

IV EDICIÓN / JULIO A NOVIEMBRE DE 2019

DIPLOMADO INTERNACIONAL

EN COMUNICACIÓN

PÚBLICA



#ComunicaciónPública

Módulo 4

IDENTIDAD VISUAL Y ESTRATEGIA DE POSICIONAMIENTO PARA LOS TERRITORIOS

Profesora: Concepción Campillo Alhama



UNIÓN IBEROAMERICANA
DE MUNICIPALISTAS



UNIVERSIDAD
CAMILO JOSÉ CELA



CAPÍTULO II: COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA DE GESTIÓN MUNICIPAL

Lección 3: Estrategia y política informativa en las instituciones municipales

1. Introducción

En los contextos democráticos, una de las principales obligaciones de cualquier gobierno municipal es informar a los ciudadanos de aquellas decisiones o acuerdos alcanzados en la gestión político-administrativa que les influyen o pueden afectarles. Pero además, es necesario explicar y justificar a la ciudadanía el porqué de tales actuaciones y cuál va a ser la planificación del gasto público. Sólo así será posible que los administrados valoren positivamente las propuestas del proyecto administrativo; de ello depende que los responsables políticos obtengan de nuevo la confianza de los ciudadanos, cuando se celebren los próximos comicios electorales.

No desarrollar una gestión suficiente de la información que atañe a la entidad o no hacerlo de manera eficaz, conlleva serios riesgos para su imagen, ya que serán los propios medios de comunicación a través de otras fuentes informativas (con intereses contrapuestos a los de la organización) los que, lanzando mensajes de diversa naturaleza, se conviertan en artífices de procesos de formación de opinión pública no controlados por la fuente objeto de información. En consecuencia, podemos afirmar que, dentro de la estrategia de comunicación externa de cualquier organización pública, la función de mayor incidencia por su repercusión es, tal y como apuntan diversos autores, la gestión de las relaciones informativas; entendiendo como tales “las actuaciones periodísticas encaminadas a seleccionar material propio para su suministro a los medios de comunicación y responder a las peticiones informativas internas y externas de la organización” (Ruiz Vivo, 2003: 39).

Las relaciones con los medios de comunicación social se erigen en premisa fundamental para propiciar acerca de las organizaciones públicas un estado de opinión favorable a sus objetivos y estrategias a medio y largo plazo.

La gestión de la información resulta de especial trascendencia en las instituciones municipales, ya que la consecución de los objetivos políticos por parte del equipo de gobierno se traslada a la ciudadanía a través de mensajes diversos que se identifican como comunicación pública. Las estructuras comunicativas municipales resultan imprescindibles en dichos procesos, destinados a configurar una percepción positiva de la acción de gobierno. Son muy escasas las iniciativas que se han propiciado por parte de estas estructuras para examinar el tratamiento de los hechos informativos en los medios de comunicación. En esta lección se incide en la necesidad de aplicar una herramienta metodológica que permita analizar la

agenda mediática en prensa sobre asuntos municipales a partir de la gestión política y administrativa de los ayuntamientos, en un contexto en el que a las funciones ya estandarizadas de los gabinetes de comunicación, se añaden otras vinculadas a la gestión y evaluación de la información.

2. El poder de los medios de comunicación social

La creencia asentada sobre el poder mediático procede de la ocupación por parte de éstos del espacio público como escenario en el que se plantean debates sobre cuestiones públicas. A través de los medios se expresa la voluntad y el hacer político, se reflejan las posturas de diferentes colectivos o movimientos organizativos, y se expresan las opiniones individuales de intelectuales, líderes de opinión y ciudadanos de a pie. Esto hace que el poder político, o mejor dicho, los poderes públicos, teman el tratamiento informativo o los comentarios vertidos sobre determinados asuntos que pueden ser especialmente conflictivos, comprometiendo seriamente la imagen pública de la Institución o la de sus dirigentes. Contar con el favor del público es vital para que cualquier organización sea legitimada en el desarrollo de su función pública. Diezhandino (2007: 56) lo expresa de la siguiente forma:

“En un mundo alejado del respeto a ninguna autoridad moral, el dedo acusador de los medios representa una autoridad más temida que reconocida”.

Autores como Neumann (1973)¹, Dennis (1991) o Gitlin (2001)² aseguran que el poder de los medios de comunicación no parte del propio mensaje lanzado sino de la acumulación o repetición de los mismos, cuando se focaliza un objeto determinado por parte de aquellos.

Tal acumulación de información en este ciclo ininterrumpido de producción y consumo de la información se caracteriza por no ser homogéneo sino diverso y plural, ya que la profusa existencia y gran variedad de medios de comunicación social condiciona los productos informativos elaborados para las audiencias.

¹ Citado en Wolf (1987: 162).

² Citados en Diezhandino (2007: 43-44).

