

UNIVERSIDAD DE SEVILLA

FACULTAD DE COMUNICACIÓN

DEPARTAMENTO DE PERIODISMO II



**COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y POLÍTICA
EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES**

TESIS DOCTORAL PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Basilía Jurado Rodas

Bajo la dirección del Prof. Doctor

Don **Juan Luis Manfredi Mayoral**

Sevilla, 24 de septiembre de 2015

A mis tesoros Emma, Martín y Hugo,
con todo el amor, os quiero.
A Borja, por el tiempo robado
en este largo camino

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral es fruto del arduo trabajo de investigación que he desarrollado estos últimos años en el marco del programa titulado “Periodismo y Sociedad: Perspectivas, Estrategias y Tendencias”, que se incluye en los estudios de Doctorado del Departamento de Periodismo II de la Universidad de Sevilla. Y es a su director, el profesor Doctor Don Juan Luis Manfredi Mayoral, a la primera persona que tengo que dedicar este agradecimiento porque, bajo su tutela académica, gracias a su buen hacer profesional, impecable experiencia y, sobre todo, valiosa talla humana, ha servido los elementos necesarios para hacer de guía y faro en esta investigación. Muchas gracias querido Juan Luis, en primer lugar, por confiar en mí desde el primer momento -cuando yo misma titubeaba con este proyecto- pero, ahí estabas siempre tú, apoyándome sin reservas para sacar fuerzas de mi interior cuando flaqueaban los ánimos; y, en segundo lugar, quiero expresar públicamente mi más sincero agradecimiento por tu entrañable amistad y tu eterno cariño en cada momento.

Son muchas las personas que me han apoyado académicamente desde la Universidad a lo largo de esta etapa, tanto que será difícil citarlas a todas y cada una en estas líneas, pero estoy convencida que saben perfectamente que han aportado valiosamente su granito de arena a esta investigación y que ha sido el reflejo de cada una de estas personas, un espejo donde mirarme.

Cuando vuelvo la vista atrás, hace ya casi una veintena de años que decidí probar suerte en el mundo de la comunicación institucional, no imaginaba los avatares que iba a sortear hasta llegar a la COMUNICACIÓN -con mayúsculas-, porque aunque el concepto sea imperdurable, con el paso del tiempo sí -y de eso no hay duda- ha cambiado considerablemente el envoltorio de presentación. ¿Para bien? Parece que sí, no podemos engañarnos porque toda la revolución de las nuevas tecnologías de la información ha contribuido positivamente en esta transformación. Ahora bien, qué hemos dejado atrás y cuáles son los mecanismos que hemos potenciado para cabalgar con los nuevos tiempos, pues precisamente, de eso se trata en esta investigación.

Con este trabajo pretendo hacer un diagnóstico, que será más o menos acertado, pero ciertamente riguroso, sobre la comunicación institucional y política en la esfera de la administración local. Tomando como punto de partida mi experiencia profesional de más de dos décadas como responsable de Comunicación en el Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla), vamos a intentar trazar una trayectoria de estos años desde el punto de vista del Gabinete de Comunicación como fuente de producción periodística. Al final resultará un estudio comparativo del organigrama y funcionamiento de las administraciones públicas en las tareas de comunicación. Éste será en definitiva mi objeto de estudio para contribuir a dar pistas sobre la mejor forma de organizar la comunicación política e institucional.

Obtuve la Licenciatura en Ciencias de la Información, rama Periodismo, por la Universidad Complutense de Madrid en el periodo académico 1986-1991. Afortunadamente, pasé de inmediato a trabajar en la redacción de ABC de Sevilla, donde estuve cinco años y, desde allí me atreví a dar el salto profesional para dar un giro a mi carrera y probar suerte en el mundo de la comunicación institucional desde la administración pública local –siempre he pensado que fui “visionaria” de los nuevos derroteros que tomaba la profesión cuando estalló la crisis después de la Expo’92- , aunque cargaba con una minúscula mochila de cinco años de experiencia profesional a mis espaldas, -también dicen que la “crisis agudiza el ingenio, pensé que la mejor salida profesional para aquellos duros tiempos era volver a lo más cercano y planificar una producción periodística netamente local. Este nuevo rumbo me animó en mi nueva “empresa” para acometer la puesta en marcha de un Plan de Comunicación para el Ayuntamiento de Dos Hermanas.

Un empeño harto difícil en esos años porque no tenía referentes cercanos que pudieran servirme de ayuda para manejarme en la esfera pública y había poquísima bibliografía –casi nada- de gabinetes de prensa en la Administración Local (recuerdo siempre como anécdota que al poco tiempo de sentarme en este despacho apareció una joven periodista, María Luisa Cárdenas Rica, hoy Doctora y muy querida amiga) que se presentaba para abordarme con una investigación sobre los gabinetes de prensa en la provincia de Sevilla.

Así las cosas, el futuro era prometedor porque no sólo tenía la difícil misión de posicionar el Gabinete de Prensa, como así me gustaba llamarlo al principio, como fuente indiscutible de información pública institucional entre los medios locales; sino que, también, reconozco que tuve que “pelear” –y mucho- con los políticos y los responsables de delegaciones y departamentos para “reeducarlos”, o más bien “crear una cultura informativa”, que ellos ignoraban en el manejo con los medios de comunicación, entre otras cosas y principalmente porque no son “profesionales” y no era su cometido. Es por ello, que hoy, gracias al desempeño de mi labor profesional, puedo confirmar que la observación participante ha marcado plenamente la metodología de esta investigación.

Estos ingredientes profesionales me sirvieron, además, para convencerme de la necesaria puesta en común de todos estos conocimientos, de ahí, surgió mi vocación investigadora y, después de recibir el apoyo académico de mi director de tesis, el Doctor Manfredi Mayoral, decidí matricularme de Tercer Ciclo en la Universidad de Sevilla y defender mi tesina de investigación bajo el título “La comunicación institucional como herramienta en la planificación estratégica de los ayuntamientos”. La Comisión encargada de evaluar la defensa pública de este trabajo de investigación estuvo formada por los Profesores Doctores D. José Manuel Gómez y Méndez, como presidente; D^a M^a del Valle Carreras Álvarez y D. Francisco Olivares García, como vocales, quienes resolvieron evaluar la actividad realizada dentro del periodo de investigación con la calificación de sobresaliente por unanimidad.

Una vez concluidos los periodos de Docencia e Investigación en el Programa de Doctorado que desarrolla este Departamento, comparecí ante el Tribunal Único, presidido por el profesor Doctor D. Manuel Ángel Vázquez Medel, para someterme a la evaluación global y reconocimiento para la obtención de Diploma de Estudios Avanzados que acredita la suficiencia investigadora con la calificación de sobresaliente por unanimidad.

Como ya anunciaba el título de este trabajo de investigación, el objetivo primordial de la tesis en que suscribo se basa en un diagnóstico riguroso sobre las formas que adopta la comunicación institucional y política en la esfera de la administración local que tendrá como punto de partida la demostración de que la

comunicación institucional en los ayuntamientos es una herramienta de planificación estratégica política.

Entre otros títulos, antes de realizar el Master de Experto Universitario en Periodismo Local por la Universidad de Sevilla (2000), hice un curso de "Gabinetes de Prensa en las Administraciones Locales", por el Instituto de Educación Continua (IDEC) de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, que me ayudaron a completar mi formación y el desempeño de mis funciones al frente del gabinete.

Para concluir, todo mi agradecimiento a mi familia que ha "sobrevivido" estos años a pesar de mis ausencias, mi mayor deseo ahora es poder compartir con vosotros este sueño hecho realidad y recuperar el tiempo robado.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Introducción	12
2. Planteamiento de la investigación	20
2.1. Objetivo general de la investigación	22
2.2. Hipótesis de trabajo	28
3. Propuesta metodológica	37

PRIMERA PARTE

MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES. LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

1.1. Delimitación conceptual	125
1.1.1. Aproximación a la comunicación corporativa, comunicación empresarial y comunicación organizacional	129

CAPÍTULO 2: TEORÍAS DE LA ORGANIZACIÓN EN EL ÁMBITO ESTRATÉGICO DE LA COMUNICACIÓN

2.1.- Teoría clásica	135
2.2.- Teoría de las relaciones humanas	135
2.3.- Teoría de los sistemas abiertos	136
2.4.- Otras aportaciones teóricas	137
2.5. Teorías de la información	138

2.6.- La Teoría General de Sistemas	139
-------------------------------------	-----

CAPÍTULO 3: LA DINÁMICA DE LA COMUNICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ORGANIZACIONES.

3.1. Concepto de la comunicación en el ámbito de las organizaciones.	145
3.2. Responsabilidad social de la comunicación en el marco organizacional.	147
3.3. Organigrama, modelos de información y de comunicación	149

CAPÍTULO 4: COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD DE MASAS. INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL

4.1. Paradigmas y modelos de la investigación en la comunicación	152
4.2. Teorías y modelos de la comunicación social	155
4.2.1. La teoría hipodérmica	156
4.2.2. La corriente empírico-experimental o “de la persuasión”	159
4.2.3. Los estudios empíricos sobre el terreno o “de los efectos limitados”	163
4.2.4. La teoría funcionalista de las comunicaciones de masas	166
4.2.5. La teoría crítica	173
4.2.6. La teoría culturológica	175
4.2.7. Las teorías comunicativas perspectiva de los “cultural studies”	176

SEGUNDA PARTE
MARCO CONCEPTUAL DE LA COMUNICACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO
LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

CAPÍTULO 5: DEL GABINETE DE PRENSA A LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN

5.1. Definición conceptual del Gabinete de Comunicación	183
5.2. Clasificación y Funciones del Gabinete de Comunicación	197
5.2.1. Clasificación	198
5.2.2. Funciones	208
5.3. Perfil profesional de la Dirección de Comunicación	219
5.4. La identidad corporativa: el Plan de Comunicación	256

CAPÍTULO 6 : LA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA DE LA COMUNICACIÓN EN EL MARCO INSTITUCIONAL

6.1. Comunicación política e institucional: Delimitación contextual y antecedentes	266
6.2. Estructuras de la gestión de la comunicación en el ámbito local	289
6.2.1. La publicidad institucional como paradigma comunicativo de la actividad administrativa local	293
6.2.2. La gestión de las relaciones informativas y la tematización municipal	294
6.2.3. La gestión de las relaciones institucionales	298

6.3. La gestión institucional en la Administración Pública	305
6.4. El Gabinete de Comunicación como fuente principal de información	309
6.5. La agenda mediática	325
6.6. Modelos de comunicación	335
6.6.1. La comunicación interna y sus objetivos	335
6.6.1. Los principios de la comunicación externa	339
6.7. La presentación de estrategias en la comunicación de crisis: tipología, fases y procedimientos	346

CAPÍTULO 7: LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ALCANCE, MECANISMOS DE CONTROL Y SUS EFECTOS EN LA WEB CORPORATIVA

7.1. El Portal de Transparencia: Acceso a la Información Pública y Código de Buen Gobierno	357
7.2. Indicadores válidos para el análisis de la web corporativa	365
7.2.1. Información sobre la corporación municipal	370
7.2.2. Información sobre la organización municipal	371
7.2.3. Sociedad y relaciones con la ciudadanía	376
7.2.4. Situación económico y financiera. La contratación Administrativa	378
7.3. Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública	379

CAPÍTULO 8: EPÍLOGO

8.1. Conclusiones	388
-------------------	-----

CAPÍTULO 9: FUENTES DOCUMENTALES

9.1. Bibliografía	395
9.1.1. Libros	396
9.1.2. Revistas	404
9.1.3. Publicaciones electrónicas	405
9.1.4. Actas de congresos, jornadas, reuniones...	407
9.2. Anexos	410

INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1. Introducción

Los motivos que han impulsado esta investigación en el programa de Doctorado, que bajo el título “Periodismo y Sociedad: Perspectivas, Estrategias y Tendencias”, se imparte en la Universidad de Sevilla, involucran tanto aspectos de carácter personal como de valor científico. Desde el punto de vista personal podemos decir que las motivaciones de esta investigación nacen del compromiso con la sociedad a través del ejercicio profesional, lo que nos ha permitido en cierta manera contribuir a la mejora de las relaciones entre las organizaciones públicas y la ciudadanía, a través, entre otros, del estudio y desarrollo de la comunicación pública. Las habilidades, capacidades e instrumentos de comunicación son imprescindibles para estimular, facilitar, crear y valorar cualquier tipo de relación.

La comunicación es en sí misma un proceso relacional que interviene en cualquier tipo de intercambio, entre los cuales indicaremos especialmente las transacciones económicas y de prestación de servicios. Este toque de humanidad hace que la comunicación pública sea un ámbito muy atractivo, ya que obliga a los que se responsabilizan de la misma a buscar un buen conocimiento tanto de la propia organización como de los agentes con los cuales debe relacionarse a distintos niveles. En la base de una política y de una estrategia comunicativas excelentes se encuentran la comprensión profunda del entorno en el que operan, la capacidad de adaptación constante, la energía de la creatividad y la innovación continua.

En este trabajo se presentan los resultados de esta investigación obtenidos a partir de un análisis profundo de la actuación desarrollada por la estructura político-administrativa centralizada del Ayuntamiento de Dos Hermanas, como emisora de los mensajes informativos de gestión municipal desde el año 1996, fecha de inicio de

creación del Gabinete de Prensa. 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 que se citan a lo largo de todo el trabajo: 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.

Partimos del concepto de la comunicación institucional como una herramienta indispensable en la planificación estratégica de los ayuntamientos para profundizar en el análisis de las formas que adopta la comunicación institucional en la esfera de la administración local, desde el punto de vista del estudio del desempeño de estas funciones de la comunicación política e institucional en un ayuntamiento.

Desde este punto de partida, apostamos por la comunicación institucional como una herramienta fundamental en las estrategias informativas de los ayuntamientos y, al mismo tiempo, queremos hacer una defensa de este modelo de comunicación conscientes de que, ciertamente, aún en los tiempos de crisis que lamentablemente estamos viviendo, no pueden permitirse los ayuntamientos el lujo de prescindir de los servicios de comunicación.

Se trata, en definitiva, de una decidida apuesta por la supervivencia de los gabinetes de comunicación en los ayuntamientos. Ahora, quizás más que nunca, la administración local tiene que trazar concienzudamente el diseño de un plan de comunicación acorde con las circunstancias políticas, sociales y económicas que estamos viviendo para garantizar su vocación de servicio público a la ciudadanía. Desde aquí, queremos defender la figura profesional del director de comunicación y la difícil tarea que se presenta, ahora más que nunca, de la comunicación en crisis.

Haciendo especial hincapié en el interés que despierta no ya sólo la vocación de servicio público a la ciudadanía sino también considerando los aspectos de proyección

pública de las actividades corporativas. En este sentido, no podemos olvidar que partimos de la idea de la institución como núcleo de la organización, de modo que, se profundiza en la dinámica de la comunicación en el ámbito de las organizaciones y sus modelos de información.

Por tanto, nuestro punto de partida consiste en el desarrollo estratégico que la comunicación desempeña en la administración local, como factor determinante a la hora de cuantificar el éxito o el fracaso de sus posibilidades que van desde la comunicación interna hasta su proyección en la esfera pública. Ahora bien, todo este desarrollo viene salpicado por las tecnologías de última generación que se van incorporando como herramientas de esta planificación, entendiendo que no se puede hablar del progreso de la comunicación institucional sin tener en cuenta el significado y el reto de la tecnología y de sus aplicaciones.

