

La dirección de comunicación municipal: estructuras, procesos y entidades declarantes

The management of municipal communication: structures and processes and reporting entities

Conchi Campillo Alhama¹
Universidad de Alicante
concepcion.campillo@u.es

Recepción: 28/10/2011 Revisión: 07/11/2011 Aceptación: 12/12/2011 Publicación: 21/12/2011
<http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-2-2011-03-41-60>

Resumen

Las Corporaciones locales, a partir de 1979 y durante todo el periodo democrático, han estado sumergidas en diferentes etapas históricas en las que se refleja una manera particular de entender y ejercer el gobierno local. En nuestras administraciones locales se implementan de forma progresiva estructuras comunicativas que funcionan como verdaderas direcciones de comunicación al asumir la responsabilidad directa de acometer procesos de comunicación pública de proximidad en esa interacción necesaria con los ciudadanos, derivada de la democratización. En este artículo se presentan los resultados de investigación obtenidos a partir de un análisis de la actuación desarrollada por la estructura político-administrativa centralizada del Ayuntamiento de Elche, como emisora de mensajes informativos de gestión municipal, durante las legislaturas 1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007.

Palabras Clave: dirección – comunicación – ayuntamiento – información – publicidad -relacional

Abstract

Local corporations, beginning in 1979 and throughout the democratic period, have been submerged in different historical stages which reflect a particular way of understanding and

¹ Profesora colaboradora del Dpto. de Comunicación y Psicología Social de la Universidad de Alicante (C/ Gabriel y Galán Nº 10, 6º Dcha., 03202 Elche-Alicante), España). Licenciada en CC. de la Información (Publicidad y Relaciones Públicas) por la U.C.M. Doctora en Sociología por la Universidad de Alicante con la Tesis "Comunicación Pública y Gestión Estratégica Municipal. Un estudio exploratorio sobre la agenda temática". Premio Blas Infante 2010, de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, concedido por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP). Experta en Protocolo y RR. Institucionales por la Universidad Miguel Hernández de Elche y la Escuela Internacional de Protocolo (EIP). Ha pertenecido a la Junta Directiva de la Asociación Española de Protocolo (AEP) ocupando la vocalía de relaciones externas desde el 2004 hasta el 2010. Es Socia Docente de la Asociación de Directivos de Comunicación (DIRCOM) desde el año 2010.

exercising local government. In our local government is gradually implementing communicative structures that function as true directions of communication to take direct responsibility to undertake public communication processes in the proximity necessary interaction with the public, derived from democratization. This article presents research results obtained from an analysis of the performance developed by the centralized political and administrative structure of the City of Elche, as an issuer of municipal management information messages during the 1995-1999 legislature, 1999-2003 and 2003-2007.

Keywords: direction – communication - council town – information – advertising - relational

Sumario

1. Introducción
2. La evolución de las estructuras municipales: del modelo burocrático-taylorista a los parámetros de la nueva gestión pública
3. Estructuras de gestión comunicativa en el ámbito local
 - 3.1. La integración de nuevas funciones
 - 3.2. ¿Un modelo de gestión para la comunicación municipal?
 - 3.2.1. La publicidad institucional como paradigma comunicativo de la actividad administrativa local
 - 3.2.2. La gestión de las relaciones informativas y la tematización municipal
 - 3.2.3. La gestión de las relaciones institucionales
4. Investigación: un estudio sobre las entidades declarantes municipales
 - 4.1. Objetivo y metodología
 - 4.2. Resultados obtenidos
5. Discusión y conclusiones
6. Referencias bibliográficas

Summary

1. Introduction
2. The evolution of municipal structures: Taylor bureaucratic model to the parameters of the new public management
3. Management structures at local communicative
 - 3.1. The integration of new functions
 - 3.2. A management model for municipal communication?
 - 3.2.1. Institutional advertising as communicative paradigm of the local administrative activity
 - 3.2.2. The information relationship management and municipal theming
 - 3.2.3. The institutional relationship management
4. Research: a study on municipal reporting entities
 - 4.1. Objective and Methodology
 - 4.2. Results
5. Discussion and conclusions
6. References

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la instauración de los ayuntamientos democráticos en España (1979), los entes locales han ido configurando estructuras de diversa índole a partir de distintos modelos de gestión organizacional; circunstancia que permitió cubrir, en los años 80, las necesidades más acuciantes de los municipios, para pasar, a partir de la década de los 90, a solventar otras necesidades complementarias.

Las entidades locales se erigen así como organizaciones de naturaleza político-administrativa que se vertebran mediante diferentes tipos de estructuras (centralizadas y descentralizadas), para atender objetivos estratégicos basados en el desarrollo de sus competencias y funciones públicas.

Su entramado organizativo con cada uno de los subsistemas que lo componen, constituye mucho más que un conjunto de factores meramente instrumentales; de manera que, si las estructuras son las adecuadas, si la organización municipal posee suficientes medios y recursos, es obvio que se facilitará la ejecución de los diferentes cometidos asignados a los poderes locales. Estas estructuras son decisivas a la hora de obtener resultados que nos permitan identificar a los entes municipales como entidades verdaderamente eficaces y democráticas.

2. LA EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS MUNICIPALES: DEL MODELO BUROCRÁTICO-TAYLORISTA A LOS PARÁMETROS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Durante estos treinta y dos años de ayuntamientos democráticos, las corporaciones locales han estado sumergidas en diferentes etapas históricas que arrancan con el modelo burocrático-taylorista², hasta llegar a la perspectiva contemporánea de la nueva gestión pública (NGP) en la que se desarrollan modelos de gestión postburocráticos³ (Oliás de Lima, 2001). Podemos distinguir, por tanto, diversos periodos (a partir de las diferentes legislaturas) en los que se refleja una manera particular de entender y ejercer el gobierno

² Se corresponde con estructuras diseñadas para desarrollar las funciones más tradicionales del control administrativo, con una jerarquización muy acusada y una orientación marcadamente mecanicista que no facilita una relación fluida con los ciudadanos.