Por otra parte, los medios de comunicación pueden ser utilizados como arma política. Diezhandino (2007) se refiere, en este sentido, al lado perverso de los medios cuando afirma que, la manipulación, intencionalidad o mentira de su discurso forma parte de un ecosistema social en el que los medios se han erigido como instrumentos útiles para la intoxicación informativa al servicio de determinados poderes (públicos o privados) con intereses manifiestos. Y de ahí, el temor que suscitan. No obstante, éstos sólo son uno de los elementos de tal ecosistema, en el cuál intervienen otros actores sociales o políticos que representan a una sociedad civil que se organiza para obtener resultados en clave política y que utilizan, en innumerables ocasiones, a los medios de comunicación para amplificar su causa.

2.1. Interpretación de la realidad social y agenda política

A través de la información periodística se interpreta permanentemente y de forma sucesiva la realidad social (Gomis, 1991; Armentia y Caminos, 1998). Este proceso consiste en presentar determinados hechos como acción discontinua para que la audiencia los capte y comprenda en toda su extensión. Permiten que nos adaptemos a la realidad que representan o actúan como un revulsivo necesario para adoptar posicionamientos enfocados a modificar aspectos de la realidad social.

En esta constante interpretación de la realidad, los medios se ven abocados a una selección permanente de las informaciones de las que disponen a través de fuentes comunes -*agencias de información, gabinetes de prensa o comunicación*- o propias -*contactos personales de los propios periodistas del medio*-, hasta convertir a los hechos, modelados convenientemente, en verdaderos productos informativos.

En este sentido, Armentia y Caminos (1998: 12-13) se refieren a los diferentes niveles que intervienen en esta interpretación de la realidad a través de la actividad periodística³:

“a) El nivel contextual: comprende el conjunto de juicios o decisiones profesionales que tienen como objeto la identificación, comparación y evaluación jerárquica de las noticias. se centra en la selección que realiza el periodista cuando compara las noticias entre sí, las evalúa y selecciona, de entre todo el caudal disponible, aquellas que considera más oportunas.

b) El nivel textual: el periodista procede a elaborar un texto peculiar, claramente diferenciado de otros tipos de textos. En este nivel, el periodista elabora unos textos con unas propiedades específicas. El texto informativo resultado de este proceso tiene título, párrafo de entrada y cuerpo noticioso.

³ A partir de la clasificación de Núñez Ladevéze (1991: 47-49).

- c) El nivel estilístico: se refiere al estilo que utiliza el redactor, condicionado por su propia capacidad expresiva.
- d) El nivel formal: en este cuarto nivel, los periodistas deciden a cuantas columnas va a editarse la información; si va a llevar apoyo gráfico o no; el lugar de la página en que va a ir ubicada y, finalmente, si tendrá alguna referencia en la portada del diario”.

Por tanto, cuando los medios interpretan la realidad social como un conjunto de hechos, tratan de comprender algunos de los asuntos más significativos y trascendentes para comunicarlos en forma de noticias o de cualquier otro de los géneros periodísticos habituales. A partir de esa redacción o configuración del hecho en cuestión, se produce un segundo nivel en el proceso de “interpretación”, orientado a formular, entre otros, todos los elementos formales destacados de la noticia como *los textuales -titular, sumario, entradillas, etc.-, el espacio redaccional o tiempo destinado* que representan la relevancia del hecho informativo.

El considerar al medio como “intérprete” significa que adopta secuencialmente el papel de receptor y emisor de mensajes: a través de los estímulos (informativos) que recibe, asume el papel de receptor; no obstante es precisamente la asimilación de tales estímulos lo que le permite actuar como emisor-intérprete: verifica la autenticidad e interés de los mismos, completa la información de la que dispone y emite un mensaje global que se refiere a un hecho que se incluye en una parcela específica de la realidad social.

Siguiendo a Gomis (1991: 38 y ss.), esta interpretación que realizan los medios de comunicación social sobre los diferentes hechos seleccionados para convertirse en acontecimientos informativos, se basa en los siguientes supuestos:

- “1. La realidad puede fragmentarse en periodos. El único periodo que se trata de interpretar es el actual, y ése es precisamente el que no ha sido interpretado todavía por el medio. Al unificar un periodo, el medio define el presente.
2. La realidad puede fragmentarse en unidades completas e independientes (hechos), capaces de interpretarse en forma de textos breves y autónomos (noticias).
3. La realidad interpretada debe poder asimilarse de forma satisfactoria en tiempos distintos y variables por un público heterogéneo.

4. La realidad interpretada debe encajar en un espacio y tiempo dados (la superficie redaccional del periódico que deja libre la publicidad, el tiempo destinado en la programación al noticiario radiado o televisado).

5. La realidad interpretada debe llegar al público de un modo completo a través de una gama de filtros y formas convencionales (géneros periodísticos), que le permitan entenderla mejor. Las dos formas extremas, básicas y complementarias de esa gama de interpretaciones son la información pura *–la noticia–* y el comentario *–principalmente el editorial–*.