Partimos del proceso de la comunicación en el ámbito de las organizaciones para estudiar cómo se comunican tanto interna como externamente. Siguiendo el modelo de la definición de Denis Mcquail¹ cuando el autor se refiere a que “la fuente no es una sola persona, sino una organización formal y el emisor suele ser un comunicador profesional...”.

De ahí pasamos a abordar cómo son hoy las nuevas rutinas productivas que se emplean dentro de los gabinetes de comunicación para desgranar la comunicación institucional de los ayuntamientos.

Sobresale la importancia que va adquiriendo la comunicación institucional que se asocia al comportamiento de los medios como herramientas imprescindibles en la construcción del concepto bautizado como opinión pública y que ha tratado de describirse con la finalidad de observar sus influencias respecto al objeto de estudio de

¹ **DENIS MCQUAIL:** *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Editorial Paidós, Barcelona. 1983

este trabajo de investigación. Tanto es así que con la aparición de los gabinetes de prensa municipales con la llegada de la democracia, la administración se hace más sensible a los juicios de la opinión pública, por lo que considera necesario revalorizar su imagen y su credibilidad antes de someterse al control de las urnas.

Los medios de comunicación locales sirven de intermediarios y su interés por los temas locales evita que la información institucional se convierta en fuentes de primer orden con tintes propagandísticos. Porque resulta difícil entender la naturaleza y las funciones de la imagen corporativa sin una aproximación razonable al concepto de público y, desde él, al de opinión pública y su integración sociológica y psicológica.

Sin tomar partido por una u otra de las definiciones plantean los expertos, intentamos interrelacionar los públicos con opinión pública y la comunicación social, ya que nos interesa el público en la medida en que es objeto de atención de los mensajes que difunde la comunicación social y en sus reacciones ante los mismos o como consecuencia de los mismos. En definitiva, lo que realmente nos interesa de ellos es la configuración de su opinión, esto es, la opinión que son capaces de formar los mensajes de esa comunicación y los comportamientos generalizados que ello suscita.

De esta forma, la compleja ingeniería de la comunicación institucional ha desatado su “sofisticada artillería” para garantizar una intervención efectiva en la proyección pública de la imagen de las instituciones públicas. Así, concretando los aspectos psicológicos, podemos afirmar que la imagen corporativa es el efecto público de un discurso de identidad. En tal sentido, según Joan Costa², la imagen corporativa es vista desde el prisma de la comunicación como una aproximación omnicomprendiva entre los públicos y la realidad social que proyecta.

Se plantean además los modelos estratégicos de comunicación política e institucional y la metodología para la configuración de la imagen institucional, así como el funcionamiento de los modelos de gabinetes de comunicación y el manual de

² **JOAN COSTA:** *Comunicación corporativa y revolución de los servicios*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid. 1995

identidad corporativa, dedicando especial importancia al estudio de los modelos de comunicación, tanto interna como externa, así como las estrategias de la comunicación de crisis.

En definitiva, se van a abordar las estrategias que usa el poder para controlar y aumentar su presencia en el discurso de los medios de comunicación, haciendo especial hincapié en dos aspectos fundamentales, como son la agenda mediática y las fuentes que, desde el momento que se institucionalizan y emprenden flujos de comunicación continuos con los diversos sistemas mediáticos con el fin de afianzar su puesto en la agenda mediática.

La misión de los gabinetes de comunicación como el origen real de la mayoría de los contenidos que se difunden en los medios de comunicación y, por lo tanto, forman parte de ese “poder” que define la opinión pública que llega hasta la audiencia. Tenemos ya por lo tanto los ejes sobre los que va a girar este discurso:

- * El Gabinete de Comunicación como fuente principal de información
- * La Agenda Mediática
- * La Opinión Pública
- * Las Audiencias

Para analizar cómo interactúan estos flujos de información: la creación y el proceso de la información en los gabinetes; el gabinete con la agenda mediática y la repercusión de los medios de comunicación en la sociedad (opinión pública). Reduciendo la función de los medios de comunicación a la de correa de distribución de los contenidos que se difunden desde los gabinetes a las audiencias.

Digamos que el poder, en este caso el poder político, crea su propio gabinete de comunicación y se convierte en una fuente de referencia y credibilidad para tener presencia continua en los medios de comunicación. No obstante hay que hacer una diferenciación importante cuando el objeto del discurso es una administración pública que se debe al objetivo principal de identificar y desarrollar al máximo las relaciones

con los ciudadanos con vistas a reforzar la opinión ciudadana sobre la administración y el consenso sobre su gestión, así es como lo explica Martínez Bargueño³.

Por su parte, Berta García Orosa⁴ analiza la relación tradicional del poder con los medios de comunicación, situando desde los inicios de la historia del Periodismo cómo los sectores más poderosos e influyentes de la sociedad de cada momento intentan controlar e influir en los contenidos que circulan en los periódicos. En líneas generales, la Historia ha demostrado que los poderes políticos y económicos intentan controlar la información de una u otra forma y para ello recurren a las fuentes “por ser en buena medida las que gobiernan todo el proceso de información”.⁵

Txema Ramírez⁶ resalta que los gabinetes de prensa son “aquellas fuentes activas, organizadas y habitualmente estables de información que cubren las necesidades informativas de aquellas organizaciones del ámbito cultural, social, político y económico que aspiran a tener influencia ante la opinión pública.”

Según el autor, se le concede la categoría de fuente informativa, activa (puede tomar la iniciativa), organizada (tiene un lugar determinado al que puede dirigirse el periodista) y estable.

De la definición del gabinete de prensa se pasó a hablar de gabinete de comunicación como el lugar “donde se gestiona toda la información que cada empresa e institución produce, día a día, traduciéndose en comunicación interna y externa al ser

³ **MARTÍNEZ BARGUEÑO:** *Información administrativa un derecho constitucional*, Inn: AAVV, *Información institucional. Primeros encuentros*, Valencia. Ed: Generalitat Valenciana. 1985

⁴ **GARCÍA OROSA, B:** *Los altavoces de la actualidad. Radiografía de los gabinetes de comunicación*, Editorial Netbiblo, A Coruña. 2005

⁵ *La influencia de los gabinetes de prensa. Las rutinas periodísticas al servicio del poder.* Revista Telos

⁶ **RAMÍREZ, T:** *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona. 1995

contestada por los ciudadanos, empleados, accionistas (...), según la definición de Fernando Martín⁷.

Entienden los expertos que la denominación de esta oficina o departamento como gabinete de comunicación comprende mejor la globalidad del fenómeno, ya que además de la prensa, están también la radio y la televisión y, ahora, los medios electrónicos.

El fenómeno de los gabinetes de comunicación en las instituciones de poder ha pasado de ser puramente anecdótico –con apariciones puntuales en algunos sectores de la sociedad- para convertirse en una estructura consolidada totalmente irreversible e implantada en la sociedad. Esto viene a demostrar que la aparición del gabinete de comunicación dentro del organigrama de poder coincide con la consolidación y estabilidad de la institución y deja de ser algo puntual para convertirse en un flujo continuo de información.

Coincidiendo con la proliferación de estas “oficinas de información”, en este sentido Txema Ramírez habla de la aparición de lo que los expertos coinciden en afirmar “fenómeno de los nuevos emisores”.

Nos vamos a centrar en analizar las estrategias que usa el poder y, en este caso el poder político, para conseguir presencia en la opinión pública, nos vamos a situar en un contexto social en el que para conseguir ese objetivo necesita hacerlo a través de dos medios tradicionales, el control sobre la propiedad y el control sobre las políticas de comunicación. Nos podemos preguntar entonces qué papel ocupa el gabinete de comunicación en este orden, la respuesta es un nuevo medio de control sobre la fuente de información. De forma que le permite al poder político intervenir en las rutinas productivas de los medios con armas puramente periodísticas.

⁷ MARTÍN MARTÍN, F: *Comunicación empresarial e institucional*, Editorial Universitas, Madrid. 1999

Sobresale en este sentido no sólo la necesidad de estar manifiestamente en la opinión pública para resaltar el poder, sino también el carácter imprescindible de tener una presencia favorable cualitativamente y las estrategias necesarias para alcanzarlas a través de los gabinetes de comunicación, que imprime valor a la información y acentúa la presencia positiva de la institución en los medios de comunicación.

Sam Black⁸ resume en dos las funciones de los gabinetes de comunicación dentro de las administraciones públicas: la primera de ellas, dar habitualmente información sobre los planes y los logros de la institución; la segunda, educar a los ciudadanos sobre la legislación, disposición y todos los asuntos que afectan a la vida diaria de la ciudadanía.

Entienden los expertos que el gabinete de comunicación es una forma evolucionada de la relación entre la administración y los ciudadanos dentro de la vida democrática que sugiere que a mayor complejidad de la administración, mayor apertura y paso del administrado al ciudadano/cliente.

Existe además una gran diferenciación respecto al tipo de institucionalización de la comunicación en tanto si hablamos de una comunicación institucional realizada desde dentro de la propia institución –gabinete de comunicación- o si se realiza desde fuera de la entidad –asesoría externa de comunicación. En el primer caso, la comunicación sale del propio gabinete que está ubicado como un departamento interno dentro de la estructura y funcionamiento de la institución y que se encarga de la política comunicativa. Cuando hablamos de asesoría externa de comunicación, como es el segundo planteamiento, nos referimos a una empresa externa que la entidad contrata de forma continuada o periódica para que se encargue de planificar la política comunicativa y de ejecutar el plan de comunicación o algunas de sus funciones. En

⁸ **BLACK, S:** *Las relaciones públicas. Un factor clave de gestión*, Editorial Hispano, Barcelona. 1991

ambos casos los objetivos y las funciones son similares, no tanto así, la dinámica de trabajo y las ventajas e inconvenientes son diferentes en ambos planteamientos.

Los gabinetes de comunicación nacen al amparo de la reestructuración de la administración pública con la llegada de la democracia, vinculados al poder político y con escasos pero profesionales medios humanos y una buena infraestructura, orientados fundamentalmente a la transmisión de información con los medios de comunicación.

2. Planteamiento de la investigación

Para presentar a grandes rasgos el proceso seguido para la determinación del tema, podemos señalar las etapas siguientes: Una primera de ellas que toma como punto de partida el campo de la comunicación en general; desde aquí, pasamos a enfocar el ámbito de la comunicación pública, entendida como la comunicación de las organizaciones públicas con la ciudadanía. En este área, continuamos cerrando el gran angular óptico para delimitar el tema de la gestión de la comunicación pública, que comprende la creación de una estrategia comunicativa, de acuerdo con los fines que se quieran alcanzar, y para concluir, la toma de decisiones a lo largo del proceso de gestión.

Mientras que en otros campos de la comunicación en general y de la comunicación pública en particular, como por ejemplo en la publicidad, las relaciones públicas, los gabinetes de prensa o la comunicación llamada corporativa, existe una bibliografía notable sobre teorías, marcos conceptuales, modelos y conocimiento empírico, en el campo de la gestión de la comunicación pública, las referencias bibliográficas, tal como precisaremos más adelante, son muy escasas. Segundo, el significado, funciones, objetivos y formas de gestión de la comunicación pública están cambiando profundamente. Desde hace unos años este tipo de comunicación está sujeta a un proceso intenso de transformación, que pasa de la idea clásica de ofrecer a la ciudadanía una mera información sobre los servicios públicos a la nueva misión de crear unas relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos que fortalezcan a la sociedad democrática. Tercero, un problema acuciante de muchas organizaciones

públicas que pretenden transformar el alcance y significado de la comunicación pública es la falta de modelos teóricos y ejemplos prácticos sobre la estrategia y la gestión de dicha forma de comunicación.

Una vez determinado el tema de la gestión de la comunicación pública el siguiente objetivo de la investigación se ha centrado en la búsqueda y la construcción de una teoría, un marco teórico o un modelo para este tipo de gestión de la comunicación. Este propósito llevó en un primer momento a una revisión crítica de los modelos existentes sobre la comunicación en general que mostraban una gran eficacia en la comunicación de las empresas privadas. De los modelos relacionados o aplicables a la gestión de la comunicación empresarial destacamos las claves siguientes: la necesidad de trabajar sobre un solo eje comunicativo, que articule todas las propuestas y contenidos, el cual está relacionado con el concepto de valor de marca; el conocimiento del cliente y sus características como referente para la toma de decisiones y la integración y coordinación de esfuerzos en un escenario de gran complejidad.

Entendíamos que las propias claves de gestión de la comunicación en las empresas privadas no tenían por qué ser aplicables directamente al ámbito público. Esta reflexión nos llevó a introducir otro objetivo de investigación sobre las peculiaridades de la comunicación pública, su contexto y su marco institucional que la distinguen de la comunicación de las empresas privadas. Después del desarrollo de esta fase quedaba establecido un marco conceptual que, por una parte, requería ser completado con una investigación empírica y que por otra guiara esta última fase de la investigación. Se trataba de investigar en un trabajo de tipo exploratorio las formas de gestión que realmente utilizan las organizaciones públicas en su empeño de transformar la misión, las funciones y el contenido de la comunicación. Más específicamente, debían investigarse los retos que se proponen las organizaciones públicas, los procesos que establecen, los problemas a los que se enfrentan y las soluciones que proponen en el proceso de gestión previamente establecido a partir de consideraciones teóricas. Este conocimiento posiblemente llevaría a mejorar el modelo o elementos decisivos de gestión.

Para ello elegimos la administración local con el criterio de que sus relaciones con la ciudadanía son mucho más extensas e intensas que en otras organizaciones públicas. En ellas, la proximidad con los ciudadanos es determinante. De la administración local, concretamente un ayuntamiento de tamaño medio, cuya comunicación encierra una gran complejidad y, a la vez, no se dividen en territorios independientes como suele ocurrir en los grandes ayuntamientos.

A continuación presentamos nuestra propuesta de investigación identificando: el objeto de estudio, hipótesis de trabajo, nuestro problema de conocimiento, los objetivos generales y la metodología que vamos a desarrollar. Necesitamos avanzar en nuestro objeto de estudio dando respuesta a los objetivos de investigación planteados. Sin embargo, consideramos que es importante la definición de la hipótesis ya que marca el norte de la investigación en el presente y para etapas futuras.

2.1. Objetivo general de la investigación

La comunicación, cada vez más, ocupa un lugar primordial en la dirección estratégica de empresas e instituciones, por lo tanto nos parece interesante afrontar estos temas desde un planteamiento sistematizado y metodológicamente solvente. El estudio forma parte del desarrollo completo de un proyecto de estrategia y gestión comunicativa. Las expectativas que teníamos al emprender esta investigación se concentraban, por tanto, en el objetivo de crear un marco conceptual sobre la gestión de la comunicación pública que constituyera una aportación teórica relevante y que al mismo tiempo ofreciera un instrumento de trabajo a las organizaciones públicas. Este objetivo se completaba con el propósito de contribuir también al conocimiento de la forma en que las organizaciones públicas realmente establecen sus estrategias y gestiones.

En este sentido, la presente investigación tiene por objeto de estudio la estructura, gestión y valores en la comunicación de las organizaciones. Para examinarlo se diseñará un proceso de investigación que definirá el perfil de las organizaciones de

referencia que se convertirá en una unidad de observación para nuestro análisis y se estudiará a través del máximo responsable del departamento o área de comunicación formalmente constituida en la organización que formará parte de nuestra investigación.

En concreto nos interesa trabajar con la máxima autoridad en comunicación de la organización observada porque su valía profesional en este trabajo le confiere calidad de experto en comunicación, experiencia que su carrera profesional acredita y, más importante aún si cabe, nos va a transferir información sobre la estructura, la gestión y los valores, en la comunicación de su organización.

De acuerdo con los objetivos de investigación indicados, las preguntas de investigación que nos formulamos se refieren unas de ellas al marco conceptual y otras al trabajo empírico.