³ En ellos se incorpora una orientación "gerencial" a través de la cual se diferencia, claramente, el rol político del rol directivo-técnico en la estructura organizativa.

local. A través de la Tabla 1, incidimos en sus características y aspectos más significativos identificando cinco etapas que hemos denominado: *reorganización, fomento económico, eficiencia, gestión de la calidad y nueva gestión pública.*

Tabla 1. Evolución de la gestión pública municipal

Etapa Cronológica	Características Principales
Etapa de reorganización (1979-1987)	<ul style="list-style-type: none"> - Alto grado de abandono e improductividad: primeros intentos de reforma administrativa. - Dificultad para priorizar problemas o situaciones de conflicto, ausencia de establecimiento de objetivos y procesos estandarizados. - Vertebración ineficaz de los servicios públicos. - Enorme déficit financiero.
Etapa de fomento económico (1987-1991)	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo económico del territorio, infraestructuras e inversiones. - Puesta en marcha de proyectos relevantes y servicios públicos. - Desarrollo de políticas urbanísticas. - Primeros intentos de mejora entre las relaciones entre Administración y administrados.
Etapa de eficiencia (1991-1995)	<ul style="list-style-type: none"> - Incipiente preocupación por la mejora de la calidad de vida ciudadana. - Crisis de las haciendas locales - Eficacia versus eficiencia en la prestación de servicios.
Etapa de gestión de la calidad (1995-1999)	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de la gestión de la calidad como garantía del bienestar social. Concepto de calidad entendido como “excelencia en los servicios prestados”. - Gran diversidad en la provisión de los servicios públicos. - Planes estratégicos emergentes como proyectos globales de ciudad. - Administrado = Cliente.
Etapa de la nueva gestión pública (NGP) (1999-2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Reforma organizativa y cultural en cuanto a la prestación de servicios públicos. - Tres ejes fundamentales: las Tecnologías de información y comunicación (TIC), la dinamización de la participación ciudadana y el modelo de gestión denominado Administración relacional. - Dos corrientes que se manifiestan a través de orientaciones teóricas divergentes: <ol style="list-style-type: none"> 1. Corrientes neoempresariales: economía, eficacia y eficiencia, clientelización. 2. Corrientes neopúblicas: repolitización, racionalización y control de la externalización de servicios públicos, participación ciudadana y ética del aparato público. - Acuciante crisis económica general que condiciona las prestaciones y servicios.

Fuente: Olías de Lima (2001), Asensio (2006), FEMP (2011). Elaboración propia.

En todos estos sistemas sociales que se han generado en las diferentes etapas a las que se han visto abocados los ayuntamientos, se produce un intercambio comunicativo entre las administraciones públicas locales como emisoras de mensajes de distinta naturaleza y los ciudadanos; de manera que, éstos “consumen” comunicación sobre bienes o servicios públicos, publicidad social destinada a colaborar con la Administración en la ejecución de determinadas políticas de interés general o, incluso, comunicación sobre los logros y resultados conseguidos por aquella en un periodo dado, con objeto de consolidar su imagen como organización pública.

3. ESTRUCTURAS DE GESTIÓN COMUNICATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL

En nuestro país, será a principios de la década de los 80, y coincidiendo con la democratización de la vida pública, cuando comienza a producirse (concretamente, en el sector publicitario) un notable incremento de nuevas estrategias por parte de las instituciones locales para satisfacer sus necesidades de comunicación; “necesidades que coinciden, en buena medida, con el cambio socialista del año 83, y se consolidan entre 1986-1989” (García López, 2001: 210).

Este nuevo contexto democrático supuso, en la gestión de la vida local, básicamente, dos cuestiones (Díez Lobo, 2004): por una parte, el control permanente de la acción de gobierno que es ejercido tanto por la oposición de los partidos políticos como por los medios de comunicación, ya liberalizados; por otra, el derecho a la información como pilar fundamental de la participación ciudadana.

Surgen, así, las primeras unidades administrativas informativas o gabinetes de comunicación institucionales (también denominados “gabinetes de prensa”) que desarrollan funciones de comunicación externa y, en un principio, se conciben estrictamente para el establecimiento y gestión de las relaciones informativas con los medios de comunicación social (Cárdenas, 2000). Dichas funciones evolucionan, tal y como indica Ramírez (1995: 87), en otras como el diseño y ejecución de campañas publicitarias de comunicación pública o la gestión de iniciativas que se enmarcan en el ámbito de las relaciones institucionales para estrechar los vínculos organizacionales con su sistema social.

Los gabinetes de comunicación municipal constituyen en la actualidad auténticas direcciones de comunicación: son fuentes organizadas estables que cuentan con estructuras definidas para desarrollar, como subsistemas organizacionales, funciones de comunicación pública.

Diversos autores se han aproximado a estas unidades administrativas, proponiendo definiciones a partir de las funciones básicas que desempeñan.

Para Ramírez (1995) los gabinetes de comunicación son:

“las fuentes activas, organizadas y habitualmente estables de información que cubren las necesidades comunicativas tanto internas como externas de aquellas organizaciones y/o personas de relieve que desean transmitir una imagen positiva a la sociedad influyendo de esta forma en la opinión pública” (1995:27).