Si la realidad puede captarse de manera fragmentada en unidades independientes y completas llamadas hechos⁴, y estas unidades pueden ser elaboradas y difundidas al público como noticias, tales hechos trascendentes representan la interpretación de la realidad social como mecanismo para activar las conciencias colectivas. Cumplen un papel esencial para que los miembros de una colectividad reflexionen, establezcan intercambios comunicativos y, en consecuencia, intervengan en un aspecto concreto de su realidad para propiciar ciertos cambios sociales.

Para llevar a cabo esta función, el trabajo desarrollado por el gabinete de comunicación es fundamental. Utiliza instrumentos tales como: *convocatorias*, para informar de la celebración de un acontecimiento puntual; *comunicados*, que ofrecen información sobre los distintos temas noticiosos de interés general; *ruedas de prensa*, cuando se requiere la presencia física de los periodistas en el momento de ofrecer información sobre un evento, hecho o informe importante; *declaraciones, entrevistas, exclusivas o cualquier otro formato que permita alcanzar los objetivos informativos establecidos por los responsables de la organización*.

En consecuencia, la organización pública se erige como una fuente de información fiable y accesible para los medios de comunicación social que solicitan atención o demandan respuestas concretas sobre asuntos, temas o cuestiones consideradas de interés para sus públicos.

De la misma forma que sucede en diferentes contextos (social, económico, cultural, etc.), en el ámbito político, cualquier hecho trascendente que se produzca (ya sea previsible o no) va a llamar poderosamente la atención de los medios de comunicación y se harán eco de sus aspectos más significativos.

⁴ *Event*, en la doctrina norteamericana; *Fait*, en la francesa; Gomis apunta que en nuestro país, se suelen utilizar indistintamente las expresiones “acontecimiento”, “suceso” o “hecho”, para referirnos a tales unidades informativas independientes entre sí; aboga por la tercera expresión (hecho) frente a las dos anteriores al considerar que la primera se identifica generalmente con el acontecer de un fenómeno de especial relevancia y solemnidad, mientras que la segunda se encuentra próxima a incidencias o informaciones catastrofistas o de marcado carácter negativo.

Por otra parte, las propias organizaciones públicas estarán interesadas en que los medios de comunicación reflejen iniciativas, proyectos, actuaciones o programas que se enmarcan en sus políticas estratégicas.

La agenda política se traslada así a la agenda mediática. De manera secuencial, el medio ofrece una información seleccionada e interpretada que dosifica y en la que enfatiza determinadas cuestiones, ofreciendo un encuadre o marco de referencia que permita a los ciudadanos comprender toda la dimensión y complejidad de un fenómeno concreto.

Esta simbiosis permanente entre medios de comunicación y organizaciones públicas, tiende a mantenerse de forma equilibrada a través de *una gestión profesionalizada* de la unidad administrativa responsable de las relaciones informativas.

2.2. Tematización mediática y opinión pública

La tematización establecida por los medios de comunicación social nos permite construir la realidad pública de una manera fácilmente reconocible y asimilable. Mediante la selección que realizan los responsables de cada medio sobre determinados hechos en detrimento de otros, y los atributos asignados a éstos cuando se materializan en unidades informativas independientes, adquirimos ciertos conocimientos que nos permiten comprender segmentos parciales de nuestra realidad social.

En una sociedad tan sumamente compleja como la actual, en la que, en el ámbito público se manifiestan una gran variedad de intereses (en ocasiones contrapuestos con los privados) y en la que entroncan experiencias directas personales e iniciativas colectivas de finalidades diversas, no es posible alcanzar el consenso respecto a determinados temas, únicamente mediante procesos de opinión pública que son resultado de la discusión libre entre los individuos (Abril, 1997). Es a partir de la selección y jerarquización de los temas insertados de manera continuada en los medios, cuando verdaderamente se configuran estados de opinión pública.

Existe una gran variedad de concepciones que se refieren al fenómeno de la opinión pública (D'Adamo y otros, 2007): algunos autores se refieren a ella como el sumatorio de lo que opinan los individuos que integran una comunidad o un segmento poblacional sobre un tema en cuestión; otros la abordan, simplemente, como la opinión que expresan individuos determinados, una minoría o bien los grupos de referencia (élites) dentro de la sociedad. También encontramos ciertas aportaciones que identifican el proceso como aquello que reproducen los medios de comunicación a partir de la agenda pública de temas, y equiparan el concepto de *opinión pública* al de *opinión publicada*. Pero además, existe, dentro de la contextualización del fenómeno, un posicionamiento relacionado con los escenarios o espacios (públicos) donde se configuran las opiniones expresadas por los ciudadanos.