1) En primer lugar, necesitamos conocer cómo se estructura, en el organigrama empresarial, la comunicación integral/global de las empresas, desde el planteamiento - cada vez más extendido- que considera a la comunicación como una herramienta estratégica de gestión.

2) Por otro lado, averiguar las diferencias que existen en la gestión de la comunicación entre diferentes perfiles de organizaciones y qué departamento/s se encargan de su correcto funcionamiento.

3) Si existe una dirección de comunicación reconocida en los organigramas. En caso afirmativo: cómo se organiza ese departamento; cuáles son sus funciones; en que lugar del organigrama se sitúa este departamento; quién es el responsable de la Dirección de Comunicación -el director general, el director de marketing, el director comercial, el responsable del gabinete de prensa, el responsable de las relaciones públicas, el director de comunicación, u otros-.

4) Grado de implantación del director de comunicación, funciones de este profesional, con quién reporta.

5) En qué modelo organizativo se basan los departamentos de comunicación: si existe un modelo o varios de referencia para estructurar el departamento, o, por el contrario se organizan de forma arbitraria en función, cada uno, de sus propias necesidades y perfiles organizacionales.

6) Qué comunican y cuales son sus herramientas.

Considerando las escasas contribuciones científicas existentes en lengua española sobre gestión de la comunicación política en contextos regionales o locales, este trabajo de investigación pretende ser una herramienta adecuada para los responsables de administraciones públicas municipales que desean aplicar una política de comunicación en su gestión, incorporando ésta como un elemento más y de vital importancia. Con los objetivos básicos de diseñar una política de comunicación en las administraciones públicas locales y, por otro lado, para conocer cómo actuar ante los medios, apostando por un uso coherente de la comunicación en la relación con los ciudadanos y también con los públicos internos de la propia institución.

Desde conocer las claves para gestionar la comunicación política local hasta abordar cómo se debe gestionar una adecuada comunicación política de acuerdo a los condicionantes que imponen los contextos locales y regionales, este trabajo recorre asuntos tan importantes como:

- La gestión de la agenda política;
- Las relaciones con los medios tradicionales;
- El uso de los nuevos recursos on line;
- La utilización de medios propios;
- Las directrices que se han de tener en cuenta en la gestión de las pequeñas crisis locales.

Dos son los propósitos fundamentales de esta obra:

- Diagnosticar el estado de la comunicación política local.

—Ofrecer recomendaciones para usar de modo eficaz todos los recursos estratégicos existentes.

La presente investigación se desarrolla en nueve capítulos que se centran en:

- 1) Marco teórico de la comunicación organizacional.
- 2) Teorías de la organización en el ámbito estratégico de la comunicación.
- 3) La dinámica de la comunicación en el ámbito de las organizaciones.
- 4) Comunicación y sociedad de masas. Introducción a la teoría de la comunicación social.
- 5) Del gabinete de prensa a la dirección de comunicación.
- 6) La dimensión estratégica de la comunicación en el marco institucional.
- 7) La importancia de la transparencia en la administración pública.
- 8) Epílogo: conclusiones.
- 9) Fuentes documentales. Bibliografía: libros, revistas, publicaciones electrónicas, actas de congresos, jornadas, reuniones y el apéndice de anexos.

En primer lugar, en el marco conceptual de los gabinetes de prensa, opinamos que las relaciones con los medios deben alejarse tanto física como organizativamente de la publicidad y, como mucho, pueden mantener contactos puntuales con los trabajos realizados por el área de relaciones públicas. Cuanta menos contaminación entre estas áreas más libertad para que sean los profesionales los que determinen los contenidos que utilizarán para transmitir a los usuarios de información.

La segunda cuestión que queremos dejar clara desde el principio es que este compendio o conglomerado de reflexiones nos permitirá aumentar nuestros conocimientos sobre una la comunicación institucional, pero bajo ningún concepto nos hará unos expertos. La práctica profesional del periodismo, valga la redundancia, conlleva ejercer la profesión: tratamos de transmitir parte de nuestros conocimientos; el resto se consigue con la rutina laboral y con formación continua.

La obra hace un repaso a aspectos tales como la definición de la noticia, la comunicación interna y externa, las notas de prensa, las ruedas de prensa, las exclusivas, las relaciones con los periodistas, el manual de crisis, la publicidad institucional y la documentación, abordando también la comunicación personal y la preparación de entrevistas y debates. Para conocer la gestión de la información en las organizaciones se abordan uno a uno todos los puntos a tener en cuenta para comprender, planificar y desarrollar una gestión comunicativa eficaz. En concreto: a) Modelos de organización. b) Identidad e imagen corporativa, reputación y responsabilidad social corporativa. c) El plan global de comunicación, diseño de estrategias y evaluación de acciones. d) Estructura y funciones del Departamento de Comunicación y funciones del Director de Comunicación (Dircom). e) Comunicación interna: flujos, canales, soportes y mensajes. —Comunicación de marketing y gestión de la organización como marca. f) Técnicas de comunicación organizacional y de marketing: relaciones públicas, publicidad, promociones, relaciones con los medios, venta directa, protocolo, información en medios propios, discurso y lobbying. g) Comunicación de la organización en internet (Organizaciones 2.0): relaciones virtuales, arquitectura, usabilidad, accesibilidad, posicionamiento. h) Estrategias de comunicación en situaciones de crisis.

Definiciones que podemos resumir en los siguientes epígrafes:

- Definición de Gabinete de Prensa
- Origen e historia de la Comunicación Institucional y Empresarial
- Funciones y disfunciones de los Gabinetes de Prensa
- Los responsables de Prensa: periodistas o pseudo periodistas. Sus relaciones con los medios de comunicación.
- Técnicas utilizadas para la difusión de los mensajes empresariales
- Convocatoria
- Nota de prensa
- Rueda de Prensa
- Declaraciones
- Entrevista
- Dossiers
- Artículos

- La nueva dinámica de las Redacciones: nuevos sistemas y tecnologías
- La Empresa y los Medios de Comunicación
- Análisis de las distintas actitudes de los máximos ejecutivos de la organización ante los profesionales de la información
- La formación de portavoces en función de las acciones de prensa
- La empresa ante una crisis de Comunicación.

Este trabajo, por tanto, parte de la idea de que las organizaciones son el resultado de su comunicación con el entorno y consigo mismas. Estas páginas van dirigidas a todos aquellos que desean aproximarse a la comunicación de las organizaciones de una forma sencilla pero rigurosa, convencidos de que comunicar no es emitir, sino conseguir que nos atiendan y que nos entiendan. Para poder describir el marco conceptual de análisis en el que se produce la comunicación pública, subrayando las diferencias en las condiciones y formas bajo las que tiene lugar su gestión, se plantearon las siguientes cuestiones conceptuales de investigación: - ¿Existen diferencias claras, básicas, entre la comunicación que se desarrolla en el escenario público respecto a la que habitualmente tiene lugar en el escenario privado? ¿En qué se fundamentan dichas diferencias? ¿Qué aspectos están en el origen de la singularidad? - Si dichas diferencias son relevantes, ¿dan lugar a un marco específico y único de la comunicación pública? ¿Qué factores son fundamentales en la definición de dicho marco? - ¿Qué elementos, instrumentos, deben adaptarse o reinventarse? ¿Aparece algún elemento propio? - ¿Qué marco conceptual podemos ofrecer a las organizaciones públicas? En relación con el objetivo de contribuir al conocimiento de la forma en que las organizaciones públicas, específicamente en los entes locales, establecen sus estrategias y líneas operativas, se formularon las siguientes cuestiones empíricas de investigación: - ¿Qué propósitos, objetivos y retos afronta la función de comunicación? ¿Qué problemas debe ayudar a resolver? - ¿En qué condiciones tiene lugar la práctica de la comunicación pública en las corporaciones locales? - ¿Qué tipos de procesos tienen lugar en el desarrollo de la comunicación pública? ¿En función de qué variables y elementos se configuran las estrategias de comunicación? - ¿Cómo se gestiona la especificidad del sistema y la organización de la comunicación pública? - ¿Qué factores se evalúan como básicos para el desarrollo del sistema comunicativo de las administraciones locales? ¿Qué factores

representan un freno? - ¿Cómo podemos revisar el marco conceptual propuesto de acuerdo con los resultados empíricos?

Como las razones de cualquier investigación radican en su interés académico, su necesidad y su utilidad. En este sentido, nuestro objetivo es encontrar respuestas que nos permitan avanzar en el diseño de un posible modelo de gestión de la comunicación que pueda ser una referencia válida tanto para una pequeña organización cuyas necesidades de comunicación puedan ser cubiertas con un solo comunicador, como en grandes organizaciones que incluyan en sus organigramas departamentos específicos de comunicación, en función de las necesidades concretas de cada caso.

2.2. Hipótesis de trabajo

Somos conscientes de que, en la evolución del conocimiento científico, partiendo de una fase exploratoria como es nuestro caso, hay muchas etapas que superar antes de poder concluir entorno a un objeto de estudio y antes de lograr contrastar una hipótesis de trabajo, por lo que abordamos esta nueva fase de nuestro proyecto con el ánimo de seguir encontrando respuestas, básicamente de dos fuentes: las fundamentadas en el estudio científico y las que surgen, del día a día, de la experiencia de los profesionales. Necesitamos acercarnos a una realidad que nos permita orientarnos en torno a posibles modelos de actuación como profesionales de la comunicación de las organizaciones.

En nuestra hipótesis planteamos que el perfil de la organización condiciona el modelo de gestión de la comunicación, en cada tipo de empresa. Sin embargo, se avanza hacia una gestión global de la comunicación, estructurada bajo un responsable único, que permite generar sinergias en torno a un modelo de gestión integrador y coherente de todas las acciones de comunicación de la empresa/organización.

El término “método” etimológicamente está relacionado con los nombres de “meta” y “guardameta” (en el fútbol), de manera que originalmente significaba “un

camino para llegar a un punto de destino”. Actualmente se reserva casi exclusivamente a los procedimientos de la investigación empírica. Sin embargo se puede aplicar también a la investigación conceptual, en el sentido de método de trabajo. Para preparar la elaboración del marco conceptual, la investigación se dividió en dos grandes bloques vinculados a los distintos campos de estudio.

El primero de ellos analiza la comunicación en general como una disciplina de gestión dentro de las organizaciones. El segundo desarrolla el marco conceptual de la comunicación pública y analiza la evolución, las características y las necesidades de la misma. De acuerdo con el enfoque y los objetivos que se han indicado, la memoria de tesis doctoral se divide en las partes siguientes:

De acuerdo con el enfoque y los objetivos que se han indicado, la memoria de tesis doctoral se divide en las partes siguientes:

A) **Parte I: Marco conceptual de la gestión de la comunicación en las organizaciones.** En esta parte se establece, a lo largo de cuatro capítulos, el marco teórico general de referencia sobre la comunicación en toda clase de organizaciones, y específicamente sobre la comunicación empresarial. La comunicación en las empresas, instituciones y organizaciones en general, cada día con más fuerza, está siendo considerada como una herramienta estratégica de gestión. Las organizaciones, cada vez son más sensibles hacia este problema y necesitan formarse e informarse adecuadamente para poder dar una respuesta efectiva a esta necesidad. El presente estudio, trata de aportar herramientas útiles para poder desempeñar ese asesoramiento. El capítulo 1 presenta la importancia de la comunicación como ámbito de interés singular en la gestión de las organizaciones, delimita el marco conceptual con una aproximación a la comunicación corporativa, empresarial y organizacional y sus campos de estudio clásicos. El capítulo 2 describe las teorías de la organización en el ámbito estratégico de la comunicación con nuevas tendencias, retos y propuestas de modelos de gestión comunicativa. El capítulo 3 se centra en los factores que facilitan la dinámica de la comunicación en el ámbito de las organizaciones y elementos básicos descritos en la literatura específica que destacan como fundamentales para una correcta

gestión de la comunicación. El capítulo 4 avanza en las teorías que sirven para delimitar los modelos de investigación de la comunicación social.

B) Parte II: Marco conceptual de la comunicación en el sector público.

Esta parte está dividida en cinco capítulos e investiga la comunicación institucional desde el marco conceptual propio de la comunicación pública. El capítulo 5 aborda la definición, clasificación y funciones del Gabinete de Comunicación, identificando el perfil profesional de su dirección y el planteamiento básico del Plan de Comunicación para reforzar la identidad corporativa. Desde un punto de vista más estratégico, el capítulo 6 identifica los factores asociados a la evolución de la gestión pública que mayor incidencia tienen en la formulación de las estrategias y políticas actuales de comunicación en las administraciones públicas. Este capítulo explora el marco teórico específico de la comunicación pública marcado por una indefinición terminológica considerable y por una demanda creciente de funciones y roles a desempeñar en el escenario público. Conviene aclarar, por tanto, que el concepto de comunicación pública se refiere a la actividad que ejercen en este campo las organizaciones públicas, y por consiguiente no puede asimilarse a la comunicación política, electoral o social en general. Asimismo, la utilización del concepto organización pública responde al interés de la tesis por subrayar las singularidades de la gestión de la comunicación en el sector público, entendiendo que existen diversos tipos de organizaciones que ejercen una función pública: desde las vinculadas al concepto clásico de administración –sean locales, autonómicas o estatales–, hasta los organismos, institutos, patronatos, agencias, empresas y consorcios públicos o semipúblicos. El capítulo 7 nos permite abordar desde un punto de vista más práctico la importancia del portal de transparencia en la administración pública para facilitar el acceso a la información y el código de buen gobierno. Los dos últimos capítulos de la tesis recogen las conclusiones –capítulo 8–, anexos y fuentes documentales –capítulo 9–.

Analizaremos, por tanto, en este trabajo cuestiones tan importantes para el desarrollo de la comunicación institucional y política en las administraciones locales tales como:

1. DENOMINACIÓN DEL GABINETE

- a) Gabinete de Prensa
- b) Gabinete de Comunicación
- c) Asesoría de Comunicación
- d) Departamento de Relaciones Públicas
- e) Relaciones Institucionales
- f) Otros

2. ¿QUIÉN SE ENCARGA DE LA GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO?

- a) Un departamento o gabinete institucional
- b) A través de un gabinete institucional y de un gabinete por cada grupo político municipal (incluyendo un gabinete por cada grupo político que forma parte del gobierno)
- c) A través de un gabinete institucional y de un gabinete por cada grupo político municipal (excluyendo el gabinete correspondiente a cada grupo político que forma parte del gobierno)
- d) A través de un gabinete por cada grupo político municipal
- e) Otras
- f) Una empresa de comunicación exterior
- g) Otro departamento que asume otras funciones.
- h) Cada área se encarga de su comunicación
- i) Ninguno

3. ¿CUÁNTAS PERSONAS SE ENCARGAN DE LA COMUNICACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO?

- a) Una
- b) Dos
- c) Tres
- d) Más de tres

4. ¿QUIÉN ES LA PERSONA RESPONSABLE DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN?

- a) Jefe/a de Prensa
- b) Director/a de Comunicación
- c) Asesor de Comunicación
- d) Relaciones Públicas
- e) Relaciones Institucionales
- f) Otros

5. ¿CÓMO ESTÁ REGULADA LA RELACIÓN LABORAL CON EL AYUNTAMIENTO?

- a) Mediante nombramiento
- b) Mediante contrato
- c) Otras

6. SEGÚN EL CONTRATO O NOMBRAMIENTO, EL RESPONSABLE DE COMUNICACIÓN TRABAJA PARA:

- a) Institución
- b) Grupo Municipal
- c) Es personal del partido no adscrito a la institución municipal

7. ESTE CONTRATO O NOMBRAMIENTO, ¿DE QUÉ TIPO ES?:

- a) Funcionario
- b) Personal laboral fijo
- c) Personal de confianza (laboral eventual)
- d) Otros

8. ¿QUÉ ESPACIO FÍSICO OCUPA EL GABINETE DE PRENSA O DE COMUNICACIÓN?