Se convierten así, según Castillo y Almansa (2001: 383), en:

“la instancia que debe dirigir, gestionar, planificar y coordinar las actividades de comunicación que desarrolla una organización... El gabinete no sólo ha de realizar las acciones emprendidas y planificadas en su seno, sino que también posee una función de asesoramiento en comunicación en el resto de departamentos o secciones de la organización. A su vez cabe destacar que las funciones comunicativas que debe desarrollar implican a las externas pero, asimismo, a las internas”.

En este sentido, Almansa propone la siguiente definición:

“el gabinete de comunicación es una estructura organizada, con dependencia directa de la alta dirección, que coordina y cohesiona todas las acciones de comunicación (internas y externas) para crear, mantener o mejorar la imagen de la organización ante todos sus públicos. Es una estructura organizada porque tiene establecidas unas formas de actuación y de relación. Además, desde el gabinete se han de coordinar todas las acciones de comunicación para que haya coherencia entre unas y otras. Resulta imprescindible la unidad, porque de lo contrario, se crearía confusión (al lanzarse mensajes dispersos). Todo ello para

transmitir una buena imagen a todos los públicos, tanto a los internos como a los externos” (2005: 123-124).

Las corporaciones municipales han sido auténticas pioneras en el desarrollo de sistemas de comunicación de proximidad a partir de las referencias que se establecen en la Constitución (Picos Freire: 1995); los ayuntamientos, ya en la primera legislatura democrática, habían realizado importantes esfuerzos para establecer cauces pertinentes de comunicación que facilitaran la transparencia administrativa y la participación ciudadana; antes, incluso, de la promulgación del propio Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF) de 1986, que apuntaba “que existirá, en la organización administrativa de la entidad, una oficina de información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad... la oficina de información podrá estructurarse de forma desconcentrada si así lo exige la eficacia de su función” (art. 230)⁴.

De la misma forma, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local recoge, en su artículo 69, que “las corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”; cuestión en la que también se incide con insistencia en la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local y en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (2006).

Lo cierto es que, durante las últimas tres décadas, por una parte, se ha avanzado mucho en la profesionalización de los gabinetes de comunicación municipales; y por otra, se ha producido una evolución constante en los medios de comunicación, sus técnicas, formatos y procedimientos de trabajo. Díez Lobo (2004), director de comunicación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), apunta, en este sentido, dos circunstancias que han influido sustancialmente en la consolidación de los gabinetes: una mayor profesionalización de la propia función pública y el hecho de que, en la actualidad, los representantes políticos y directivos municipales de las estructuras (centralizadas y no centralizadas) hayan interiorizado una cultura diferente de la gestión de la comunicación informativa, utilizando recursos y canales absolutamente novedosos y eficientes.

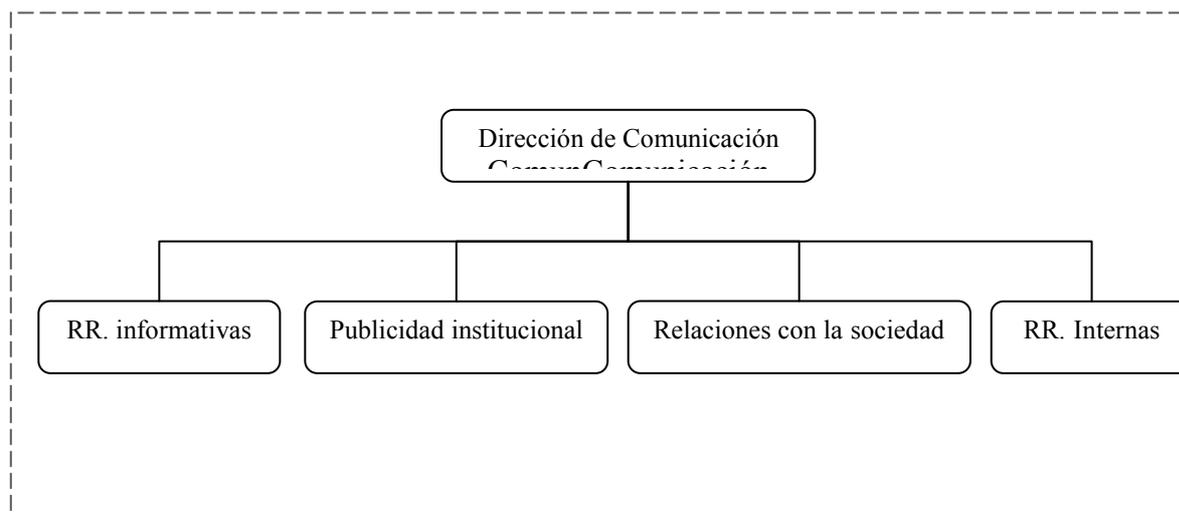
⁴ http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1986-33252

3.1. La integración de nuevas funciones

A pesar de que las relaciones con los medios de comunicación siguen siendo consideradas como el rol esencial a desarrollar por parte de la dirección de comunicación municipal (Castillo y Almansa, 2001; Moreno y Corcoy, 2001; Almansa, 2004, 2005; León, 2006; Sabés y Verón, 2008), dicha función, anclada en los orígenes de los gabinetes, ni es la única ni puede desarrollarse, en el contexto actual, sin el respaldo de otras actividades enfocadas a cubrir las necesidades específicas de la interacción comunicativa-relacional entre Administración y administrados.

Son muchos los autores⁵ que han realizado aportaciones significativas para tratar de clarificar cuáles son las funciones que se han venido desarrollando en los gabinetes de comunicación públicos. A partir de tales aportaciones, podemos afirmar que todas ellas quedarían subsumidas en cuatro áreas globales de intervención, establecidas por Ramírez (1995: 88) o Álvarez y Caballero (1997: 102) como: relaciones informativas, marketing y publicidad, relaciones con la sociedad y gestión de las relaciones internas. No obstante, nos advierten de cómo esta última, suele estar vinculada en mayor medida (tanto en organizaciones públicas como privadas), al ámbito de los recursos humanos, quedando adscrita a dicha área de gestión.