Ante tal circunstancia, conviene aclarar que las opiniones colectivas surgen a partir de procesos que se identifican con fenómenos sociales en los que intervienen múltiples factores, relacionados, por una parte, con la comunicación generada por el sistema político –instituciones, partidos, administración- ; por otra, con las características propias del entorno en el que se desarrollan tales procesos comunicativos públicos.

Para establecer una aproximación al fenómeno social de la opinión pública, nos parece pertinente acudir a la trilogía *sujeto, objeto y ámbito*⁵, expuesta por Blanch y otros (1988), y retomada por D'Adamo (2007: 20 y ss.), quien incorpora a los elementos anteriores una reflexión acerca de lo que se entiende por *opinión*. Y así, se subraya como rasgos característicos los siguientes:

- a) “Las opiniones, por su naturaleza, son siempre relativas y suelen ser objeto de fuertes disensos.”
- b) Las opiniones son susceptibles al cambio y pueden verse influidas por diversos agentes externos como, por ejemplo, los medios de comunicación de masas o las opiniones de otros grupos. Asimismo su modificación puede ser el producto del paso del tiempo y de cambios en el *espíritu de la época*.
- c) Su correcta apreciación indica que expresan más juicios de valor que juicios de hecho”.

Mateucci (1991: 1075), por su parte, justifica que una opinión es “pública” desde una doble perspectiva:

“sea en el momento de su formación, porque no es privada y nace de un debate público, sea por su objeto, que es la cosa pública”.

⁵ Cuando se aborda cualquier proceso de formación de opinión pública se incide en los sujetos o individuos que opinan, en el tema, asunto u objeto identificado como epicentro del debate y un ámbito singular en el que se produce la interacción del debate público sobre el objeto en cuestión.

Por tanto, lo público del ámbito no se encuentra determinado exclusivamente por la pertenencia al ámbito público del objeto sobre el cuál se genera un estado de opinión, sino por la *visibilidad social* de las manifestaciones en torno a él.

Añade, además, que el sujeto que expresa una opinión se configura como público; es decir: como personas con capacidad para expresarse o discutir acerca de un tema vinculado a cuestiones de carácter público o privado (aunque, desde este segundo supuesto, de manifestación pública). En consecuencia, la opinión pública adquiere su identidad a partir de tres variables: *su origen, su objeto y su configuración por la interacción social*.

Para D'Adamo (2007), la opinión pública⁶ se sintetiza como:

“la expresión de cualquier colectivo que tenga la capacidad de manifestarse acerca de un objeto de origen público o privado pero de exposición pública, en un ámbito socialmente visible”.

Este ámbito *socialmente visible* al que se refiere, aparece estrechamente vinculado a la actuación de los medios de comunicación en la siguiente definición de opinión pública propuesta por Berrio (1989:158):

“el resultado de la *comunicación pública* organizada primariamente por el sistema político e instrumentalizada por los medios de comunicación, que son las mediaciones sociales pertinentes. El sistema político de la sociedad, diferenciado en los diferentes sistemas de partidos y de instituciones del estado, genera los temas que tendrán relevancia social; también genera las valoraciones a partir de las cuáles se podrá establecer una jerarquización en la atención que se les habrá de prestar”.

De esta forma, la opinión pública queda identificada como una estructura cognitiva de temas institucionalizados por parte del sistema político, a partir de la cuál son los medios de comunicación social los que establecen una valoración de relevancia según la selección y jerarquía que establecen respecto a ellos.

“los medios de comunicación ejercen una actividad selectiva otorgando pertinencia a unos temas y restándosela a otros. Los temas configuran ámbitos de sentido compartido socialmente, y sirven por ello para fundar o regular el consenso social” Abril (1997: 277).

⁶ Véase además la definición de *opinión pública* propuesta por Monzón (1990: 137) como “la discusión y expresión de los puntos de vista del público (o los públicos) sobre los asuntos de interés general, dirigidos al resto de la sociedad y, sobre todo, al poder”, así como su posterior análisis.

La influencia que ejercen los medios de comunicación social sobre los procesos de formación de opinión pública ya ha sido suficientemente demostrada en innumerables estudios empíricos. Aportaciones como la formulación de la hipótesis del establecimiento de la agenda temática (*agenda setting*) efectuada por McCombs y Shaw (1972), así como conceptos como la prominencia (*priming*) y el encuadre de los objetos (*framing*) han contribuido a ello, abriendo un amplio y diverso ámbito exploratorio sobre la investigación de los efectos acumulados de los medios de comunicación en las audiencias.

Es a finales de los años 60 y principios de los 70 cuando se produce un relevante punto de inflexión en la investigación de la influencia de los medios de comunicación de masas sobre la opinión pública⁷.