- a) Dentro de la institución
- b) Fuera de la institución
- c) Asesoría externa de comunicación
- d) Otros

9. ¿QUÉ TIPO DE COMUNICACIÓN GESTIONA LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN?

- a) Sólo la comunicación interna
- b) Comunicación total, interna y externa
- c) Sólo la comunicación externa
- d) Otros

10. ¿REQUIERE LA COLABORACIÓN DE OTROS DEPARTAMENTOS PARA GESTIONAR LA COMUNICACIÓN INTERNA?

- a) Sí, en colaboración con los Recursos Humanos
- b) No se trabaja con otros departamentos
- c) Sí, desde diferentes departamentos
- d) Conjuntamente con Recursos Humanos y otros departamentos

11. ¿QUÉ FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN PRIMAN A LA HORA DE CONSTRUIR LA IMAGEN CORPORATIVA DE LA INSTITUCIÓN?

- a) Las relaciones con los medios de comunicación
- b) La comunicación de imagen corporativa

- c) La comunicación del producto
- d) La comunicación interna con los trabajadores de la institución
- e) Publicidad o marketing directo
- f) Patrocinio y mecenazgo
- g) Mantenimiento de contenidos de la página web
- h) Elaboración de una revista o periódico
- i) Archivo y documentación
- j) Organización de eventos
- k) Gestión de redes sociales de la institución
- l) Otros.

12. ¿QUÉ HERRAMIENTAS, DE ENTRE LAS SIGUIENTES, EMPLEA LA ORGANIZACIÓN?

- a) Publicaciones, revistas, boletines
- b) Argumentarios
- c) Dossiers o análisis de prensa
- d) Manual de identidad corporativa
- e) Comunicados o notas de prensa
- f) Ruedas de prensa
- g) Entrevistas
- h) Campañas publicitarias
- i) Patrocinio o mecenazgo
- j) Entrenamiento del portavoz o alcalde
- k) Asesoramiento técnico (planificación de intervenciones, redacción de discursos...)
- l) Otras

13. ¿ES UN GABINETE DE COMUNICACIÓN ON LINE?

- a) Realiza de forma parcial su actividad en la red
- b) Realiza totalmente su actividad en red
- c) Sólo utiliza la red esporádicamente

14. EN EL CASO DE LA SALA DE PRENSA ONLINE, ¿QUIÉN ELABORA SUS CONTENIDOS?

- a) Gabinete de comunicación/prensa institucional
- b) Gabinete de comunicación/prensa Grupo Municipal del partido en el gobierno
- c) Gabinete de todos los grupos políticos con representación en la corporación
- d) Otros

15. ¿QUÉ VÍA PRIMA EN LA RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

- a) Correo electrónico
- b) Personal
- c) Por teléfono

- d) Fax
- e) Correo tradicional
- f) Otros.

16. MOTIVOS QUE LLEVAN A USAR EL CORREO ELECTRÓNICO EN LA RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

- a) Interactividad
- b) Integración de recursos y soportes (combinar texto, imágenes, audio...)
- c) Rapidez de transmisión
- d) Superación de barreras espacio-temporal
- e) Mayor capacidad de almacenamiento y especialización
- f) Menor gasto
- g) Permite acceder a un gran número de usuarios

17. MOTIVOS QUE LE LLEVAN A NO USAR EL CORREO ELECTRÓNICO EN SU RELACIÓN CON LOS MEDIOS.

- a) Superficialidad o falta de atención a los correos
- b) Dificultad de identificar la autoría
- c) Aún no hay acceso mayoritario a Internet
- d) Elevado coste de acceso a Internet por parte de la entidad
- e) Bombardeo informativo que harán que no se preste atención a sus envíos.
- f) Baja credibilidad.

18. ¿CUANTO TIEMPO HACE QUE UTILIZA LA VÍA INTERNET PARA SU RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN?

- a) Hace menos de un año
- b) Más de un año
- c) Más de cinco años
- d) Más de diez años

19. NÚMERO DE ENVÍOS (comunicados o notas de prensa que envía al día).

- a) Uno o ninguno
- b) Más de dos
- c) Más de cinco

20. ¿SI ENVÍA UN COMUNICADO O NOTA DE PRENSA POR CORREO ELECTRÓNICO LO VUELVE A REENVIAR POR OTRA VÍA (FAX O LLAMADA TELEFÓNICA DE CONFIRMACIÓN)?

- a) Si
- b) No
- c) A veces.

21. ¿EL AYUNTAMIENTO DISPONE DE PÁGINA WEB?

- a) Sí
- b) No

22. MOTIVOS QUE LLEVAN A COLGAR UNA PÁGINA WEB.

- a) Dar a conocer el Ayuntamiento
- b) Mejorar la imagen
- c) Acercar a los ciudadanos la gestión
- d) Personalización de la comunicación
- e) Acercar a nuevos grupos de ciudadanos la gestión del Ayuntamiento.
- f) Acercar la gestión a más medios de comunicación
- g) Agilizar servicios municipales

23. SEÑALE LOS CONTENIDOS QUE SE INCLUYEN EN LA WEB.

- a) Información sobre el municipio (historia, recursos turísticos, etc)
- b) Funcionamiento de las áreas del ayuntamiento.
- c) Curriculum o trayectoria del equipo de gobierno y/o alcalde.
- d) Información de servicio al ciudadano (formularios, oficina de atención personal, reglamentación o normativas, etc.
- e) Foros o chat.
- f) Buzón de sugerencias
- g) Enlaces a otras webs
- h) Buscador.
- i) Hemeroteca o archivo.
- j) Sala de prensa o sección dirigida a los medios de comunicación

24. SEÑALE TIPO DE INFORMACIÓN QUE CONTIENE LA SALA DE PRENSA VIRTUAL.

- a) Comunicados de prensa
- b) Notas de prensa
- c) Archivo de documentos
- d) Información sobre el municipio
- e) Funcionamiento de las áreas del Ayuntamiento
- f) Otras

25. ¿DISPONE EL AYUNTAMIENTO DE INTRANET?

- a) Sí
- b) No

26. SEÑALE LAS OPCIONES QUE CONTENGA LA INTRANET DE ESTE AYUNTAMIENTO.

- a) Correo electrónico interno
- b) Revista o periódico dirigido a los empleados
- c) Base de datos
- d) Permite reuniones on-line
- e) Foros de discusión
- f) Sistemas de planificación secuencial
- g) Otros

27. ¿DISPONEN DE UN MANUAL DE IDENTIDAD CORPORATIVA?

- a) Sí
- b) No

28. ¿CUELGA EN LA RED EL MANUAL DE IDENTIDAD CORPORATIVA?

- a) Sí
- b) No

29. EN EL SENO DE SU ORGANIZACIÓN, ¿HAN REALIZADO ALGUNA CONFERENCIA ON-LINE O VIDEOCONFERENCIA?

- a) Sí
- b) No

30. ¿CON CUANTA FRECUENCIA LLEVAN A CABO VIDEOCONFERENCIAS?

- a) Menos de una al mes
- b) Más de una al mes

3. Propuesta metodológica

La forma de acercarse a una determinada realidad, con independencia de sus atributos definitorios, determina la especificidad del ángulo de observación, establece los límites del enfoque y clarifica las herramientas de mayor utilidad a la hora de precisar un acercamiento que, primero, tiene la intención de identificar, luego se encarga de desbrozarla en unidades simples de estudio y, finalmente, posibilita, siguiendo esta secuencia y como último paso del proceso, el establecimiento de un conjunto de supuestos que se resuelven en conclusiones finales.

Quizás sean éstas, en líneas generales, las distintas fases de todo proceso investigador. Sin embargo, “para llevar a cabo una investigación hay que realizar numerosas actividades, unas en forma secuencial, otras en forma simultánea y tomar varias decisiones en diferentes etapas”⁹. La primera de ellas es, observado el fenómeno e interesados por él, acotar el objeto de estudio convenientemente. En este caso, la comunicación institucional y política como herramienta clave en la planificación estratégica en los ayuntamientos.

Siendo fieles a esta identificación del objeto de estudio y a su inevitable localización espacio-temporal ya, desde un primer momento, se ha procedido a ensamblar los diferentes elementos, metodológicos y conceptuales, que, interaccionados entre sí, han posibilitado la elaboración y redacción de este trabajo final dentro de un dilatado proceso de investigación que fue encaminado siempre en una misma dirección y al servicio de un mismo objetivo concreto: desengranar la comunicación institucional y política en las administraciones locales. Esta aseveración tiene una gran importancia porque, como subraya Harold Brown, “el único aspecto permanente de la ciencia es la investigación”¹⁰.

Como asegura Klaus Krippendorff, “toda investigación científica está motivada por el deseo de conocer o entender mejor una porción del mundo real”¹¹. De esta forma, la *porción* del mundo real que se intenta aprehender por medio de esta investigación,

⁹ **NAGHI NAMAKFOROOSH**, Mohammad: *Metodología de la investigación*, Limusa, México D.F., 1988, p. 61.

¹⁰ **BROWN**, Harold I.: *La nueva filosofía de la ciencia*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 222.

¹¹ **KRIPPENDORFF**, Klaus: *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*, Paidós Comunicación, Barcelona, 1990, p. 252.

que en términos genéricos se conoce como acotación del objeto de estudio, es la que encabeza en negrita y con un cuerpo de letra enorme el presente documento, esto es la comunicación institucional como herramienta en la planificación estratégica en los ayuntamientos.

Así, nos advierte Mohammad Naghi¹², “los objetivos de la investigación señalan los elementos del marco conceptual que se debe investigar {...} Estos objetivos describen las perspectivas de la investigación y especifican lo que se espera de los resultados” de la misma. No se puede desvincular una cosa de otra, porque la segunda, tras un laborioso proceso de estudio y análisis, es la consecuencia de la primera. Es decir, para rematar esta investigación mediante el presente documento de lectura ha sido necesario, en primer lugar, concretar el tema y el campo de estudio, fijar los objetivos y, finalmente, después de un trasiego que ha durado varios años, terminar todo el proceso aportando una serie de conclusiones, que aparecen en el último capítulo y que son el resultado de todo el trabajo previo.

De entrada, partimos de la idea de abordar esta ambiciosa tarea desde el trabajo que se realiza en los gabinetes de comunicación de los ayuntamientos tomando como referente el ayuntamiento de Dos Hermanas y que, a través de la observación participante, nos ayudará a trazar el modelo de gabinete que mayor aprovechamiento saca de la comunicación institucional.

Según defiende Bunge, “en términos muy generales, toda ciencia pretende en mayor o menor medida explicar, comprender y predecir. La ciencia, por tanto, tiene un carácter explicativo-comprensivo: explica y ayuda así a comprender problemas, es decir, hechos que de por sí aparecen como inexplicables. Para el descubrimiento de explicaciones la ciencia se sirve de un método (en griego, camino)”¹³. Ése es, precisamente, el objetivo del presente trabajo de investigación; explicar las características de una realidad concreta – la comunicación institucional y política como herramienta clave en la planificación estratégica en los ayuntamientos - gracias a la

¹² **NAGUI NAMAKFORROOSH**, Mohammad: *Metodología de la investigación*, Limusa, México D.F., 1988, p. 68.

¹³ **BUNGE**, Mario: *Seudociencia e ideología*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, pp. 19-20.

utilización de una metodología válida y adecuada. De esta forma, “el método de la ciencia es el único que garantiza el conocimiento de la realidad: todos los demás métodos harán al hombre”¹⁴ esclavo de sus opiniones, asegura Charles Pierce.

Esta primera exploración inicial nos pone en la senda sobre la conveniencia de, una vez que partimos del conocimiento exactamente riguroso de cómo se trabaja en el gabinete de comunicación del ayuntamiento de Dos Hermanas, activar un proceso de investigación que, de manera coherente y razonable, culmine con un trabajo específico sobre el tema, aportando todos los conocimientos acumulados y utilizando, para ello, todas las habilidades metodológicas adquiridas a lo largo del periodo que abarca los propios cursos de doctorado.

En cierta medida, los pasos que han servido de arranque y de impulso para la elección del tema, la acotación del objeto de estudio, la delimitación del ángulo de investigación, tanto espacial como temporalmente, y la elaboración de un índice de contenidos mínimamente válidos como para abordar la elaboración de esta investigación doctoral partieron de una doble premisa: situarla bajo el paraguas de las ciencias de la comunicación y la necesidad de emprender el camino gracias a un cauce exploratorio, que, en un primer momento, requirió de las técnicas y los rudimentos que se asocian a lo que, en términos científicos, se denomina metodología de la observación, como se detallará más adelante.

En todo caso, el punto de partida ha estado determinado por la acotación conceptual, espacial y temporal del objeto de estudio, que se ha precisado en estos tres niveles del siguiente modo:

- A) Conceptual: La comunicación institucional y política en los ayuntamientos
- B) Espacial: El ámbito de difusión y cobertura propio de la administración local.
- C) Temporal: Desde que se crea el gabinete de prensa del ayuntamiento de Dos Hermanas hasta nuestros días.

¹⁴ **PEIRCE**, Charles S.: *Mi alegato a favor del pragmatismo*, Aguilar, Buenos Aires (Argentina), 1971, pp. 35 y ss.

Sobre el eje en el que se entrecruzan estos tres factores se ha edificado todo un largo proceso de investigación que ha sido activado gracias a una hipótesis inicial de partida y que ha cuajado en virtud de la utilización de unas metodologías, contrastadas por la experiencia de múltiples casos previos, que han servido para articular el procedimiento de búsqueda, análisis y valoración de los documentos y datos obtenidos a lo largo del extenso camino que ha recorrido este prolijo esfuerzo investigador.

Sin embargo, de la determinación del objeto de estudio se deriva un campo posible de investigación, que, a pesar del optimismo y la ambición inicial, resulta impensable aprehenderlo por completo. En cierta medida, como afirma Karl Popper, una tesis científica nunca está fundamentada absolutamente, sino preferida a otras. En este sentido incide también Mario Bunge al afirmar que “lo peculiar de un campo de investigación, a diferencia de un campo de creencias, es que está permanentemente en flujo. En otras palabras, es la investigación activa de algún tipo: la búsqueda, formulación y solución de problemas, el descubrimiento de ideas y hechos, la invención de hipótesis, teorías, métodos o artefactos”¹⁵. Y es así porque, en líneas generales, “todo ser humano nace en el seno de una sociedad que incluye una cultura, y toda cultura incluye uno o más campos del conocimiento. Algunos de estos campos son sistemas cerrados de creencias (por ejemplo las religiones), mientras que otros son campos abiertos de investigación”¹⁶, por ejemplo, y a pesar de representar en sí mismo un objeto de estudio particular, la comunicación institucional en el ayuntamiento de Dos Hermanas.

En cuanto a la hipótesis de partida, siguiendo un mismo procedimiento, tan necesario como inevitable, llegamos al razonamiento de que “la investigación científica, en su sentido más amplio presenta dos vertientes distintas: el descubrimiento de los hechos y la creación de hipótesis y teorías”¹⁷. Es decir, una vez que se tiene constancia de la materia concreta elegida como objeto de estudio infiere sobre ella un conjunto de interrogantes que, en primer lugar, establece la hipótesis de salida que activa todo el

¹⁵ **BUNGE**, Mario: *Seudociencia e ideología*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, p. 25.