⁵ Entre ellos, Carrasco Belinchón (1977: 859-861), considerado por la doctrina administrativa como uno de los pioneros en analizar la interacción entre Administración-administrado, García Nieto (1996: 99-100) o Freixa (2004: 128-129).

Figura 1. Áreas de intervención comunicativa

Fuente: Ramírez (1995: 88), Álvarez y Caballero (1997: 102). Elaboración propia.

Estas tres grandes áreas de intervención externa representan en la Administración local los ejes estratégicos de su comunicación e interacción con la ciudadanía; se coordinan entre sí a través de la dirección de comunicación y quedan, a su vez, enmarcados en la estrategia global de comunicación de los ayuntamientos como organización pública.

3.2. ¿Un modelo de gestión para la comunicación municipal?

Las características sociodemográficas, económicas, culturales y políticas que identifican a cada uno de los 8.116 municipios españoles son sumamente diferentes (según datos del INE, a fecha 01-01-2011). En consecuencia, cada Ayuntamiento establecerá un sistema de gestión comunicativo y relacional a partir de diferentes variables, ajustado a sus necesidades específicas, que condiciona la estructura orgánica -centralizada o descentralizada- de la dirección de comunicación así como sus recursos -técnicos, humanos y financieros-, sus procesos y rutinas cotidianas.

En este sentido, Díez Lobo establece como parámetros de referencia (2004: 261): el número de habitantes, la estructura de los medios de comunicación local, la presencia delegada de medios de comunicación (como corresponsalías de medios de comunicación convencionales: diarios, revistas, radios y televisión), la existencia de diarios digitales y de portales de internet (municipal y privados), así como la identificación de líderes de opinión, asociaciones

o colectivos, organizaciones no gubernamentales y los canales de participación ciudadana orgánica, desde una orientación marcadamente relacional.

A partir de las variables anteriores y de la situación comunicativa-relacional en la que se encuentre cada Ayuntamiento con su sistema social se definen los objetivos estratégicos para un periodo determinado (que suele coincidir con el mismo periodo de la legislatura). Pero además, en el sistema que cada ente local va a desarrollar para gestionar su comunicación pública, influirá otra cuestión básica como es la identificación e implicación de los responsables políticos y administrativos con el sistema propuesto.

La gestión comunicativa municipal se desarrolla a través de tres enfoques que representan los procesos más trascendentes en la comunicación pública, tal y como ya ha sido apuntado por los autores citados anteriormente: la publicidad institucional, la gestión de las relaciones informativas y las relaciones institucionales. Cada uno de ellos es competencia de unidades administrativas que poseen una estructura organizativa propia y una asignación de recursos específica, aunque presentan importantes interrelaciones y sinergias.

3.2.1. La publicidad institucional como paradigma comunicativo de la actividad administrativa local

La publicidad institucional, en el ámbito municipal, puede presentarse con altas dosis de atomización; es decir: excesivamente diversificada y sin ejes comunicativos comunes desde las diversas unidades administrativas. Esta circunstancia impide al ciudadano identificar de manera adecuada los mensajes y unificarlos en un concepto global.

La falta de una dirección de comunicación que coordine las estrategias comunicativas en tiempo y forma, y que detecte disfunciones en la gestión de la comunicación publicitaria de las concejalías, áreas administrativas, resto de entes o entidades pertenecientes al organismo municipal, así como la falta de establecimiento de una partida presupuestaria publicitaria común para los departamentos u órganos administrativos propicia, sin duda, que se produzca tal disfunción.

Desarrollar este planteamiento a través de lo que los expertos han denominado “la marca de ciudad” facilita la homogeneización de los mensajes publicitarios municipales, reforzando,

en el colectivo imaginario, a través del proceso de la acumulación y prominencia de los mensajes, las prioridades del equipo de gobierno en la gestión municipal dentro de un proyecto de ciudad que se plantea como experiencia compartida: ya que, a través de él, es posible implicar a toda la ciudadanía.

3.2.2. La gestión de las relaciones informativas y la tematización municipal

Para planificar la estrategia informativa de los entes locales, los gabinetes de comunicación establecen una relación de temas⁶ (o tematización municipal) que se estructura en diferentes áreas administrativas y que pueden, a su vez, derivar en otros específicos de cada uno de los ámbitos de gestión política-administrativa. Esta relación de temas, vinculados a las estructuras político-administrativas como emisores municipales (o entidades declarantes), puede utilizarse como variable principal en el análisis de la valoración de la comunicación informativa desarrollada por los medios de comunicación local sobre la gestión municipal, a partir de la intervención de la estructura comunicativa.

Las tareas y funciones estandarizadas que desarrollan tales departamentos, a través de las cuáles se canalizan las informaciones “interesadas” hacia los medios o se atienden sus demandas informativas, se identifican, siguiendo a Piñuel (1997: 231), con la documentación informativa, el análisis estratégico de los asuntos públicos y temas municipales⁷ y la mediación profesional con los aparatos periodísticos.

⁶ Urbanismo, turismo, tráfico, servicios y mantenimiento, seguridad ciudadana, sanidad, recursos humanos, organización y calidad, relaciones institucionales, relaciones externas, pedanías, partidos políticos, OMACs, medio ambiente, juventud, hacienda, proyecto ciudad, fomento, fiestas, educación, deporte, cultura, cooperación al desarrollo, contratación, consumo, bienestar social, asesoría jurídica, aperturas, etc.

