i associada amb la seguretat aèria, serà el responsable de negociar les regles bàsiques per crear una coalició duradora i productiva. La seva activitat afectarà directament la influència que la coalició generi sobre el tema. Les mesures d'avaluació serien el número de membres que atregui la coalició i la quantitat de canvis que iniciï. Una coalició gran, amb més membres i més influència, significaria menys responsabilitats financers i de recursos humans per a Global Airlines com a defensora individual del tema.

El segon canvi estructural seria contractar un expert en control del tràfic aeri per tal que actuï com a consultor extern del tema. Aquest director de planificació estratègica formarà part de la direcció de la coalició. Informarà a Global Airlines sota la supervisió de la coalició.

Programa de comunicació amb els *stakeholders*.

- a) *Accionistes/empleats*. Per comunicar els objectius de l'organització en crear una coalició, Global Airlines mantindrà un seguit de reunions amb tots els empleats, on se'ls informarà de la posició de l'empresa respecte del tema i de les raons per adoptar tal postura. Els empleats rebran també una carta del director executiu encoratjant-los a recolzar la postura de l'empresa i explicant-los detalladament com es veuran afectats, amés de destacar les oportunitats potencials de participació. Per exemple, el pilots podrien dirigir-se a un grups d'interès determinat o als mitjans de comunicació com a defensors de la coalició.⁷¹¹

⁷¹¹ Les reunions han de mantenir-se dins els 30 dies següents a la contractació del director executiu i dels director de planificació estratègica.

- b) *Govern*. La coalició farà un esforç perquè representants seus assisteixin a les comissions parlamentàries on puguin exposar les implicacions de la situació actual dels control del tràfic aeri i les formes d'accelerar el procés de la seva millora. Aquest programa inclourà també una campanya epistolar d'alt nivell que els màxims responsables de les principals companyies aèries i el director executiu de la coalició trametran als líders parlamentaris i a la direcció de l'AFA, recomanant que es prenguin mesures abans dels 10 anys del pla actual. El contacte telefònic posterior a la rebuda de les cartes, assegurarà una reunió amb aquests líders per presentar-los personalment les preocupacions del sector. La coalició contractarà també els serveis d'un lobby com a contacte de la coalició amb el govern.
- c) *Indústria del transport aeri*. La comunicació preliminar s'establirà amb una carta del màxim dirigent de Global Airlines dirigida als seus homòlegs d'altres companyies aèries, amb l'objectiu de presentar la coalició i invitar-los a sumar-se a la campanya. Seguidament, es trametran altres cartes similars d'altres directors als seus col·legues per informar-los amb més detall o posar-los al dia de la situació actual.⁷¹² Aquestes cartes estaran acompanyades d'una invitació a un dinar de treball per discutir que el procés de modernització dels sistema de control del tràfic aeri s'avanci 5 anys, i per reafirmar la pertinència de la coalició. A aquesta reunió es convidarà a tots els participants a unir-se a Global Airlines en la construcció d'una coalició dels sector i els controladors aeris de tot els país. El màxim responsable de Global Airlines presidirà la reunió i presentarà al nou director executiu de la coalició. Després de la reunió, tots els nous membres de la coalició rebran un dossier informatiu que descrigui el tema, les passes que donarà la coalició i els resultats cercats, amés de contenir material educatiu sobre el tema.
- d) *Controladors aeris*. La posició dels controladors és políticament delicada, ja que es troben sota el control de l'AFA. La primera comunicació hauria de ser una carta del màxim directiu de Global Airlines als líders regionals de l'ANCA

⁷¹² Un altre mitjà eficaç per tractar els esforços de la coalició també seria organitzar una reunió amb tot els sector.

anunciant la coalició., seguida de trucades telefòniques del director executiu i dels director de planificació estratègica de la coalició per tal d'organitzar una reunió personal amb els executius més rellevants de l'ANCA. Aquesta reunió servirà per discutir el pla d'acció, adquirir un profund coneixement del tema, obtenir suport i establir una relació ferma i sòlida. La finalitat és aconseguir el recolzament de l'ANCA a la posició de la coalició davant l'AFA i els poders públics. Una vegada creada la relació, un informe mensual resumit de les novetats i progressos servirà perquè tots els *stakeholders* segueixen els grup. Global Airlines (no la coalició) preguntarà a diferents experts en control del tràfic aeri si estan disposats a ser fonts independents d'informació sobre el tema.