En esta nueva fase se incide, por una parte, en el poder que ostentan los medios de comunicación cuando, a través de las rutinas periodísticas focalizan su atención en determinados temas o asuntos, desatendiendo otros; por otra, en el marco de referencia o de interpretación que se establece para configurar la identidad propia de tales objetos. Es decir: no sólo se establece a partir de la selección de los temas por parte de los medios “sobre qué pensar”, sino que la propia estructura, orientación y el grado de complejidad con que se abordan tales temas, condiciona el marco de interpretación que hace la audiencia acerca de ese objeto.

Y así, la hipótesis del establecimiento de agenda⁸ o *tematización mediática* se basa en la capacidad de los medios para establecer una delimitación de temas sobre los que la audiencia va a pensar o va a establecer procesos de discusión pública (D’Adamo, 2007)⁹. Al captar la atención de sus audiencias a partir de tales procesos de selección instalan en la agenda pública los temas de mayor importancia o jerarquía, aproximando a la ciudadanía a una determinada realidad social.

⁷ Quedando superadas, de esta forma, teorías como la aguja hipodérmica, la vinculada a los efectos persuasivos y a los efectos limitados (Wolf, 1987).

⁸ McCombs y Shaw (1972) introducen el término *agenda setting* para referirse a la gran capacidad de los medios de comunicación de masas para dirigir la atención de la opinión pública hacia determinados temas particulares, que presentan como los más destacados (o prominentes) del momento.

⁹ Véase además: Wolf (1987), Monzón (1990), Gomis (1991), Abril (1997), Armentia y Caminos (1998).

Los responsables de esta selección continua de los temas en la construcción de las agendas mediáticas¹⁰ (*agenda building*) son los *gatekeepers*: término que fue implementado por la prensa anglosajona para identificar, dentro de los medios escritos o audiovisuales, a aquellos profesionales que actúan como vigilantes -porteros o guardabarreras- de los hechos que son susceptibles de convertirse en información periodística.

Este rol, es desempeñado frecuentemente por *jefes de sección, redactores jefes, subdirectores y directores*, como miembros más destacados de los *staffs* directivos de los medios de comunicación social. Ellos configuran este proceso de *agenda setting*; es decir: el temario diario o agenda temática de noticias sobre los que los periodistas deben trabajar y que contempla además de la elección de las noticias publicables, la selección de las fuentes adecuadas, los enfoques más oportunos y el espacio final que va a ocupar esa información¹¹ (Armentia y Caminos, 1998).

Nos referimos, por tanto, a la *agenda temática* como el conjunto de temas (o *issues*) que un medio de comunicación recopila diariamente con la intención de planificar de forma genérica su cobertura informativa en un periodo determinado.

Un *issue* o tema¹² puede definirse a nivel conceptual como:

“un problema social, a menudo conflictivo, que ha recibido cobertura informativa” (Dearing y Rogers, 1996: 2)¹³

Y representan, dentro del establecimiento de la agenda, su primera dimensión.

¹⁰ En los procesos de *gatekeeping*, se establecen determinados criterios para la selección y evaluación de noticias: Wolf (1991: 222) se refiere a ellos como *values news* (o valores noticias): criterios sustantivos (el grado y nivel jerárquico de las personas implicadas, el impacto sobre la nación y sobre el interés nacional, cantidad de personas implicadas en el hecho, importancia del hecho respecto a una posible evolución futura), relativos al producto (infracción o grado de desviación de los hechos, novedad, calidad de la historia), al medio (naturaleza, material disponible, la frecuencia, el formato, la ideología), al público (idoneidad e interés de la información) y a la competencia (exclusividad de la información, la expectativa recíproca, parámetros profesionales de referencia).

¹¹ En este sentido, la agenda temática, constituye mucho más que un simple “temario informativo” en el que se recopilan las *informaciones, reportajes, entrevistas, crónicas, textos de opinión, fotografías, infográficos y espacio publicitario* que cada jornada tiene previsto elaborar el periódico para completar sus páginas (o cualquier medio de comunicación su espacio físico o temporal). No sólo se seleccionan los temas sino que se orienta el trabajo de los periodistas en cuanto al encuadre de la información que se va a publicar o difundir.

¹² Respecto a ellos, Shaw (1977) realiza la siguiente distinción acerca de lo que denomina *eventos y categorías*; y así, establece que la diferencia entre *tema* y *evento* consiste en que el primero, es la acumulación de cobertura periodística de una serie de *eventos* relacionados entre sí que forman parte de una *categoría* (o aspecto) mucho más amplia, y que a su vez representa diferentes posibilidades de abordar un mismo tema.

¹³ Citado en D’Adamo (2007: 123).

Pero, además, los medios de comunicación no sólo sitúan, o prestan atención a ciertos temas del entorno sino que les otorgan significado. Así, al poner énfasis en ciertos temas o en ciertos aspectos de los asuntos, obviando otros, construyen nuestra realidad social. Este proceso de producción de noticias se convierte en una variable fundamental en la construcción de las imágenes mentales de nuestro mundo; la experiencia personal que aportan los individuos sobre el objeto en cuestión, a partir de este proceso de comunicación, constituye, junto con la anterior, la segunda variable que condiciona el efecto de la llamada *agenda setting*.