¹⁶ **BUNGE**, Mario: *Seudociencia e ideología*, Alianza Universidad, Madrid, 1989, p. 43.

¹⁷ **ALCINA FRANCH**, José: *Aprender a investigar*, Compañía Literaria, Madrid, 1999, p. 71.

proceso de investigación y, luego, se refuerza y diversifica mediante formulaciones hipotéticas menores, indispensables para avanzar en el trabajo.

Dentro de este contexto y apelando a la definición que nos da Carl Hempel, “empleamos la palabra hipótesis para referirnos a cualquier enunciado que esté sometido a contrastación, con independencia de si se propone describir algún hecho o evento concreto o expresar una ley general o alguna otra proposición más compleja”¹⁸. Por supuesto y de acuerdo tanto con el objetivo como con las expectativas reales de este trabajo de investigación, debemos quedarnos con la primera acepción, que es la que se ajusta enteramente al planteamiento y a los propósitos que han motivado la realización de esta investigación doctoral, que concentra todos sus esfuerzos en un ámbito de investigación específico, bastante restringido y definido desde un principio, cuyo afán, ni mucho menos, es establecer reglas generales, sino precisar el valor de la comunicación institucional y política como herramienta en la planificación estratégica en los ayuntamientos.

Aunque se parte de la objetivación de la materia de estudio y de su pertinente acotación como hecho particular no es el sentido, la finalidad ni el objetivo de este trabajo de investigación extraer conclusiones de validez universal. A diferencia de las argumentaciones esgrimidas por Carl Hempel cuando sostiene que “las ciencias empíricas tienen dos objetivos principales: descubrir los fenómenos particulares en el mundo de nuestra experiencia y establecer principios generales por medio de los cuales ellos pueden ser aplicados y predichos”¹⁹, en el contexto de las ciencias sociales donde se ha desarrollado este esfuerzo investigador concreto resulta imposible llegar a este tipo de conclusiones.

Este trabajo de investigación, por lo tanto, no es determinista. Aunque ha sido ordenado y encauzado siguiendo una metodología específica de carácter hipotético-deductivo, no se encuentra concernido por otra de las características que se han asociado tradicionalmente al conocimiento científico; la predictibilidad. Para Karl Popper, “el determinismo afirma que el futuro puede deducirse racionalmente a partir de las

¹⁸ HEMPEL, Carl: *Filosofía de la ciencia natural*, Alianza, Madrid, 1982, p. 38.

¹⁹ HEMPEL, Carl: *Fundamentos de la formación de conceptos en ciencia empírica*, Alianza, Madrid, 1988, p. 9.

condiciones iniciales, pasadas o presentes, en unión de teorías universalmente verdaderas”²⁰.

Esta argumentación es en exceso reduccionista a la vez que severamente discutida por Popper ya que aparta el objeto de estudio del marco de relaciones sociales, culturales, económicas y políticas con el que, por naturaleza, se encuentra en continua interconexión dentro de un curso dialógico en el que resulta inadecuado extirparlo de su contexto, dado que interactúa con él, más aún si se adscribe la elaboración de esta tesis al ámbito de las ciencias sociales.

“La sociología del conocimiento debe concebir sus condiciones sociales, culturales, históricas de formación”²¹, nos dice Edgar Morin, quien añade además que, “en el núcleo de toda teoría científica, hay postulados metafísicos o ideológicos y, aún más profundamente, paradigmas que la vuelven a unir, con su cordón umbilical, a la cultura de donde procede y a la historia en la cual nace y toma consistencia”²². “Aparte de criticar el determinismo –señala Popper-, he expuesto hasta ahora dos argumentos positivos a favor del indeterminismo: el del carácter aproximado del conocimiento científico y el de la asimetría entre el pasado y el futuro”²³.

Aunque para Bronowski “la ciencia es una forma de ordenar los acontecimientos, y el fin de sus investigaciones es encontrar las leyes en los que basar las predicciones simples”²⁴, por lo que su objetivo principal es, en consecuencia, “ordenar los casos particulares encuadrándolos en la estructura de una ley general”²⁵, el objeto y la finalidad de esta investigación difiere del rango de generalidad y predictibilidad que subyace en la anterior afirmación por la dificultad e imposibilidad de edificar teorías de aplicación global para hechos de naturaleza social como el investigado.

²⁰ **POPPER**, Karl: *El universo abierto. Un argumento a favor del indeterminismo*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 55.

²¹ **MORIN**, Edgar: *El método. Las ideas*, Cátedra, Madrid, 1992, p. 97.

²² *Ibíd.*, p. 61.

²³ **POPPER**, Karl: *El universo abierto. Un argumento a favor del indeterminismo*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 88.

²⁴ **BRONOWSKI**, J.: *El sentido común de la ciencia*, Península, Barcelona, 1978, p. 124.

²⁵ *Ibíd.*, p. 124.

Así, afirma Ludwik Fleck, “un hecho nunca es totalmente independiente de otros. Los hechos se presentan o bien como una amalgama más o menos relacionada de avisos individuales o bien como un sistema de saber que obedece leyes propias. Por eso, cada hecho repercute sobre muchos y cada cambio, cada descubrimiento, ejerce un influjo sobre un terreno virtualmente limitado”²⁶. Esta interdependencia es tanto más intensiva cuando existen conexiones estables y duraderas entre el hecho que se objetiva y acota para la investigación y el continuo que forma el contexto donde se inserta. De esta manera, “se forma un engranaje de hechos interrelacionados en todas las direcciones, que se mantiene en equilibrio mediante la interacción continua”²⁷ y que, desde un punto de vista hologramático, puede concluirse que “la parte no sólo está en el todo, sino que el todo está presente, en cierta forma, en la parte que está en él”²⁸, concluye Edgar Morin.

No obstante, desde una perspectiva epistemológica sobre la concepción de la ciencia, Mario Bunge nos recuerda con objeto de situar en su justo término tanto el punto de partida como el desarrollo de la investigación científica, que son cuatro sus fases esenciales: “Descubrimiento del problema -la constatación del hecho-, Hipótesis -cuando el recurso a lo ya conocido no es suficiente-, Deducción -de las consecuencias- y Contrastación”²⁹. Como es lógico, todas estas etapas están presentes en la elaboración de este trabajo a la hora de abordar con éxito cada una de las explicaciones que se derivan de la incidencia metodológica sobre el objeto de estudio seleccionado.

Por lo tanto, la elaboración de esta investigación depende de considerandos interrogativos que, una vez contemplados, generan deducciones o explicaciones cuyo basamento exclusivo se centra en el material de análisis elegido. Este tipo de hipótesis, señala Karl Popper, se plantean como “enunciados singulares que se aplican al acontecimiento concreto de que se trate y que llamaré condiciones iniciales”³⁰, en contraposición, claro está, a su posible derivación directa hacia reglas de aplicación

²⁶ **FLECK**, Ludwik: *La génesis y el desarrollo de un hecho científico*, Alianza Universidad, Madrid, 1986, p. 149.

²⁷ *Ibíd.*, p. 149.

²⁸ **MORIN**, Edgar: *El método. Las ideas*, Cátedra, Madrid, 1992, p. 87.

²⁹ **BUNGE**, Mario: *Epistemología. Curso de Actualización*, Barcelona, Ariel, 1980, pp. 34-35.

³⁰ **POPPER**, Karl: *La lógica de la investigación científica*, Tecnos, Madrid, 1975, p. 58.

universal. En este caso, la hipótesis de partida estaría constituida precisamente por la pregunta de si la comunicación institucional es una herramienta estratégica en las políticas informativas de los ayuntamientos.

Aunque el verdadero objetivo de este trabajo de investigación ha emanado del empeño por calibrar y concretar las complejas rutinas productivas de los gabinetes de comunicación dentro del organigrama institucional, cómo han ido cambiando y adaptándose a los tiempos de las tecnologías de últimas generación. Y con todo el material, averiguar si se puede mantener un gabinete de estas características, es decir, adaptado a los nuevos tiempos tecnológicos, con pocos o escasos recursos.

Para la elección de la metodología válida, hay que considerar que no todas las metodologías se ciñen con rigor al principio de utilidad y al objetivo que preside el presente estudio, porque, desde una perspectiva general, éstas deben ser entendidas como instrumentos potenciales al servicio de la investigación, aunque sólo una de ellas presenta las características necesarias para responder a todas las hipótesis que se desgranar a lo largo de esta investigación. En palabras de Gérard Fourez, “una vez comprobada la relatividad de los métodos con que los científicos hacen avanzar sus experimentos, también hay que insistir en la coherencia que pueden ofrecer. Enfrentados a preguntas, los científicos utilizan diversos métodos y modos diversos para aprehenderlas”³¹.

Por un lado, hace falta que sea eficaz, que nos lleve por el camino adecuado y que sea capaz de conducirnos eficientemente hasta llegar a las conclusiones finales según la finalidad que nos hemos propuesto.

Para empezar y evitar de este modo el delicado terreno de la confusión, es necesario definir un concepto que es, sin duda, clave para toda la investigación. Así, “el término metodología designa el modo en que enfocamos los problemas y buscamos las respuestas. En las ciencias sociales se aplica a la manera de realizar la investigación. Nuestros supuestos, intereses y propósitos nos llevan a elegir una u otra metodología”³².

³¹ **FOUREZ**, Gérard: *La construcción del conocimiento científico*, Narcea, Madrid, 1994, p. 59.

³² **TAYLOR S.J./BOGDAN**, R.: *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Barcelona, 1994, p. 15.

Aunque de la observación se ha derivado la constatación del objeto de estudio, es decir, se ha podido percibir sobre el terreno cómo la comunicación institucional es una herramienta estratégica en la política informativa del ayuntamiento de Dos Hermanas y, en consecuencia, se ha desatado la curiosidad y el interés imprescindible para establecer la hipótesis de salida ya reseñada, no se trata, en este caso, de analizar comportamientos humanos a través de la observación participante, que es el área donde mejor se aplican y mayores resultados han obtenido este tipo de metodologías, sino que han sido utilizadas, sólo de entrada, para precisar, por medio de la exploración inicial, la evidencia de que la comunicación institucional como una herramienta estratégica básica en las políticas de informativas de los ayuntamientos era algo más que una intuición y que se situaba en el terreno de la realidad objetivable, y, sólo por ello, su conversión factible en objeto de investigación pormenorizado e independiente.

Son muchos los teóricos que, situados en esta tesitura, defienden que “la ciencia comienza por la observación. Es un hecho innegable del cual actualmente nadie puede dudar”³³, ya que, en sí mismo, representa “el más antiguo y más moderno método de recogida de datos”³⁴. Aunque, “no se trata de una observación superficial, sino de una observación científica”³⁵, que responde a una finalidad concreta y que, en este caso, representa sólo el instrumento que ha permitido la detección del objeto de estudio. Una vez distinguido, identificado y definido, se ha optado por una metodología hipotético-deductiva que se desgrana por medio de hipótesis menores pero que, en todo momento, se encuentra al servicio de un mismo objetivo: desvelar mediante un indispensable rigor científico cómo la comunicación institucional se convierte en una estrategia indispensable en las políticas informativas de los ayuntamientos.

Es evidente que sin la previa localización y observación del objeto de estudio no habría sido posible poner en pie esta investigación. En este sentido, afirma Bronowski que “para obrar de un modo científico, de un modo humano simplemente, son necesarias dos cosas: hecho y pensamiento. La ciencia no consiste sólo en hallar los hechos; ni basta con pensar, aunque sea racionalmente. Los procesos de la ciencia son

³³ ANGUERA, María Teresa: *Metodología de la observación de las ciencias humanas*, Cátedra, Madrid, 1992, p. 19.

³⁴ *Ibíd.*, p. 19.

³⁵ VÁZQUEZ, J.M./LÓPEZ RIVAS, P.: *La investigación social*, UPE, Madrid, 1962, p. 78.

característicos del obrar humano en el sentido de que se desarrollan a través de la unión del hecho empírico y el pensamiento racional, de modo tal que pueden ser separados”³⁶. Es decir, la detección en sí misma del hecho no supone un afluyente fundamentado de conocimiento científico si no es sometido convenientemente a los cauces de una metodología por la que, una vez identificado y conocido, sea posible analizarlo y diseccionarlo en profundidad.

En este punto, recogiendo la definición de Ludwik Fleck, “se considera hecho lo fijo, lo permanente y lo independiente de la opinión subjetiva del investigador, lo contrapuesto a la transitoriedad de las teorías. Es la meta de las ciencias”³⁷, dice. De esta forma, nos recuerdan Lothar Schäfer y Thomas Schnelle en la introducción de su libro *La génesis y el desarrollo de un hecho científico*, “Fleck demuestra el carácter colectivo de la investigación, la dependencia de la ciencia de valores externos a ella {...}, se muestra, frente a la concepción ahistórica de la ciencia de los empiristas lógicos, como un defensor vehemente de la idea de desarrollo”³⁸. En cierta medida, muchos años antes de Edgar Morin, este médico judío pone de relieve la necesidad de vincular cualquier objeto de estudio al contexto al que pertenece y del que recibe a diario múltiples influencias, circunstancia que se multiplica en el terreno de las ciencias sociales.

De esta forma y tal como señala Carl Hempel a la hora de reseñar los *Fundamentos de la formación de conceptos en ciencia empírica*, “las hipótesis interpretadas serán hipótesis derivadas de la teoría; pero su confirmación o desconfirmación por los datos empíricos fortalecerán o debilitarán medianamente también las hipótesis primitivas a partir de las cuales fueron derivadas”³⁹. En esta cadena entre secuencial y arborescente de hipótesis, las segundas se desprenden de las primeras, pero éstas últimas se ven influenciadas por aquéllas que han sido motivadas a lo largo de una investigación que, en sí misma, debe ser considerada como un proceso.

³⁶ **BRONOWSKI**, J.: *El sentido común de la ciencia*, Península, Barcelona, 1978, p.

37.

³⁷ **FLECK**, Ludwik: *La génesis y el desarrollo de un hecho científico*, Alianza Universidad, Madrid, 1986, p. 43.

³⁸ *Ibidem*, prólogo de Lothar Schäfer y Thomas Schnelle, p. 27.

³⁹ **HEMPEL**, Carl: *Fundamentos de la formación de conceptos en ciencia empírica*, Alianza, Madrid, 1988, p. 57.

No obstante, este trabajo de investigación en modo alguno puede sustentarse sobre la base de la observación porque, como defiende Mohammad Naghi, “es la forma directa de recopilar datos en el momento que ocurren ciertos eventos”⁴⁰. Por el contrario, la práctica totalidad de este esfuerzo investigador se encauza mediante una proyección retrospectiva que se presenta como la única vía para determinar el tema de investigación. De ahí que la observación, salvado este umbral inicial, sea tan limitada y sólo pueda ser entendida como un primer estímulo para realizar una exploración sobre el terreno que ha despertado, eso sí, la curiosidad, el interés y el motivo concreto de la presente investigación.

Desde un punto de vista general, siguiendo la clasificación de Deutscher y para situar debidamente el tipo de metodología utilizada, “en las ciencias sociales han prevalecido dos perspectivas teóricas principales. La primera, el positivismo {...} Los positivistas buscan los hechos o causas de los fenómenos sociales con independencia de los estados subjetivos de los individuos”⁴¹, mientras la segunda perspectiva teórica principal se define como fenomenológica y, a diferencia de la anterior, “la realidad que importa es lo que las personas perciben como importante”⁴².

De esta forma, insisten Taylor y Bogdan, “adoptando el modelo de investigación de las ciencias naturales, el positivista busca las causas mediante métodos tales como cuestionarios, inventarios y estudios demográficos, que producen datos susceptibles de análisis estadístico”⁴³. En el otro extremo, en cambio, se encuentra el fenomenólogo, que **“busca comprensión por medio de métodos cualitativos tales como la observación participante, la entrevista en profundidad y otros, que generan datos descriptivos”**⁴⁴.