- e) *Grups d'interès.* Al mateix temps que s'intenta obtenir el suport dels sector, també es faran els contactes similars amb aquells grups que tenen interessos especials, per tal d'afiliar-los a la coalició. Se'ls invitarà a assistir a la reunió de la coalició. En un esforç per educar i informar, es crearien documents col·laterals (inclòs un llibre blanc redactat per la coalició per proporcionar informació quantitativa detallada) que es distribuïrien a tots els grups interessats, inclosa la Fundació Reason, l'Air Transport Association i els sindicats de treballadors. Aquí també un informe anual de les novetats servirà per mantenir els interessats en el grup.
- f) *Mitjans de comunicació i passatgers.* A través d'una conferència de premsa i material promocional, Global Airlines anunciarà la formació de la coalició, i utilitzarà els mitjans de comunicació per informar que és la responsable del tema, i estimular així la participació d'altres companyies aèries. Igualment, un vegada obtinguts els resultats del llibre blanc, hi haurà una altra oportunitat per comunicar la posició de la coalició. Un cop aquesta estigui activa, els mitjans de comunicació rebran regularment actualitzacions i comunicats de premsa sobre el tema. Els mitjans de comunicació també podran seguir el curs de la coalició mitjançant els seus informes i les audiències governamentals. A través dels mass mitjans de comunicació, els passatgers de Global Airlines també s'informaran dels esforços i resultats de la coalició. Atès que Global Airlines no desitja alarmar els passatgers, la comunicació directa amb ells

serà limitada, però, en contrast, serà intensa amb l'AFA i els poders públics en un intent d'influir en la seva opinió.

Desena fase: Seguiment i posada a punt

La primera manera de mesurar l'èxit és comptar quants membres s'han coaligat mitjançant els esforços inicials de Global Airlines: les cartes i reunions. La coalició hauria de fer una enquesta entre els seus membres per valorar el seu nivell de convicció, assegurar-se el seu suport futur i obtenir més idees i ajuda.

En segon lloc, la coalició pot avaluar el número de reunions personals i contactes telefònics, reals o intentats, que ha tingut com amb representants dels poders públics. La coalició ha de portar un registre de totes les reunions, incloent resultats, accions de seguiment i possibles canvis d'actitud respecte del tema.

Tercer, la coalició ha de comptar el número de suports establerts mitjançant els grups d'interès.

Quart, la coalició pot mesurar l'èxit i els efectes de comunicació del seu missatge a través del número de xerrades o conferències en las que ha participat.

Cinquè, l'èxit del pla d'acció també el donarà el to, el contingut i la cobertura que n'hagin fet els mitjans de comunicació. Finalment, la coalició haurà de contractar un grup independent d'investigació que analitzi l'opinió pública. L'ús de grups de discussió amb passatgers abans i després de la participació de la coalició.

El gabinet o equip encarregat del tema tindrà la responsabilitat de cooperar amb els líders de la coalició per analitzar periòdicament la situació. Global Airlines finançarà la investigació i proporcionarà el suport administratiu necessari per portar els registres i la comptabilitat. Aquests resultats es compliran en els 180 i 360 dies de cada any de coalició, fins que s'acompleixi, canviï o finalitzi el pla.

Onzena fase: Pressupost del pla d'acció

L'elaboració del pressupost és inherent a qualsevulla acció, programa, campanya o estratègia d'*issues management*, relacions públiques i comunicació. No detallarem el pressupost del cas que ens ocupa; només assenyalarem que la despesa en la creació i funcionament de la coalició és calcula en 657.000 dòlars.