McCombs y Evatt (1995: 9) identifican a los aspectos como atributos de los temas y los sitúan en una “segunda dimensión de la agenda setting”. Ambos autores afirman que los medios de difusión desempeñan un papel imprescindible en el encuadre de los temas en la opinión pública. Por tanto, los medios no sólo pueden influir en qué temas se incluyen en la agenda pública sino que también pueden influir en el modo en que se piensa sobre esos temas.

La evolución de esta Teoría nos sitúa en un marco conceptual mucho más amplio y profundo que el ya establecido en sus orígenes intelectuales. La *agenda setting* no se refiere sólo a los *temas* sino que incluye además las *imágenes* y las *perspectivas*: tiene que ver con cómo se produce la transferencia de la prominencia de objetos cognitivos en su primera y segunda dimensión.

En la configuración diaria de esta agenda, se producen constantes variaciones; por una parte, intervienen las previsiones informativas de los periodistas del medio a partir de las fuentes de información (comunes o propias): son el punto de partida que permite a los profesionales de la información periodística elaborar la agenda a partir de los hechos que son previsibles; pero, por otra parte, las noticias imprevistas modifican la planificación de las rutinas periodísticas, de manera que tanto los temas que deben aparecer en el medio en un periodo específico, como los espacios destinados a ello, su estructura formal o su ubicación respecto a otros hechos -apertura de sección, página par o impar- dependerá de la relevancia e interés de los temas no previstos.

Y así, cada medio representa un espacio concreto dentro del universo informativo, que se materializa en periodos puntuales (diario, semanario, etc.). En este proceso interpretativo y jerárquico, los medios de comunicación orientan la atención del público hacia determinados temas a partir de la consideración general de qué es lo que a la audiencia del medio en cuestión puede interesarle más.

Tal proceso selectivo conlleva el que cada medio cree su propia realidad; y en este sentido, es obvio que el contenido de una “agenda temática” no es una operación ni inocente ni casual (Armentia y Caminos, 1998). La reiteración de temas desempeña un papel de auténtico goteo social; de manera que el público tiene permanentemente presentes aquellos temas que los medios de comunicación exponen reiteradamente y, junto con la influencia de sus propias experiencias directas y otros factores de su ecosistema social, es posible que acaben adoptando la opinión que preconizan determinados medios.

3. Gabinetes de comunicación y Administración Municipal

En un contexto local sumamente dinámico, en el que intervienen en la configuración de la imagen organizacional diferentes agentes como los medios de comunicación social, los líderes de opinión, movimientos asociativos y tejido social, ciudadanos individuales y plurales, además de diferentes organizaciones y niveles administrativos, los ayuntamientos tienen que adaptarse a nuevas circunstancias y exigencias sociales, estableciendo o propiciando procesos de comunicación pública que permitan mostrar (y demostrar) a los ciudadanos que constituyen el epicentro de la actuación administrativa.

Diversos autores se han aproximado a estas unidades administrativas, proponiendo definiciones a partir de las funciones básicas que desempeñan: para Ramírez (1995: 27) 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”

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”.

Para Villafañe (1999: 221):

“los gabinetes llevan a cabo programas de comunicación corporativa, que tienen como objeto la consideración de una imagen positiva de la organización entre determinados públicos que tienen una importancia estratégica para ésta”.

Y Almansa (2005: 123-124) 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”.

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.

Para planificar y gestionar todas las estrategias y políticas comunicativas del ente municipal, estas unidades o departamentos administrativos trabajan con un doble propósito: dar a conocer a los diferentes segmentos de la ciudadanía al ente municipal, como organización que presta servicios y desarrolla actividades de diferente índole; y, por otra parte, propiciar políticas de proximidad y participación ciudadana a través de procesos de comunicación bidireccional: ambos, se plantean con el objetivo final de consolidar una imagen positiva que redunde en la credibilidad y legitimación de la organización pública.

Las relaciones con los medios de comunicación siguen siendo consideradas como el rol esencial a desarrollar por parte de la dirección de comunicación municipal (Lucas, 1997; Castillo y Almansa, 2001; Almansa, 2004, 2005); no obstante, se constata cómo 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 actividades¹⁴ enfocadas a cubrir las necesidades específicas de la interacción comunicativa-relacional entre administración y administrados.

En las organizaciones municipales, el plan estratégico territorial constituye el eje vertebrador de las políticas públicas de proximidad. Por extensión, las líneas estratégicas sociales, políticas y económicas apuntadas en éste deben ser traducidas en mensajes de comunicación pública, dirigidos a la ciudadanía o a diferentes sectores sociales, a través de un modelo sistematizado, flexible y dinámico que debe ser revisado, con cierta periodicidad, para garantizar su eficacia.