Por lo tanto, atendiendo a esta clasificación binaria entre métodos cuantitativos y cualitativos, **el presente trabajo de investigación ha elegido desde un principio la segunda opción porque ha arrancado de la observación, ha debido recurrir a la**

⁴⁰ NAGHI NAMAKFOROOSK, Mohammad: *Metodología de la investigación*, Limusa, México D.F., 1988, p. 163.

⁴¹ TAYLOR, S.J./BOGDAN R: *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Barcelona, 1994, p. 15.

⁴² *Ibíd.*, p. 16

⁴³ *Ibíd.*, p. 16.

⁴⁴ *Ibíd.*, p. 16.

entrevista con detenimiento en ocasiones y se ha ensamblado gracias a la elección de una metodología hipotético-deductiva que ha permitido su realización, haciéndolo posible, además de deseable.

De este modo, “en la metodología cualitativa el investigador ve al escenario y a las personas en una perspectiva holística; las personas, los escenarios o los grupos no son reducidos a variables, sino considerados como un todo” ya que se “estudia a las personas en el contexto de su pasado y de las situaciones en las que se hallan”⁴⁵. Como afirman Taylor y Bogdan para defenderse de las invectivas de los positivistas que reducen la acción investigadora a las posibilidades del dato cuantificable, “un estudio cualitativo no es un análisis impresionista, informal, basado en una mirada superficial a un escenario o a personas. Es una pieza de investigación conducida por procedimientos rigurosos, aunque no necesariamente estandarizados”⁴⁶.

Por lo tanto, a la hora de afrontar esta investigación se ha hecho de acuerdo con un método hipotético-deductivo, que parte del convencimiento de que la comunicación institucional es un valor estratégico para, tras la búsqueda del material relacionado con el objeto de estudio, extraer una serie de deducciones y explicaciones, que no son arbitrarias, sino que se encuentran sometidas a las determinaciones de la metodología utilizada.

Sin embargo, y evitando el riesgo de entrar en generalizaciones poco recomendables, “es evidente que la explicación científica se ofrece para sucesos individuales, para sucesos recurrentes, para regularidades invariables o para regularidades estadísticas”⁴⁷, por lo que, siguiendo la clasificación de Ernest Nagel, nos podemos encontrar con cuatro tipos de explicaciones: “deductivas, probabilísticas, funcionales o teleológicas y genéticas”⁴⁸, constituyendo el engranaje esencial y básico para esta investigación la primera de las cuatro variables posibles de explicaciones científicas que componen la referida ordenación de opciones.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 20.

⁴⁶ **TAYLOR, S.J./BOGDAN R:** *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Barcelona, 1994, p. 22.

⁴⁷ **NAGEL, Ernest:** *La estructura de la ciencia. Problemas de la lógica de la investigación científica*, Paidós, Buenos Aires (Argentina), 1974, p. 27.

⁴⁸ *Ibíd.*, pp. 32-36.

Así, si primero se parte de una hipótesis, que a su vez va generando otras de índole de menor, y se acomoda todo el proceso mediante explicaciones de carácter deductivo que tratan de responder a cada una de estas interrogaciones, de acuerdo con la relación de Nagel, se desemboca necesariamente en la obligada elección de la metodología más conveniente para la investigación: la hipotético-deductiva, aunque acomodándose sobre una serie de acontecimientos concretos que constituyen el objeto de estudio, que no permiten la realización ni de teorías ni de reglas de aplicación universales, pero que, en cambio, si avalan el método elegido como un instrumento válido para calibrar, determinar y precisar el valor estratégico de la comunicación institucional.

Para evitar equívocos, es necesario precisar que este trabajo se circunscribe al ámbito de las ciencias sociales, utilizando sus contrastadas y validadas metodologías de trabajo e incidiendo sobre un campo de investigación especificado desde un principio: la comunicación institucional y política como estrategia informativa en los ayuntamientos. Ciñéndonos a esta panorámica inicial y tal como admite Carl Hempel, “las diferentes ramas de la investigación se pueden dividir en dos grupos fundamentales: las ciencias empíricas y las ciencias no empíricas. Las primeras pretenden explorar, describir, explicar y predecir los acontecimientos que tienen lugar en el mundo en que vivimos”⁴⁹. En consecuencia y adelantando que bajo sus dominios se inserta el presente trabajo de investigación, “las ciencias empíricas o de la realidad comprenden las ciencias naturales, las ciencias sociales y las humanidades”⁵⁰.

Además, cada una de las ciencias ocupa un área determinada del conocimiento humano. En el caso de las ciencias sociales, aquéllas que estudian el comportamiento de las sociedades así como sus fenómenos más determinantes. Sin embargo, en la distinción entre unas y otras han debido oponerse unas diferencias que Fourez denomina rupturas cuando afirma que “en la base de toda disciplina hay una ruptura, una acción humana que separa y que impide la confusión, siempre en función de un proyecto. En biología, dicha acción es la que establece la diferencia entre lo vivo y lo no vivo; en física, es la que plantea la noción de materia {...}; en psicología, es la que distingue

⁴⁹ HEMPEL, Carl: *Filosofía de la ciencia natural*, Alianza, Madrid, 1982, p. 13.

⁵⁰ ALCINA FRANCH, José. *Aprender a investigar*, Compañía Literaria, Madrid, 1999, p. 49.

entre el individuo, la sociedad, su entorno, etc. Esa separación, esa construcción del objeto por la comunicación científica es lo que Bachelard llamó las rupturas epistemológicas”⁵¹.

Las diferentes ciencias son capaces de aprehender y ordenar el saber humano, con independencia de las distintas clasificaciones que se han utilizado para distinguirlas, sin olvidar tampoco que gracias a esta división es posible detallar que el curso de la presente investigación se inscribe dentro de una rama concreta de las ciencias sociales, que son las ciencias de la comunicación. Esta dimensión del conocimiento científico engancha con las afirmaciones de Gérard Fourez, para quien “las ciencias son un fenómeno social. Esto también ha sido comprobado por los sociólogos que han empezado a estudiarlas como tales”⁵².

El estudio de todos los fenómenos relacionados con la comunicación humana, sea personal, colectiva o de masas, ha alcanzado tales dimensiones en la actualidad que legitima por sí mismo la consignación de un área específica de conocimiento que se conoce como ciencias de la comunicación, para la que el comportamiento, el desarrollo, la evolución y las potencialidades de los *mass media* supone una parte fundamental a la hora de proyectar sus investigaciones y establecer sus teorías. Tanto es así que Krippendorff asegura que “la comunicación ha penetrado siempre en todas las esferas de la vida, pero en nuestros días la producción masiva de material impreso, la existencia de equipos para el registro del sonido y la imagen, las máquinas fotocopiadoras y los ordenadores electrónicos han aumentado enormemente la disponibilidad de material simbólico”⁵³ y han ensanchado, por ende, las posibilidades de investigación científica. En este contexto general se incluye, desde luego, la presente investigación.

La repercusión y el impacto social de los medios es una cuestión innegable. El propio Krippendorff apunta en esta línea cuando destaca que “los medios de comunicación, o algunas de sus propiedades, se consideran, pues, como el principal

⁵¹ **FOUREZ**, Gérard: *La construcción del conocimiento científico*, Narcea, Madrid, 1994, p. 77.

⁵² *Ibidem*, p. 123.

⁵³ **KRIPPENDORFF**, Klaus: *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*, Paidós Comunicación, Barcelona, 1989, p. 93.

agente de cambio social y de desarrollo de las estructuras sociales”⁵⁴, de ahí su inserción dentro del ámbito de conocimiento de las ciencias que analizan, estudian e investigan el comportamiento de las sociedades.

A veces este tipo de precisiones es difícil de establecer, más aún en el ámbito de la comunicación social donde interactúan tantos factores en constante cambio y se tiende a visiones de carácter holístico que se instrumentalizan a través de lo que, desde un punto de vista conceptual, ha sido catalogado como pensamiento complejo. Es decir, “todo intento de legitimación de una proposición correcta como la única tiene sólo un valor limitado, pues está atada inextricablemente a un colectivo de pensamiento”⁵⁵ y se supedita, como se ha indicado con anterioridad, a un complicado circuito de interconexiones que vinculan el objeto de estudio con un contexto, que está vivo, que evoluciona, que se desarrolla y con el que mantiene influencias recíprocas.

La investigación, por lo tanto, se ha desarrollado según unos patrones bien definidos que han estado constituidos por la definición de un objeto de estudio diferenciado, la elección de una metodología hipotético-deductiva y la inclusión de todo el proceso bajo el amplio prisma de las ciencias de la comunicación. De todas formas, la delimitación concreta del material de análisis así como del campo de investigación no es escollo para prescindir de un mínimo ejercicio de contextualización indispensable para comprender el valor de la comunicación institucional como estrategia informativa de los ayuntamientos y para entender las conclusiones finales de todo el trabajo.

Esta concreción es determinante porque revela el lugar dónde se sitúa el objeto de estudio y centra la investigación, evitando posibles desviaciones hacia otros campos, que significarían un evidente escollo en la enhebración de todos los instrumentos metodológicos que configuran su puesta en marcha y representarían un componente de clara distorsión para alcanzar el objetivo con el que se ha empezado este trabajo.

Por lo tanto, el éxito depende en gran medida del acierto en la elección de las herramientas, en la adecuación de una metodología que nos sirva para despejar el camino, no para enturbiarlo, donde no se dependa de exposiciones superficiales basadas

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 68.

⁵⁵ **FLECK**, Ludwik: *La génesis y el desarrollo de un hecho científico*, Alianza Universidad, Madrid, 1986, p. 81.

en leves impresiones, sino que los argumentos se fundamenten primero, para que puedan validarse después. Nada puede dejarse al arbitrio de la improvisación, a los impulsos siempre anárquicos del desorden metodológico, a las predilecciones aleatorias que enmarañan la investigación en lugar de arrojar luz sobre un complicado proceso de investigación, en un principio confuso.

Seleccionado el tema y escogido el mejor instrumento para su disección, el siguiente paso es conducir todas las hipótesis que se presenten en una única dirección: ¿es la comunicación institucional una herramienta estrategia en la planificación informativa de los ayuntamientos?

Este interrogante preside necesariamente todo el trabajo. No se ha realizado ninguna maniobra que no haya sido salpicada por su autoridad y su prevalencia. Desviarse de su orientación significa transgredir los límites de una investigación que ha sido definida en cuanto al tema y absolutamente condicionada desde un principio por su finalidad: satisfacer mediante argumentos fundamentados las exigencias que se desprenden de la pregunta anterior y hacerlo gracias a las explicaciones que se derivan de la exhaustividad científica de una metodología que permita depurar las verdaderas claves de la comunicación institucional.

Las distintas fases que se concreten no responden a una finalidad de subdivisión netamente cronológica, no es el resultado de una intención por colocar etapas en el necesario esfuerzo retrospectivo que exige esta investigación. Cada una de las fases que se acotan en adelante hace referencia a las diferentes estrategias de comunicación política; a un enfoque distinto en los modos de percepción, en la escala de valores y en el tratamiento con que éstos han respondido al influjo de la gestión de la comunicación; a un acercamiento diferenciado en la naturaleza de los gabinetes de comunicación.

Es cierto, también, que la respuesta a unas preguntas se ha producido gracias a la formulación de nuevos interrogantes que, siguiendo una secuencia arborescente en el alambicado ejercicio retrospectivo a partir del que se enhebra el presente trabajo de investigación, ha permitido descender en la escala de un mismo proceso hipotético-deductivo para activar nuevas afirmaciones que, interconectadas entre sí, consolidan el ensamblaje definitivo de esta tesis por medio de capítulos diferenciados. De esta forma, se reduce al máximo la aleatoriedad y se ordena metodológicamente la exposición.

De esta manera, los diferentes niveles de investigación han aconsejado una subdivisión en áreas de interés preferentes. Por esta razón y con la finalidad de atribuir una lógica al documento final, se ha dividido en capítulos independientes que, en modo alguno lo son en un sentido estricto –forman parte de una misma realidad-, sino que se presentan como la mejor manera para establecer unidades de análisis, tanto en el terreno de la investigación como en la ulterior fase de redacción por escrito.

Las fuentes de investigación son importantes, en la medida que, “cada estudio de la investigación es una búsqueda de información acerca de algún tema. La forma y dirección que la búsqueda toma está notablemente afectada por lo que se cree son las fuentes apropiadas”⁵⁶. De todas maneras, tanto la recopilación como el “análisis de los datos es un proceso en continuo progreso en la investigación cualitativa”⁵⁷. Nunca se detiene mientras se desarrolla, sino que permanece activo, en constante retroalimentación de todo el material que se ha ido acumulando desde la elección del tema hasta la corrección final del documento, donde se exponen y recogen todos los datos, además de apuntarse el conjunto de conclusiones que se derivan al final del proceso. Así, la determinación y elección de las fuentes ha sido desde el comienzo de la investigación una cuestión de primer orden. Para empezar, la labor de indagación documental de esta investigación se ha apoyado preferentemente en fuentes secundarias: bibliografía publicada sobre el tema, básica para centrarlo y contextualizarlo debidamente. El edificio de este trabajo se ha levantado sobre los cimientos de la observación, búsqueda y análisis del material documental donde se ha fijado el valor de la comunicación institucional como herramienta en la planificación estratégica en los ayuntamientos.

Alcina Franch es taxativo al respecto, “tanto si el planteamiento de la investigación es inductivo, como si se trata de una investigación hipotético-deductiva, los hechos y/o los datos se hallan en la base de todo el proceso de investigación de un problema”⁵⁸. Para el autor “aunque la información científica la encontraremos siempre

⁵⁶ **NAGHI NAMAKFOROOSH**, Mohammad: *Metodología de la investigación*, Limusa, México D.F., 1988, p. 115.

⁵⁷ **TAYLOR, S.J./BOGDAN R.**: *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Barcelona, 1994, p. 158.

⁵⁸ **ALCINA FRANCH**, José: *Aprender a investigar*, Compañía Literaria, Madrid, 1994, p.89.

en revistas y en libros publicados por editoriales comerciales o instituciones o entidades académicas, la prensa diaria, semanal o mensual, etc., que se publica en un determinado lugar, proporciona, al menos, otros dos tipos de documentación valiosa. De una parte, determinados artículos y columnas pueden ser entendidos como ensayos en los que las ideas y opiniones de sus autores cabrían que fuesen tan valiosos como los artículos publicados en revistas científicas; lo más importante, sin embargo, es, sin duda, la información relativa a noticias y acontecimientos de la actualidad política, social y cultural”⁵⁹.

Desde una perspectiva general, la influencia creciente en las sociedades modernas de los mecanismos de difusión masivos no inhibe su convivencia real con otras fórmulas más individualizadas. Para Denis Mcquail, “la comunicación de masas es tan sólo uno de los procesos de comunicación que operan en el nivel de la sociedad global”⁶⁰, y puede definirse, según este mismo autor, de acuerdo con una serie de rasgos principales: “La fuente no es una sola persona, sino una organización formal, y el emisor suele ser un comunicador profesional. El mensaje no es único, variable e imprescindible, sino, muchas veces, manufacturado, estandarizado, siempre multiplicado en cierto sentido. Y además de referencia simbólica con su valor de uso, también es un producto del trabajo y una mercancía con valor de cambio. La relación entre emisor y receptor es unidireccional y raramente interaccional, necesariamente impersonal”⁶¹.