⁷ A partir del análisis estratégico de los asuntos públicos y temas municipales, se realiza la selección táctica de rutinas y formatos para las relaciones informativas; se detectan oportunidades informativas para desarrollar procesos de *newsmaking* a partir de dos líneas de actuación: por una parte, el estudio y evaluación de las carencias o necesidades ciudadanas en cuanto a información de interés respecto a la Institución Municipal; por otra, el estudio y evaluación de informaciones específicas de la organización municipal (tales como estadísticas relacionadas con servicios, presupuestos, inversiones en infraestructuras, etc.) que presentan un carácter de interés general (y por tanto mediático); también se analizan informaciones críticas por parte de los medios, que permitan el seguimiento de los temas o asuntos conflictivos, recogiendo declaraciones e intervenciones públicas de los principales agentes implicados (partidos políticos de la oposición, colectivos implicados, asociaciones sectoriales, etc.). Ello permite establecer líneas argumentales de réplica que contrarresten los efectos nocivos de tales informaciones.

3.2.3. La gestión de las relaciones institucionales

Esta tercera vertiente se basa en el establecimiento de vínculos (permanentes o puntuales, de mayor o menor intensidad) con los ciudadanos, y se manifiesta a partir de tres subunidades administrativas, especializadas respectivamente en la atención al ciudadano, la participación y la gestión de acontecimientos institucionales:

La atención al ciudadano se materializa, por una parte, a través de las Oficinas de Atención al Ciudadano (OMACs), cuyo cometido es informar, dirigir y orientar a los ciudadanos en sus gestiones y trámites administrativos con el Ayuntamiento; por otra, a través de reuniones y encuentros formalizados para atender de manera presencial a los ciudadanos o la contestación de su correspondencia. Mediante diferentes mecanismos de participación ciudadana⁸, se regulan las formas, medios y procedimientos de información, así como de la participación de los vecinos y de las entidades ciudadanas en la gestión municipal. Y, por otra parte, a través de los acontecimientos institucionales, los ayuntamientos establecen una interacción con su red relacional para establecer vínculos, mantenerlos o reforzarlos.

Entre estas tres secciones, que son el epicentro de cualquier modelo de comunicación municipal, podemos observar como existen permanentes connivencias y sinergias: al igual que la gestión de un acontecimiento institucional puede verse reforzada por estrategias informativas y publicitarias, una campaña de publicidad institucional puede ser presentada en una rueda de prensa a la que son convocados los medios de comunicación local; de la misma forma, a partir de determinadas informaciones periodísticas que inciden en un aspecto negativo relacionado con la gestión de una de las áreas municipales, sus responsables pueden reaccionar planificando ciertas campañas de comunicación publicitaria, orientadas a persuadir al ciudadano en el sentido contrario o, incluso, generar acontecimientos institucionales que muestren la preocupación e interés de los responsables políticos con esta cuestión. Por su parte, los procesos relacionados con la atención al ciudadano o la participación ciudadana adquieren visibilidad pública (informativa y publicitaria) a través de los medios de comunicación.

⁸ Vía actuación orgánica (consejos municipales sectoriales, territoriales y el Consejo Social de la Ciudad), funcional (consultas populares sobre asuntos de competencia propia municipal de especial relevancia para los intereses generales de los ciudadanos) y cooperativa (contacto periódico con asociaciones a través de encuentros formalizados que permitan pulsar necesidades, inquietudes y demandas ciudadanas).

4. INVESTIGACIÓN: UN ESTUDIO SOBRE LAS ENTIDADES DECLARANTES MUNICIPALES

Podemos observar cómo en cada legislatura, diferentes concejalías, departamentos, organismos autónomos, empresas municipales y mixtas desarrollan sus competencias y funciones a través de las políticas estratégicas establecidas por el equipo de gobierno. Actúan, en consecuencia, como entidades declarantes, con identidad propia, a través de los medios de comunicación. Esta circunstancia nos permite incidir en el tratamiento informativo de la gestión municipal y evaluar la gestión comunicativa que han realizado tales entidades, integradas en la estructura (centralizada y descentralizada) de los ayuntamientos.

4.1. Objetivo y metodología

Nuestra investigación se enmarca en el municipio de Elche durante un periodo que abarca tres legislaturas consecutivas (1995-1999; 1999-2003; 2003-2007). El objetivo general de este estudio exploratorio es evaluar la naturaleza de la información generada por la estructura centralizada política y administrativa del Ayuntamiento de Elche⁹, como unidades emisoras o fuentes de mensajes públicos que se han convertido en continente de los hechos de interés general en la tematización municipal.

Para ello, se realiza un análisis de contenido sobre la información municipal y su tratamiento durante tres periodos legislativos, a través de la edición local del diario de prensa escrita *Información*¹⁰. Para la codificación de los datos se diseña una base de datos a través de tablas relacionales que vinculan las variables: entidad declarante y naturaleza informativa; se elabora el correspondiente formulario de análisis, se delimitan 624 ejemplares del diario (12 años X 52 semanas) como unidades de contexto y se selecciona una muestra de 2.804 noticias, estratificadas por semanas, que van a ser identificadas como información positiva,

⁹ Concejalías y gabinete de Alcaldía: no abordamos, en este estudio, la actividad desarrollada por los diversos organismos autónomos, empresas municipales y mixtas, como entidades declarantes que configuran la estructura descentralizada de la Institución objeto de nuestro análisis.