El plan estratégico no puede concebirse como un proyecto que se gestiona de manera autónoma y se rentabiliza “políticamente” como una simple declaración de intenciones, por parte del equipo de gobierno, a través de procesos de comunicación pública; todas las dependencias municipales deben sentirse identificadas e implicadas en un proyecto común que está orientado a los ciudadanos, como epicentro de la gestión administrativa. Es el gabinete de comunicación de la Institución quien acomete la proyección social de dicho proyecto.

Consideramos que las estructuras comunicativas, diseñadas a tal efecto, deben depender orgánica y funcionalmente del área de *Alcaldía*, ya que es la que asume las competencias directas en el diseño y la planificación estratégica del ente territorial. Estas estructuras o subsistemas comunicativos asumen la responsabilidad directa de articular mecanismos eficientes de gestión y evaluación de las estrategias comunicativas municipales; de manera que los responsables políticos puedan tomar las oportunas decisiones, modificar o anular determinadas políticas públicas o bien explicarlas convenientemente a la ciudadanía.

A través de las encuestas de opinión es posible pulsar la percepción positiva o negativa de los ciudadanos respecto a diferentes temas relacionados con la gestión municipal, y comparar los resultados obtenidos con la agenda mediática local; se erigen, en consecuencia, en una poderosa herramienta de conocimiento y comprensión de los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad local.

¹⁴ Nos referimos especialmente a la publicidad institucional, la gestión de relaciones institucionales, la participación ciudadana, la atención personalizada a través de las OMACs (oficinas municipales de atención al ciudadano), la comunicación 2.0 y la gestión de acontecimientos especiales, orientados a los ciudadanos como públicos internos, o bien dirigidos a públicos (potenciales) externos, con una notable o trascendente proyección mediática para el municipio.

En el contexto actual, los equipos de gobierno municipales necesitan, para garantizar su continuidad al frente de los Ayuntamientos, estructuras comunicativas *profesionalizadas*, integradas (o reforzadas) por recursos humanos con perfiles especializados. Resulta conveniente garantizar a estos recursos (o al menos a parte de ellos) su continuidad en el desempeño de tales funciones mediante fórmulas contractuales pertinentes, no sujetas a los posibles “vaivenes políticos” a los que está sometida cualquier organización pública.

En un estado social y democrático, esta decisión, que huye de planteamientos *politilizados* y del uso (o abuso) de cargos de confianza, por parte de los responsables políticos, es la mayor garantía de que la gestión de la comunicación pública de la Institución municipal se va a desarrollar no sólo dentro de los parámetros (legítimos) del derecho a la información de la ciudadanía, sino desde la perspectiva que se establece a partir de los objetivos estratégicos de la organización municipal.

Es una muestra clara del compromiso con la transparencia administrativa asumida por las organizaciones municipales que permitirá instalar en el imaginario colectivo su credibilidad como fuente informativa y su compromiso permanente con la ciudadanía.

4. Conclusiones

La utilización de aplicaciones informáticas diseñadas *ad-hoc* y el uso de las nuevas tecnologías en la documentación informativa se erigen como un destacado valor añadido en los procesos y rutinas periodísticas de los gabinetes de comunicación municipal (tal y como veremos en el capítulo III). Resulta pertinente, en consecuencia, reforzar el perfil “periodístico” tradicional de funciones estandarizadas que hemos citado con anterioridad, a través de procesos de formación y aprendizaje relacionados con la documentación informativa, tal y como apuntan Wilcox, Cameron y Xifra (2006).

Los medios de comunicación local interpretan la realidad social y política mediante un conjunto de temas (*issues*) que el medio recopila con la intención de planificar, de forma genérica, su cobertura informativa. Así, la forma en que los aparatos informativos construyen la realidad social y política municipal, a partir del contenido propuesto en la agenda temática municipal, no es una operación ni inocente ni casual. Apuntamos la necesidad de que las instituciones municipales tomen conciencia de la trascendencia que pueden llegar a alcanzar determinados mensajes orientados a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación social *offline* y *online*.

Un seguimiento pertinente y constante del tratamiento y contextualización de los temas municipales, permitirá confirmar la idoneidad de los discursos públicos desarrollados por los miembros del equipo de gobierno, la ausencia de contradicción en los mismos, así como pulsar la actuación de las fuerzas opositoras en determinados ámbitos. Son las estructuras comunicativas las que deben asumir la responsabilidad de articular mecanismos eficientes de gestión y evaluación de las estrategias comunicativas municipales, de manera que los responsables políticos puedan tomar las oportunas decisiones, modificar o anular determinadas políticas públicas o bien explicarlas convenientemente a la ciudadanía.