Por lo tanto, siguiendo el modelo de Denis Mcquail, la comunicación de masas se establece a partir de la acción de los *mass media*, entendidas como organizaciones exclusivamente destinadas a preparar y distribuir mensajes, que en sí mismos se derivan de una selección previa de la realidad y que hacen llegar a colectivos de destinatarios aislados, a los que se priva de respuesta directa e inmediata.

Con todos estos elementos en consideración, se ha pretendido recoger una información inicial a través de diferentes fuentes, primarias y secundarias, cuya utilidad

⁵⁹ **ALCINA FRANCH**, José: *Aprender a investigar*, Compañía Literaria, Madrid, 1994, p. 141.

⁶⁰ **MCQUAIL**, Denis: *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Paidós Comunicación, Barcelona, 1991, p. 26.

⁶¹ *Ibíd.*, pp. 56-57.

es ir forjando una panorámica aproximada acerca del objeto de estudio elegido para, una vez seleccionado el conjunto de documentos recabados a lo largo de esta primera fase, aplicar una metodología hipotético-deductiva, de carácter cualitativa, que concluya en una serie de considerandos finales y que, a modo de conclusiones, sustenten con claridad la defensa de una línea argumental sólida, científica y rigurosa.

Se ha pretendido fijar desde un principio el paraguas bajo el que reposa todo el trabajo: las ciencias de la comunicación y su ineludible pertenencia a las ciencias sociales. Éstas, en opinión del sociólogo Salvador Giner, “toman como punto de partida el estudio del hombre como ser social, o sea, el estudio de sus colectividades, aunque, claro está, cada una de ellas haga énfasis sobre sus diversos aspectos”⁶². Así, “los resultados obtenidos por cada una de las ciencias sociales son complementarios y se necesitan unos a otros”⁶³.

Con este análisis previo, se pretende precisar la incidencia que tiene en el tratamiento periodístico la utilización de los distintos géneros y los efectos posteriores en la composición y difusión del mensaje a través de esos agentes de interlocución que acaban siendo los medios de comunicación de masas.

La capacidad de construir una realidad paralela y yuxtapuesta que tienen los medios de comunicación ha supuesto un detonante imprescindible para trasladar todo lo relacionado con la comunicación institucional en el ayuntamiento de Dos Hermanas de cara a la opinión pública de la ciudad e intervenir en el ámbito de producción de este fenómeno, perfectamente identificable, para atraparlo entre sus contenidos como información y difundirlo luego de manera más o menos periódica a ese ente cambiante que constituye la sociedad.

Y es que, como asegura Alfred Sauvy, “la opinión pública sólo puede formarse después de que ha tenido conocimiento de ciertos hechos y de ciertas situaciones”⁶⁴. No nace por generación espontánea, sino que su comportamiento está condicionado por una conducta colectiva de carácter respondiente respecto a distintas realidades a las que

⁶² GINER, Salvador: *Sociología*, Nexos, Barcelona, 1990, p. 10.

⁶³ *Ibíd.*, p. 11.

⁶⁴ SAUVY, Alfred: *La opinión pública*, Oikos Tau, Barcelona, 1970, p. 25.

tiene acceso, en muchas ocasiones, a través de la intervención creciente de los medios de comunicación. Es decir, sin conocimiento, no hay opinión.

De este modo, “la información, la revelación y la instrucción constituyen el medio clásico para influir en la inteligencia”⁶⁵ comunitaria que denominamos opinión pública. Por lo tanto, la asimilación que los medios de comunicación efectúan sobre las actividades de la ciudad y su trasvase posterior como parte de sus contenidos resulta, a estos efectos, fundamental, porque, como sugiere el mismo autor, “los tres poderes clásicos, legislativo, ejecutivo y judicial, no son los únicos. Entre los otros se pueden citar el poder enseñar y el poder informar”⁶⁶. Y ese poder se concentra en un reducido número de actores, los medios de comunicación, que disfrutan del privilegio de construir y difundir la información de actualidad que llega luego hasta sus audiencias.

En ocasiones, se ha reducido los efectos de la opinión pública y simplificado su potencial injerencia al ámbito de la acción política, excluyendo su preponderancia sobre otras áreas como los comportamientos y gustos culturales, endosando toda la labor de generación de estados colectivos de opinión a los medios de comunicación sobre la natural e individual función selectiva en la recepción de los mensajes de cada persona. En opinión de afirma Noelle-Neuman, “la opinión pública –se refiere al cambio o a la defensa de posiciones establecidas y consolidadas- no está restringida a ningún tema particular. De lo que se trata es de la aprobación o la desaprobación de opiniones y comportamientos observables públicamente. Se trata de la aprobación o desaprobación perceptible para el individuo {...} Desde este punto de vista, la opinión pública no les pertenece sólo a los que sienten esa vocación o a los críticos talentosos, sino al público políticamente activo”⁶⁷.

Atendiendo al complejo proceso de selección y construcción de la información periodística que hacen los medios, no exento de valoraciones y matices opinativos en la toma de decisiones, y como aclara el propio Lorenzo Gomis, “la actividad profesional de los periodistas consiste en una interpretación sucesiva de la realidad social. Tal interpretación resulta posible gracias a la reducción de la realidad a hechos que puedan

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 104.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 114.

⁶⁷ NOELLE-NEUMAN, Elisabeth: *La espiral del silencio*, Paidós, Barcelona, 1995, pp. 89-90.

comunicarse como noticias. Estas noticias, por medio de reportajes y crónicas y comentadas en artículos, editoriales y debates radiados o televisados, forman la imagen cambiante de la realidad de que se sirve el público para estar enterado, comentarla e intervenir en ella y de que se sirven también los protagonistas de las acciones sociales para lo mismo. Los medios actúan de este modo como mediadores generalizados. Ésta es su función social”⁶⁸.

En cierto sentido y tal como defiende Enric Saperas, “toda opinión pública implica una determinada conducta social generada como respuesta ante un tema suscitado conflictivamente, como estímulo de la conducta social”⁶⁹, por eso, debe ser entendida, en líneas generales, como “la respuesta ante determinados temas que generan una discusión pública en determinados grupos sociales o en el ámbito general de una sociedad”⁷⁰ y que, muy especialmente, son conocidos, vehiculados y estimulados gracias a la participación y difusión activa de los *mass media*. De este modo, advierte Saperas, “la consideración del protagonismo de los medios de comunicación de masas y de los líderes de opinión nos orienta inevitablemente hacia el estudio del proceso de la formación de la opinión pública”⁷¹.

Este último razonamiento para nada es baladí porque la activa interlocución de los medios “permite la realización de la integración social de los individuos, por cuanto el individuo en la sociedad moderna no puede permanecer aislado, y se orienta hacia una actividad de consensuar su acción social y sus opiniones con las del resto de individuos que integran su entorno social inmediato”⁷².

La aceptación colectiva por asimilación tanto de las informaciones como de las valoraciones que efectúan los medios sobre la realidad, sea por procedimientos explícitos o implícitos, genera un clima de consenso que, descrito por el propio Enric Saperas, determina la funcionalidad social y la construcción tanto efectiva como afectiva de la opinión pública, sin olvidar su indiscutible protagonismo, destacado en

⁶⁸ GOMIS, Lorenzo: *Teoría del periodismo. Cómo se forma el presente*, Paidós Comunicación, Barcelona, 1991, p. 203.

⁶⁹ SAPERAS, Enric: *La sociología de la comunicación de masas en Estados Unidos*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1992, p. 183.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 183.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 185.

⁷² *Ibíd.*, p. 187.

los trabajos de Elisabeth Noelle-Neuman, que vincula este concepto con el ensamblaje de las prioridades sociales y al que debe añadirse también su potencialidad para activar mecanismos de legitimación que aseguran la eficacia de estos acuerdos previsibles.

La opinión engendrada dentro de la ciudad en torno a este tema en concreto tendrá, por lo tanto, una parte de motivación social relacionada con la gradual importancia que va adquiriendo la comunicación institucional con el paso del tiempo y otra, no menos importante, que se asocia por derivación al comportamiento de los medios como herramientas imprescindibles en la construcción de ese concepto que es bautizado con el nombre de opinión pública y que ha tratado de describirse en las líneas precedentes con la finalidad de observar sus influencias respecto al objeto de estudio de este trabajo de investigación.

Este papel de los medios como interlocutores activos en la concepción y difusión de la realidad incide de lleno, tal como ha demostrado la sociología del conocimiento, en la forma personal de acceder a ella y construirla. Salvador Giner señala que “el hombre no conoce la realidad de un modo individual o personal. Por medio del proceso de socialización el hombre recibe un bagaje cultural de actitudes, reacciones, valoraciones, imágenes y creencias, sin que en ello haya por su parte deliberación sistemática {...} Su versión del mundo será, pues, transmitida socialmente”⁷³.

Dentro de esta transmisión social de la realidad, el protagonismo mediático es decisivo en las sociedades industriales. De este modo, tal como asevera nuevamente Gomis, “los medios actúan de mediadores entre la realidad global y el público o audiencia que se sirve de cada uno de ellos: Pero esa mediación es algo más que una simple comunicación. Los medios no sólo transmiten, sino que preparan, elaboran y presentan una realidad que no tienen más remedio que modificar cuando no formar. El medio no es un espejo, porque el espejo no toma decisiones, sino que refleja simplemente lo que tiene ante sí, mientras los que animan los medios y adoptan decisiones, siguen una política, luchan contra la falta de tiempo, la distracción de los colaboradores, la limitación de recursos.”⁷⁴

⁷³ GINER, Salvador. *Sociología*, Nexos, Barcelona, 1990, p. 152.

⁷⁴ GOMIS, Lorenzo. *Teoría del periodismo. Cómo se conforma el presente*, Paidós Comunicación, Barcelona, 1991, p. 16.

Además, en este proceso no se encuentran solos los periódicos. No es una misión, por lo tanto, exclusiva y delimitada a su ámbito de acción. “Los medios utilizados por la información para llegar al público incluyen también las grabaciones sonoras y en vídeo de la radio y la televisión {...} hay que señalar aquí que forman parte junto con la prensa de la difusión de la información, la creación de opinión pública, etc.”⁷⁵.

Dentro de este mecanismo de selección y posterior difusión de la actualidad, añade María Pilar Diezhandino, “el periodista –o el periódico- no es un mero intermediario entre los agentes socio-político-económicos y el público; es un intérprete del acontecer social, político y económico {...} es parte integrante del mensaje que entrega {...} Es un observador y clasificador de la realidad. Y su intérprete. De su capacidad para detectar los hechos con interés informativo, ordenarlos, seleccionarlos, comprenderlos, extraer claras interpretativas, elaborar adecuadamente la información {...} depende, hoy más que nunca, el desenvolvimiento social”⁷⁶.

Se trata, pues, de una forma de trabajo estandarizado que es imprescindible poner en marcha para intervenir sobre el medio, extraer de éste lo relevante y trasladarlo en función de los diferentes formatos periodísticos a la sociedad. Sobre estos vectores de actuación, por lo tanto, se sustentan las rutinas informativas que los medios de comunicación de Dos Hermanas pondrán en marcha para aproximarse a la actividad de gestión política de la ciudad.

Y es que, como asegura Ludwik Fleck, “es muy difícil, si no imposible, describir correctamente la historia de un campo del saber {...}, se compone de muchas líneas de desarrollo de ideas, que se cruzan y se influyen mutuamente. Todas ellas tendrían que ser representadas, primero, como líneas continuas y después, en un segundo momento, con todas las conexiones establecidas entre ellas”⁷⁷.

⁷⁵ **ALCINA FRANCH**, José: *Aprender a investigar*, Compañía Literaria, Madrid, 1994, p. 142.

⁷⁶ **DIEZHANDINO**, María Pilar: *El quehacer periodístico*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1994, p. 27.

⁷⁷ **FLECK**, Ludwik: *La génesis y el desarrollo de un hecho científico*, Alianza Universidad, Madrid, 1986, p. 61.

Como afirma Edgar Morin, “en la cultura científica, cada vez más dedicada a un conocimiento por una parte cuantitativo y manipulador, y por la otra parcelarizado y disjunto, se da una rarefacción de la reflexión. Siendo que la reflexión une un objeto particular con el conjunto del que forma parte, y este conjunto al sujeto que reflexiona, resulta imposible reflexionar de los saberes parcelados divididos en trozos”⁷⁸. Si bien el objeto de estudio ha sido debidamente acotado porque resulta por completo inviable investigar sin parcelar antes el campo temático elegido, esta parcelación no es compulsiva ni excluyente, sino que responde a esta necesidad metodológica, sin que, por el contrario, eluda e impida la posibilidad y la conveniencia de vincular el hecho investigado con otras áreas, disciplinas y ángulos del conocimiento humano que son pertinentes para la investigación, porque la refuerzan y permiten extraer conclusiones mucho más legitimadas y fundamentadas.

La experiencia acumulada a lo largo de la investigación nos ha enseñado que se encuentra supeditada a unas fórmulas de captación de la realidad por parte de los profesionales del periodismo, perfectamente distinguibles y que afectan al mensaje, y por un entrecruzamiento de relaciones socio-económicas y políticas que ejercen una notable influencia en la labor informativa de los medios. Indiferenciarlo hubiera sido un error, sólo superado por la evidencia de olvidar que su virtualidad para la investigación está en utilizar ambos campos de estudio como afluentes que convergen en el curso de esta investigación, siempre como puntos de apoyo, con una intención instrumental, nunca finalista.

Sin duda, la elección del tema ha marcado desde el origen la utilización de una metodología típica dentro del extenso campo de las ciencias sociales. Así, no se deja nada a la improvisación, todo se encuentra sistematizado y orientado en una sinergia por la que el conjunto de esfuerzos que se despliegan en la investigación persiguen responder con exactitud al interrogante que sirve de punto de partida.

En consecuencia, el objetivo es encontrar la respuesta y, una vez determinada, fijarla por escrito en la redacción de un documento que desglose, desde el rigor científico y el sometimiento a un orden expositivo concomitante con el método de trabajo, el complejo mapa de las variables que han descrito la validez de la

⁷⁸ MORIN, Edgar. *El Método. Las ideas*, Cátedra, Madrid, 1992, p. 73.

comunicación institucional como herramienta de estrategia informativa en los ayuntamientos.

La memoria de tesis doctoral que presentamos tiene dos objetivos. El primero es proponer un marco conceptual o modelo sobre la gestión de la comunicación pública. El segundo es conocer, a través de un trabajo empírico los objetivos que han conducido a dos fases de investigación, la conceptual y la empírica que utilizan fuentes de información y metodologías distintas.

Así pues, la lectura de análisis que ha servido de base para la fundamentación teórica ha sido la obra de Karl Popper⁷⁹ y sus aportaciones al debate sobre la demarcación entre ciencia y no ciencia y parte de dos ideas principales:

1. Cuanto más preciso es el contenido empírico de una experiencia, ésta es más verdadera.
2. No es cierto que la ciencia surja de la inducción, es falso que la ciencia surja de la observación porque los problemas científicos no son planteados por la realidad sino por los investigadores.

Ya desde el prefacio de la primera edición de 1934, el autor avanza la ardua tarea de cuestionar una y otra vez la pregunta de si la filosofía llegará a suponer un auténtico problema acerca de las cosas en círculos filosóficos. El autor se mueve en una auténtica espiral de discusiones filosóficas que ponen fin a deprimentes monólogos que ponen en duda los credos existentes y que provoca volver a empezar de nuevo desde el principio de la discusión de las cosas. Años más tarde, en un segundo prefacio fechado en 1958, el autor abandona un poco la actitud filosófica dominante en aquel entonces para centrarse en las dos escuelas de análisis del lenguaje y el empleo de sus métodos en la búsqueda de la verdad.