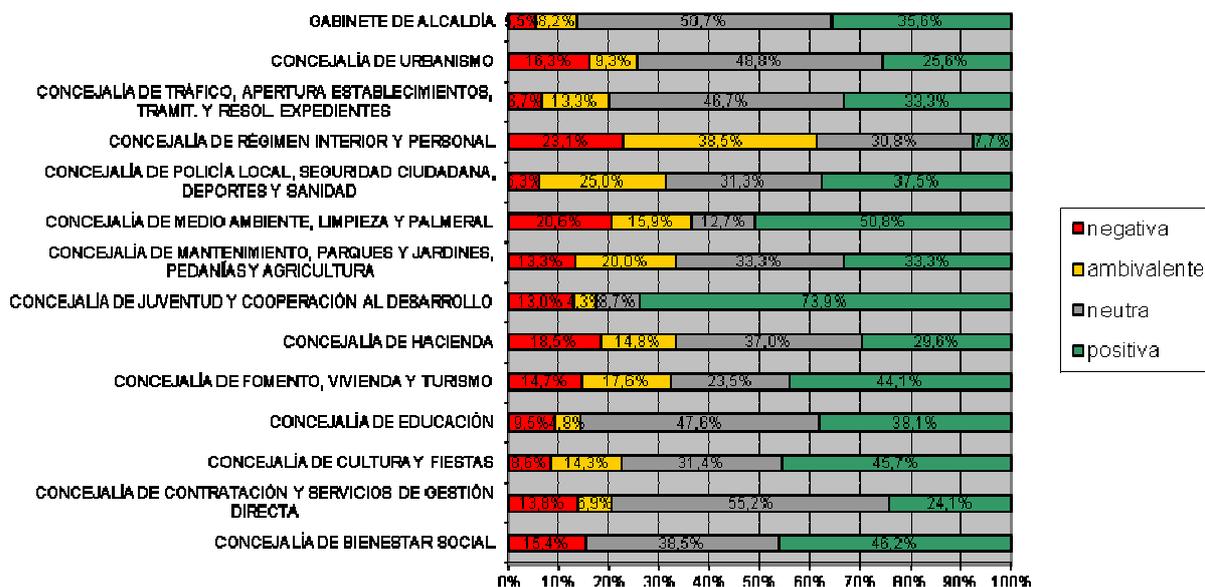
¹⁰ Según datos de O.J.D. el *Diario Información* alcanza un 64 % de difusión, frente al *Diario La Verdad* que posee el 36% restante en esta edición local.

negativa, neutra o ambivalente¹¹. Tras validar la herramienta metodológica, se procede a la codificación de la muestra de noticias.

4.2. Resultados obtenidos

La estructura centralizada de la Institución municipal es heterogénea en las diferentes legislaturas analizadas. A través de sus declarantes individuales, está muy presente, y de manera continua, en la agenda temática local. Así, la gestión desarrollada tanto por el gabinete de Alcaldía como por las diferentes concejalías es objeto de informaciones periodísticas de distinta naturaleza. Estas noticias reflejan cómo actúan, en el ejercicio de sus responsabilidades, políticos, funcionarios de primer nivel y técnicos; y al trasladarse estos hechos a la agenda pública, se configuran diversos procesos de opinión en la ciudadanía.

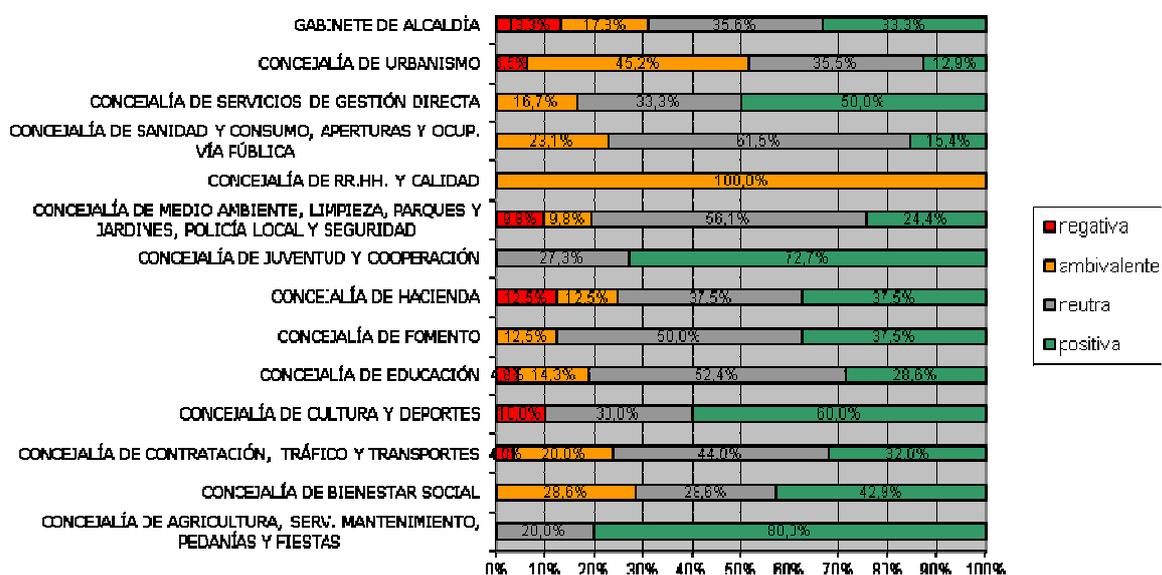
Grafico 1. Entidades declarantes municipales -estructura centralizada- (1ª legislatura: 1995-1999).



¹¹ Nos referimos a información negativa, ambivalente, neutra o positiva como cuatro categorías diferentes que representan la naturaleza de las noticias que hemos analizado: las dos primeras representan los hechos informativos que distorsionan los objetivos de la organización municipal, ya sea por su carácter eminentemente negativo, perjudicando seriamente la imagen de la Institución y sus dirigentes políticos, o ambivalente, cuando existen en ella discursos enfrentados entre el emisor institucional y los implicados: afectados directos, sus representantes o los partidos de la oposición. Las dos categorías restantes se sitúan en el polo opuesto: nos referimos a aquellas noticias neutras y positivas que permiten identificar, bien a informaciones que no suponen menoscabo alguno en la gestión municipal (por tanto, poseen un efecto neutro) o que son una clara manifestación de gestión positiva por parte del Ayuntamiento ilicitano.