Dotzena fase: Calendari del pla d'acció (*timing*)

Primers 30 dies

Començar i completar els canvis estructurals de l'organització. Inclou la contractació del director executiu i del de planificació estratègica de la coalició. També significa tornar a ubicar la funció de comunicació empresarial de Global Airlines sota la dependència del departament de relacions corporatives/assessoria jurídica.

30-60 dies

- Iniciar les reunions amb tots els empleats. Trametre les cartes del director executiu immediatament després de les reunions.
- Trametre la carta del màxim responsable de Global Airlines a tots els seus homòlegs de les companyies aèries. Fer-ne el seguiment amb els destinataris.
- La mateixa carta del punt anterior, dirigida aquest cop als grups d'interès. Seguir-ne la recepció i adhesió.
- El director de planificació enceta l'etapa de reunir informació preliminar per als esforços investigadors. Contracta empreses d'investigació per a la tasca.

60-90 dies

- Planificar i executar una reunió de tots els directius de les companyies aèries i grups d'interès que vulguin formar part de la coalició.
- Preparar el dossier de material de promoció i informatiu que s'ha de distribuir als membres de la coalició, representants dels poders públics i mitjans de comunicació. Organitzar les taules de conferències i fer la llista de possibles xerrades o conferències.
- Oferir una roda de premsa per anunciar la creació d'una coalició especial per accelerar el procés de renovació dels sistemes de control del tràfic aeri en tot el país. Trametre el dossier informatiu i els comunicats de premsa als mass mèdia.
- El director de planificació estratègica segueix reunint informació.

90-120 dies

- El director de planificació estratègica completa l'anàlisi de la situació i comença una recerca quantitativa del tema i el seu impacte potencial pel cas que progressi el pla de l'AFA. Aquest esforç d'investigació es compila en un llibre blanc sobre el control del tràfic aeri que es distribueix als mitjans de comunicació i als membres dels poders públics. També es fa arribar a tots els membres de la coalició.
- El director executiu es posa en contacte amb les associacions de controladors aeris a través d'una carta explicativa. Aquesta carta va seguida d'una trucada telefònica, amb el propòsit d'organitzar reunions personals per discutir el tema i presentar les conclusions dels llibre blanc. L'objectiu és desenvolupar una relació beneficiosa i cordial per obtenir el suport a la missió de la coalició.
- La coalició contracta el serveis d'un llobista que actuï en temes de tràfic aeri a la capital dels Estats Units, el qual servirà de nexa entre la coalició i els decisors públics de Washington.
- Començar a parlar de compromisos.
- La coalició empren la creació i distribució de reculls de premsa destinats als seus membres i als mitjans de comunicació.

120-150 dies

- La coalició comença a compilar la informació rebuda i prepara les solucions a presentar als poders públics i a l'AFA en forma de llibre blanc.
- Se segueix actuant per reunir-se amb funcionaris i alts càrrecs del govern i l'AFA, i per assistir a altres reunions d'importància per donar a conèixer el missatge de la coalició.

150-240 dies

- Continuar preparant el llibre blanc, reunint informació i sol·licitant el suport necessari per a la causa. Mantenir els contactes regulars amb els mitjans de comunicació, membres de la coalició i altres *stakeholders* per assegurar que hi hagin línies obertes de comunicació.
- Recopilar els resultats de l'avaluació en complir-se els sis mesos. Fer els canvis que siguin necessaris per continuar amb la missió.

240 dies fins a la nova avaluació en complir-se un any

- Enllestir el llibre blanc de les solucions i propostes de nova implantació. Presentar-lo als poders públics i l'AFA.
- Anunciar el resultat del llibre blanc als mitjans de comunicació social.
- Aplegar els resultats de l'avaluació dels èxits i fracassos de la coalició en complir-se un any. Realitzar els canvis que siguin necessària per continuar amb la missió.