Al obtener una radiografía de los temas básicos de la agenda mediática local, y al contrastarlos con encuestas de opinión, es posible pulsar la percepción positiva o negativa de la ciudadanía respecto a la gestión municipal, y reflexionar sobre la propuesta programática del equipo de gobierno durante un periodo legislativo, que representa su agenda política.

5. Referencias bibliográficas

Abril, Gonzalo (1997). *Teoría general de la información*. Madrid: Cátedra.

Almansa, Ana (2004). Historia de los gabinetes de comunicación en España. En: *Revista Historia y Comunicación Social*, nº 9. pp. 5-21.

Almansa, Ana (2005). Relaciones públicas y gabinetes de comunicación. En: *Anàlisi* nº 32. pp. 117-132.

Armentia, Ignacio y Caminos, Jose María (1998). *La información. Redacción y estructuras*. Bilbao: Universidad del País Vasco.

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

Bardin, Laurence (1986). *Análisis de contenido*. Madrid: Ediciones Akal.

Bel Mallén, José Ignacio (2004). La comunicación externa en las organizaciones: en Bel Mallén, José Ignacio (coord.). *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*. Navarra: Eunsa.

Bruce, Christine Susan (2003). "Las siete caras de la alfabetización en información en la enseñanza superior". *Anales de Documentación*, n. 6, pp. 289-294.

Bustelo-Ruesta, Carlota (2011). "Los grandes temas relacionados con la gestión de documentos: desafíos y oportunidades". *El Profesional de la Información*, marzo-abril, V. 20, n.2, 129-133.

Campillo, Concepción (2010). "Comunicación pública y administración municipal. Una propuesta de modelo estructural". *Pensar la Publicidad*, v. IV, n. 1, pp. 45-62.

Campillo, Concepción (2011). *Comunicación pública y gestión estratégica municipal. Un estudio exploratorio sobre la agenda temática. Colección Premios Blas Infante 2010*. Sevilla: Instituto Andaluz de Hacienda y Administración Pública, ISBN: 978 84 8333 559 8

Casasús, José María (1988). *Iniciación a la periodística. Manual de Comunicación escrita y Redacción Periodística Informativa*. Barcelona: Teide.

Castillo, Antonio y Almansa, Ana (2001). El gabinete de comunicación en el ámbito local. En López Lita, Rafael (coord.). *La prensa local y la prensa gratuita*. Castellón: Publicacions de la Universitat Jaime I.

D'Adamo, Orlando y otros (2007). *Medios de comunicación y opinión pública*. Madrid: Mc Graw Hill.

Dearing, James y Rogers, Everett (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks: CA. Sage.

Díez Lobo, Jesús (2004). La información de las entidades locales. En Bel Mallén, José Ignacio (coord.). *Comunicar para crear valor. La dirección de comunicación en las organizaciones*. Navarra: Eunsa.

Diezhandino, Pilar (2007). *Periodismo y poder : políticos, periodistas y ciudadanos voluntariamente desinformados*. Madrid: Pearson Prentice Hall.

Gomis, Lorenzo (1991). *Teoría del periodismo: cómo se forma el presente*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Grunig, James y Hunt, Todd (2000) [1984]. *Dirección de Relaciones Públicas*. Barcelona: Gestión 2000.
Krippendorff, Klaus (1990). *Metodología de análisis de contenido: teoría y práctica*. Barcelona: Paidós Comunicación.

Lucas, Antonio (1997). *La comunicación en la empresa y en las organizaciones*. Barcelona: Bosch Comunicación.

McCombs, Maxwell. E. y Evatt, D. (1995): "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting", en *Comunicación y Sociedad*, nº 8, pp.7-32.

McCombs, Maxwell. E. y Shaw, Donald L. (1972). The Agenda-Setting function of mass media. En *Political Opinion Quarterly*, nº 36. pp. 176-187.

Monzón, Cándido (1990). *La Opinión Pública: teorías, concepto y métodos*. Madrid: Tecnos.

Monzón, Cándido (2006). *Opinión pública, comunicación y política*. Madrid: Tecnos.

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

Reglamento de Organización Administrativa del Ajuntament d'Elx (2003-2007). Texto impreso.

Ruiz Vivo, Jose Antonio (2003). Periodismo Institucional: comunicación Administración pública-ciudadano. En Fernández, Manuel, Sierra, Javier y Valero, Julián (coords). *Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones*. Universidad de Murcia.

Villafañe, Justo (1999). *La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Pirámide.

Wilcox, D., Cameron, G. y Xifra, J. (2006). *Relaciones Públicas: Estrategias y Tácticas*. Madrid.

Wimmer, Roger y Dominick, Joseph (1996). *La investigación científica de los medios de comunicación. Una introducción a sus métodos*. Barcelona: Colección Bosch Comunicación.

Wolf, Mauro (1987). *La investigación de la comunicación de masas*. Barcelona: Paidós.

Wolf, Mauro (1994). *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*. Barcelona: Paidós, Colección Instrumentos de Comunicación.