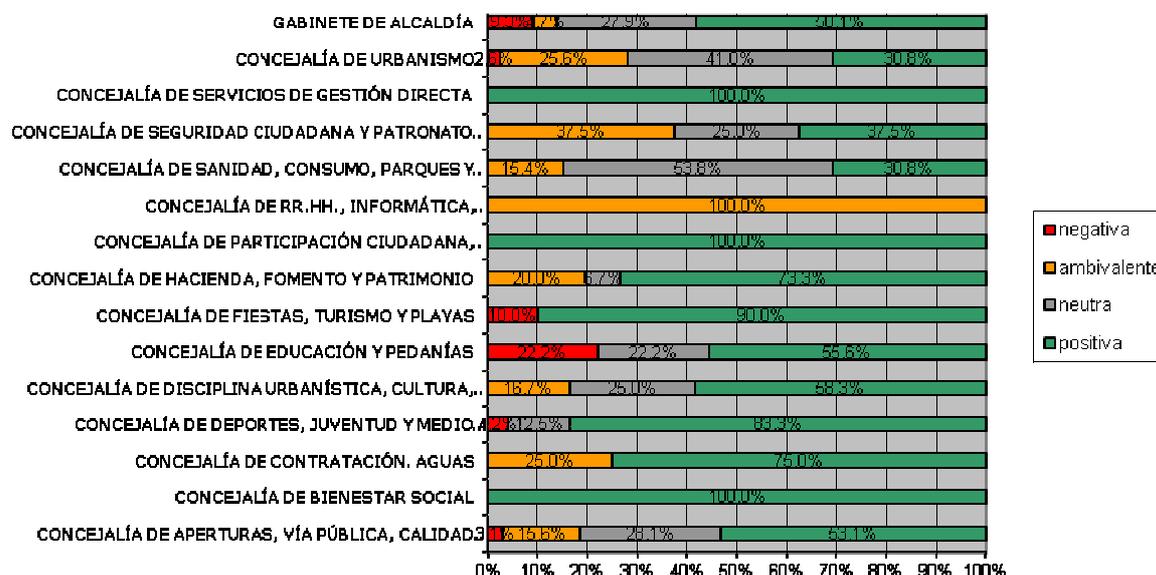
Tal y como muestran los resultados del estudio, en la 1ª legislatura (Gráfico nº 1), es la concejalía de Régimen Interior y Personal (con un 61,6% de informaciones ambivalentes y negativas sobre el total de hechos acontecidos), así como la de Medio Ambiente, Limpieza y Palmeral (con un 36,5%), los dos departamentos que salen menos reforzados como entidades declarantes. En el extremo opuesto, se sitúa Alcaldía (con un 50,7% de noticias neutras y 35,6% positivas), Educación (47,6% y 38,1%) y Bienestar Social (38,5% y 46,2%).

Gráfico 2. Entidades declarantes municipales -estructura centralizada- (2ª legislatura: 1999-2003)



En la 2ª legislatura analizada (Gráfico nº 2), es la concejalía de Recursos Humanos y Calidad (con un 100% de informaciones de carácter ambivalente), junto con la de Urbanismo (con un 51,7% de noticias negativas y ambivalentes), las que destacan como entidades emisoras más perjudicadas por el tratamiento de la información municipal. Nos encontramos, por otra parte, como información acorde con los objetivos institucionales, las noticias en las que aparecen como entidades declarantes dos concejalías: Agricultura, Servicios, Mantenimiento, Pedanías y Fiestas (con un 20% de información neutra y un 80% positiva), así como Juventud y Cooperación (con un 27,3% y un 72,7%, respectivamente, de noticias neutras y positivas). El gabinete de Alcaldía se sitúa también en este segundo grupo de entidades declarantes (con un 35,6% de noticias neutras y un 33,3% de noticias positivas).

Gráfico 3. Entidades declarantes municipales -estructura centralizada- (3ª legislatura: 2003-2007)



Si nos centramos en el 3er. periodo (Gráfico nº 3), podemos observar que la concejalía de Recursos Humanos, Informática, Organización, Calidad y Asesoría Jurídica se presenta con el 100% de las informaciones acontecidas de naturaleza ambivalente, mientras que la de Seguridad Ciudadana y Patronato del Palmeral representa el 37% de tales noticias. Destaca también Educación y Pedanías (con un 22,2% como declarante de informaciones negativas). Mientras que las más reforzadas, en esta legislatura, son: Bienestar Social, así como Participación Ciudadana, Personas Mayores, Mujer, Cooperación e Inmigración; junto con ellas, la concejalía de Servicios de Gestión Directa, se manifiestan, como entidades declarantes positivas (con el 100% de informaciones de esta naturaleza). Respecto al gabinete de Alcaldía, se constata que aparece como entidad declarante neutra y positiva (en un 27% y un 58,1%, respectivamente), posicionándose, en la misma línea del primer periodo analizado, como una de las entidades declarantes más eficientes en su gestión informativa.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Al analizar los datos obtenidos, se observa que en el Ayuntamiento de Elche existen áreas político-administrativas en los diferentes periodos analizados, cuya gestión se presenta en el medio local, fundamentalmente, como hechos informativos negativos o ambivalentes que perjudican notablemente los intereses y objetivos organizacionales del ente municipal; se

sitúan, en este sentido, los hechos noticiosos relacionados con los recursos humanos, régimen interior y gestión de personal, calidad o asesoría jurídica, tal y como hemos podido constatar, durante tres periodos consecutivos, en este estudio longitudinal. A tales noticias, se suman las informaciones relativas a urbanismo, medio ambiente o el palmeral, con coincidencias en su tratamiento, en dos de las tres legislaturas. En consecuencia, se deduce que las estructuras político-administrativas que han gestionado estas áreas de intervención y gestión comunicativa en los diferentes mandatos legislativos, no han conseguido trasladar a la ciudadanía una imagen positiva acorde con sus objetivos estratégicos.

Por el contrario, áreas como bienestar social y cooperación al desarrollo aparecen reforzadas al ser tratadas positivamente en la información desarrollada por el medio de comunicación local, junto con los servicios de gestión directa, en dos de los tres periodos. Destaca, en este sentido, el gabinete de Alcaldía como entidad declarante positiva, especialmente en el 1er. y 3er. periodo.

Sin embargo, otras áreas de gestión como educación y pedanías, aparecen con tratamiento negativo y ambivalente durante la 1ª y 2ª legislatura, mientras que en la 3ª su naturaleza se convierte en positiva.

En este sentido, creemos que mantener una relación equilibrada con los aparatos mediáticos locales a través de los gabinetes de comunicación representa una premisa fundamental para los entes locales, ya que la gestión de los mensajes informativos de las diversas entidades declarantes, en consonancia con la estrategia global de la Institución, permitirá obtener a medio y largo plazo juicios positivos de los ciudadanos que conlleven cierta empatía, afinidad o acuerdo en el desempeño de la función pública de los responsables político-administrativos; circunstancia que, sin duda, contribuirá a revalidar la confianza de los administrados en los próximos comicios electorales.

En el contexto actual de los ayuntamientos, resulta sumamente pertinente contar en las instituciones públicas con direcciones de comunicación “profesionalizadas” y con una alta especialización en comunicación que permita la adaptación de sus recursos humanos a la resolución de nuevos proyectos y refuercen o modifiquen las actuaciones comunicativas de los máximos responsables políticos, de las áreas administrativas o altos funcionarios,

evitando una óptica “excesivamente partidista” y respetando el principio básico de la comunicación institucional que es el interés general; una premisa que justifica plenamente la existencia de los gabinetes de comunicación en la estructura orgánica de los ayuntamientos.

6. REFERENCIAS

Almansa Martínez, A. (2004). Historia de los gabinetes de comunicación en España. *Revista Historia y Comunicación Social*, 9, 5-21.

Almansa Martínez, A. (2005). Relaciones públicas y gabinetes de comunicación. *Anàlisi*, 32, 117-132.

Álvarez Domínguez, T. y Caballero Hueso, M. (1999). *Vendedores de imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*. Barcelona: Paidós (Colección Papeles de Comunicación).

Anteproyecto de Ley Básica del gobierno y la Administración Local (LBGAL), de 3 de mayo de 2006.

Asencio Romero, P. (2006). *El libro de la gestión municipal. Claves de éxito para políticos y directivos locales*. Madrid: Díaz de Santos.

Cárdenas Rica, M.L. (2000). *Gabinetes de prensa municipales en la provincia de Sevilla: la información como servicio local*. Sevilla: Diputación de Sevilla.

Carrasco Belinchón, J. (1977). La relación administración-administrado en la esfera municipal: análisis de las RR.PP. Municipales. *IV Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*. Barcelona.

Castillo Esparcia, A. y Almansa Martínez, A. (2001). El gabinete de comunicación en el ámbito local. En R. López Lita, et al., *La prensa local y la prensa gratuita*, (383-392). Castellón: Publicacions de la Universitat Jaume I.

Díez Lobo, J. (2004). La información de las entidades locales. En J.I. Bel Mallén (coord.), *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones* (259-271). Navarra: Eunsa.

FEMP (2011). *Modelos de evaluación para la Administración Local*. Recuperado el 7 de octubre de 2011, de <http://www.femp.es/files/566-979-archivo/Modelos%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20para%20la%20Administraci%C3%B3n%20Local%20v2.pdf>

Freixa Matallonga, R. (2004). El director de comunicación. En J. I. Bel Mallén (coord.), *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones* (125-137). Navarra: Eunsa.

García López, M. (2001). *Publicidad Institucional: el Estado Anunciante*. Málaga: Universidad de Málaga.

García Nieto, M.T. (1996). Las Relaciones Públicas en el sector Público. *Revista Universitaria de Publicidad y RR.PP.*, 3 (2ª época), 91-103.

León Vergara, M.R. (2006). Los gabinetes de comunicación en la Administración local: servicio público o servicio partidario. En R. López Lita et al., *La comunicación corporativa en el ámbito local* (pp. 571-579). Castellón: Publicacions de la Universitat Jaime I.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Moreno Sardá, A. y Corcoy Rius M. (2001). Las corporaciones municipales y la información pública (1979-2001). En R. López Lita et al., *La prensa local y la prensa gratuita* (371-382). Castellón: Publicacions de la Universitat Jaime I.

Olías de Lima, B. (2001). La evolución de la gestión pública. En B. Olías de Lima (coord.), *La nueva gestión pública* (1-33). Madrid: Pearson Educación.

Picos Freire, J. (1995). Estructura de la prensa local en España. En AA.VV., *Manual de Periodismo* (608). Barcelona: Prensa Ibérica.

Piñuel Raigada, J.L. (1997). Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones. Madrid: Síntesis.

Ramírez, T. (1995). Gabinetes de comunicación: funciones, disfunciones e incidencia. Barcelona: Bosch.

Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

Sabés Turmó, F. y Verón Lassa, J.J. (2008). *La gestión de la información en la administración local*. Sevilla, Zamora: Comunicación Social.