⁷⁹ **POPPER**, Karl (1986): *La lógica de la investigación científica*, Colección Estructura y Función, Madrid

Para concluir como punto de partida de esta primera tesis que “no hay un método propio de la filosofía”. Una segunda tesis analiza el problema central de la epistemología ha sido siempre el aumento del conocimiento y se propone a través del conocimiento científico el mejor modo de estudiar el aumento del conocimiento.

Después de tantas teorías sobre el método filosófico y de discusión racional, concluye el autor que la única naturaleza de la filosofía radica en enunciar los problemas y examinar críticamente las soluciones propuestas. Subraya por tanto, la actitud racional y la actitud crítica de las cosas y considera que la crítica será fecunda si únicamente enunciamos el problema todo lo claro que podamos y presentemos una solución suficientemente definida, es decir, que pueda discutirse críticamente.

No descarta el autor que el “análisis lógico” y el “análisis del lenguaje” carezcan de valor en el proceso de aclarar y escudriñar los problemas y las soluciones, pero considera que están lejos de ser los únicos métodos que pueda emplear un filósofo y que, en modo alguno, son característicos de la filosofía, aunque no lo son más que cualquier otro método de investigación científica o racional.

Popper habla de que hay un número indefinido de métodos diferentes que dependerán desde luego del problema que se tenga entre manos pero, de entre todos, menciona uno que considera muy sencillo: que consiste simplemente en intentar averiguar qué han pensado y dicho otros acerca del problema en cuestión, por qué han tenido que afrontarlo, cómo lo han formulado y cómo han tratado de resolverlo.

Se trata de una parte del método general de la discusión racional porque si ignoramos lo que otros piensan o han pensado sobre el tema, la discusión tiene que acabar, aunque algunos filósofos han hecho virtud del hecho de hablarse a sí mismos sobre estas cuestiones.

Divide para su estudio a los filósofos en dos grupos claramente diferenciados, el primero de ellos formado por los que tiene como meta estudiar “el lenguaje de la

ciencia” y que han escogido como método filosófico la construcción de los modelos artificiales de lenguajes, o sea, la construcción de los que creen ser modelos del “lenguaje de la ciencia”.

Estos eligen por tanto el método de construir modelos artificiales del lenguaje de la ciencia partiendo desde el “nuevo camino de las ideas”. Construyen lo que, según Popper llama “modelos lingüísticos de miniatura” que escapan a los problemas mas apasionantes de la teoría del conocimiento, o sea, aquellos relacionados con el progresos.

Y un segundo grupo que no se limita a estudiar el lenguaje de la ciencia ni ningún otro lenguaje, ni posee método filosófico ya escogido, sino que sus miembros filosofan de muchos modos diferentes, pues se encuentran con muchos problemas distintos que pretenden resolver y acogen con gusto cualquier método cuando consideren que puede ayudarles a ver claramente sus problemas o a dar con una solución, aunque ésta sea provisional.

Este grupo sí cuenta con representantes ilustres como Kant y teorías como las de Newton Maxwell o Einstein que nos permiten mirar estas discusiones como si fuese a través de un microscopio que estudia al detalle y de un modo objetivo algunos de los problemas más importantes de la “creencia razonable”.

Para el autor, los problemas epistemológicos tradicionales más importantes, o sea, los que guardan relación con el aumento de los conocimientos trascienden a los métodos usuales de análisis lingüísticos y exigen un análisis del conocimiento científico. Su obra recoge una serie de artículos que constituye una exposición de opiniones epistemológicas sistemáticas con un valor crítico que lo cualifican a Popper como un filósofo de la ciencia del positivismo lógico y que, en este volumen, expone algunas de las claves lógicas de su pensamiento. Cuyo punto de partida es el realismo del sentido común, muy crítico por cuanto afirma constantemente –en contra del mito del marco teórico- la necesidad de poner en tela de juicio el propio punto de partida.

Sin embargo, el autor rechaza la teoría del conocimiento del sentido común que concibe el conocimiento como un proceso pasivo o teoría del cubo que consiste en acumular los datos directamente recibidos a través de los sentidos, para situar en su lugar una concepción activa del conocimiento, o la llamada teoría “del reflector”, que está necesariamente ligada a expectativas previas, de modo análogo a como ocurre en el proceso de la evolución biológica.

El argumento gira en torno principalmente a la crítica al inductivismo que propone la perspectiva desde la cual tanto la evolución como el desarrollo del conocimiento exigen una estructura innata genéticamente a priori –aunque no válida a priori-, que suministra el material de partida que la selección natural o la crítica racional han de modificar para producir el siguiente estadio de desarrollo.

En términos muy generales, el método inductivo consiste en establecer enunciados universales ciertos a partir de la experiencia, esto es, ascender lógicamente a través del conocimiento científico, desde la observación de los fenómenos o hechos de la realidad a la ley universal que los contiene. Resumiendo las palabras de Mill, las investigaciones científicas comenzarían con la observación de los hechos, de forma libre y carente de prejuicios. Con posterioridad -y mediante inferencia- se formulan leyes universales sobre los hechos y por inducción se obtendrían afirmaciones aún más generales que reciben el nombre de teorías.

Los que postulan este método de investigación distinguen varios tipos de enunciados:

- Particulares, si se refieren a un hecho concreto.
- Universales, los derivados del proceso de investigación y probados empíricamente.
- Observacionales, los referidos a un hecho evidente.

El autor pone en continua tela de juicio el carácter definitivo de toda pretensión de conocer, abogando por una crítica continua y sin frontera de todas sus instancias que no son más que conjeturas provisionales. Señala Popper que hay una tesis que sostiene

que las ciencias empíricas se caracterizan por el uso de los *métodos inductivos* y que la lógica de la investigación científica es idéntica a la lógica inductiva.

Es corriente calificar de *inductiva* a una inferencia que pasa de *enunciados singulares* (“particulares”) (descripciones, experimentos) a *enunciados universales* (hipótesis, teorías).

Pero desde el punto de vista de la lógica no es obvio que se justifique hacer inferencias universales desde hechos singulares pues esta conclusión correrá el riesgo de ser falsa ya que seguramente no podremos registrar todos los hechos. El *problema de la inducción* hace referencia, entonces, al debate sobre si están justificadas las inferencias inductivas, o bajo qué condiciones lo están.

Popper desarrolla una teoría para oponerse a las ideas de una lógica inductiva. Esta teoría tiene como base la opinión de que una hipótesis sólo puede *contrastarse* empíricamente y únicamente después de que ha sido formulada. El método para contrastar una teoría procede de la siguiente manera:

- Una idea o teoría se presenta a título provisional.
- Se extraen conclusiones por deducción lógica.
- Se comparan los enunciados deducidos con los resultados de las aplicaciones prácticas y de los experimentos.
- Si las conclusiones singulares son aceptables o *verificadas* podemos decir que la teoría ha pasado con éxito la contrastación y no hay razón para desecharla.
- Si la teoría ha sido *falsada*, se revela que la teoría también es falsa.

La decisión positiva sobre una teoría no es eterna: decisiones negativas subsecuentes pueden falsarla.

Una teoría tiene “temple” cuando ha sido *corroborada* por la experiencia. Pero esto no significa que se pase de un razonamiento del tipo *verdad de enunciados singulares* = *verdad de teorías*.

UNAS CONCLUSIONES “VERIFICADAS” NO IMPLICAN QUE UNAS TEORÍAS SEAN “VERDADERAS” NI SIQUIERA “PROBABLES”

Se puede objetar que al rechazar el método inductivo se priva a la ciencia empírica de una característica importante: su separación de la metafísica. Pero, según Popper, su objeción al inductivismo es precisamente porque éste **no proporciona un criterio discriminador apropiado** del sistema teórico, no proporciona **un criterio apropiado de demarcación** que permita distinguir entre ciencias empíricas y metafísica.

Popper dice que van a rechazar su propuesta:

- todos aquellos que consideren que la finalidad de la ciencia es plantear un sistema de enunciados ciertos e irrevocablemente verdaderos;
- todos aquellos que consideran que la “dignidad” de la ciencia reside en su “carácter de totalidad”.

Para Popper su propuesta tiene un objetivo central: poder elucidar racionalmente los problemas del conocimiento.

Ahora bien, para demarcar entre ciencia y metafísica, hay que partir de una conceptualización de *ciencia empírica*. Para el dogma positivista, lógica inductiva, todos los enunciados de la ciencia empírica (los enunciados “con sentido”) tienen que ser “decidibles de modo concluyente”, tienen que ser susceptibles de *verificación concluyente* (Schlick) o sea: tiene que ser posible su verificación o su falsación de forma lógica. “Si no es posible determinar si un enunciado es verdadero, entonces carece enteramente de sentido, pues el sentido de un enunciado es el método de su verificación (Waismann)

No acepta que un sistema científico pueda ser seleccionado de una vez y para siempre en un sentido positivo y sostiene, como se vio al principio de su discurso, que ese sistema debe ser susceptible de valorarse en un sentido negativo por medio de

contrastes y pruebas empíricas: **es la experiencia (el método empírico) la que debe poder refutar un sistema científico empírico exponiéndolo a la falsación por todos los medios posibles para poder elegir el sistema más apto por ser el que sobrevive a la confrontación.**

El método inductivo fue considerado, el método científico en la ciencia empírica, durante mucho tiempo como el único y verdadero, tenía una orientación verificacionista, la validación de la ciencia a través de la sumatoria de casos que apoyaban la hipótesis formulada. Popper en contraposición al método inductivo y su vía de verificación, formularía la teoría de la falsación, caracterizada por la utilización de un método deductivo, donde la verificación negativa no busca hechos que confirmen la hipótesis, sino hechos que tengan un comportamiento diferente; el buscar éstos hechos de forma sincera es parte de la honestidad intelectual, tal como lo denominaría Lakatos.

La objetividad se da entonces en la actitud honesta del científico o del hombre que formula una conjetura y no acude a toda serie de argumentos para defender su propuesta, los más dogmáticos acuden a “estratagemas inmunizadoras” con el objeto de salvar su teoría del error; el espíritu crítico por el contrario, se convierte como autor de la conjetura o teoría en el principal crítico, buscando desde su génesis la forma de demostrar su falsedad, único camino que permite la evolución del conocimiento, una vez que el dogmatismo no permite el avance y desarrollo de la ciencia. Si se utiliza el lenguaje de Kuhn se diría que para Popper la ciencia está en una constante “Revolución científica”.

La falsación propuesta por se sustenta en el Modus Tollendo Tollens de la lógica simbólica. Conforme a lo planteado por (Suppes y Hill, 1983, p. 53-56) se define como “la regla que tiene el nombre Modus Tollendo Tollens se aplica también a las proposiciones condicionales –si... entonces... - pero en este caso, negando el consecuente, se puede negar el antecedente de la condicional” .

Popper conecta de esta forma la teoría y la práctica; la formulación teórica de carácter hipotético busca imponer leyes a la naturaleza y no descubrirlas como es el

propósito de los inductivistas, en la contrastación el mundo real le responde a través de la falsación si se encuentran hechos contrarios a la formulación hipotética o con la aceptación temporal de la teoría si la misma a pesar de tener un conjunto no vacío de posibles falsadores, no se ha llegado a falsear empíricamente.

Popper tomó la consideración que el hombre impone las leyes a la naturaleza de la línea de Kant, tal como lo muestra en (Popper, 1994, p. 237) “la solución de Kant es bien conocida. Supongo –correctamente, creo yo- que el mundo tal como lo conocemos es el resultado de nuestra interpretación de los hechos observables a la luz de teorías que inventamos nosotros mismos. Para decirlo con palabras de Kant: “nuestro intelecto no extrae sus leyes de la naturaleza... sino que las impone a la naturaleza”. Aunque considero esencialmente correcta esta formulación de Kant, creo que es demasiado radical y preferiría, por lo tanto, expresarla en la siguiente forma modificada: “nuestro intelecto no extrae las leyes de la naturaleza, sino que trata –con diversos grados de éxito- de imponer a la naturaleza leyes que inventa libremente.”

En el siguiente párrafo de Popper se determina la diferencia conceptual que tiene con Kant y así su orientación hacia una objetividad popperiana, que se determina no por el resultado final (pero en la teoría del mundo tres, la objetividad se determina es en las construcciones del mundo tres –mundo objetivo-), sino por la conducta frente a la ciencia, la que considera como una actitud crítica permanente, donde Kant vio una verdad, Popper propone una teoría no refutada; (Popper, 1994, p. 237-238) “la formulación de Kant no sólo implica que nuestra razón trata de imponer leyes a la naturaleza, sino también que tiene éxito invariablemente en estos intentos. Pues Kant creía que el hombre había impuesto exitosamente las leyes de Newton a la naturaleza; de lo cual concluía que debe ser verdadera a priori”.

La objetividad en Popper exige que las hipótesis deben ser falsables, es decir “si la clase de sus falsadores no es una clase vacía”, se exige que los enunciados tengan la propiedad en potencia de ser falsables; los enunciados que no tienen la propiedad de ser falsables no pertenecen a la ciencia y por tanto no son objetivos, así los enunciados que son lógicamente imposibles de falsar no pertenecen al campo científico.

Las teorías científicas lo son por su capacidad explicativa y aun más por su capacidad predictiva, no por su capacidad de adecuar los hechos ocurridos a su formulación conceptual, lo que se puede calificar como defensa subjetiva e injustificada de una teoría. La objetividad del científico se revela en las predicciones riesgosas y refutables que hace y que ponen a prueba las hipótesis; lo que ejemplifica la honestidad intelectual del científico que no teme que su teoría entre en contradicción con la realidad y sea refutada; Tal actitud del hombre de ciencia lo califica como objetivo, a pesar de que su teoría sea refutada (pero que tenía toda la estructura lógica interna coherente, conforme a un procedimiento argumentativo deductivo).

Para Moulines⁸⁰ esta línea continúa desarrollando un método inductivo y presenta diversas dificultades, tal como se presenta en el siguiente párrafo, donde formula la teoría popperiana como una respuesta a los problemas del programa inductivista de Carnap fundamentalmente “... el programa inductivista de Carnap y su escuela entra a finales de los sesenta y principios de los setenta en una fase de estancamiento de la cual no se ha recuperado. Uno de los más feroces detractores del programa inductivista es K. Popper, que comanda la escuela epistemológica rival conocida como falsacionismo o refutacionismo. Este programa alternativo es iniciado por Popper en los años treinta con la publicación de la *Lógica de la investigación científica* (1935), pero permanece prácticamente ignorado, salvo por unos pocos, durante más de veinte años hasta que se traduce la obra al inglés a finales de los cincuenta. El falsacionismo se consolida a partir de los sesenta y constituye durante casi dos décadas la epistemología dominante en los países anglosajones y nórdicos, influencia que ha ido muchas veces más allá de la comunidad de especialistas y se ha extendido al gran público...

El lema del falsacionismo de Popper es el siguiente: el método científico no es inductivo, el método de la ciencia es el de conjeturas y refutaciones. Ésta es la esencia del famoso racionalismo crítico de Popper. Sin embargo, este lema es parcialmente confuso. Es cierto que Popper niega que la ciencia proceda inductivamente, pero sólo si

⁸⁰ **Moulines**, Ulises y Diez, José. *Fundamentos de filosofía de la ciencia*. Barcelona: Ariel, 1997.

por “inducción” se entiende estrictamente lo que los carnapianos entienden. Como veremos, y aun a pesar de las protestas de su fundador, la metodología popperiana se puede calificar de inductiva en un sentido amplio”.

El criterio de demarcación asociado directamente al método deductivo, como respuesta a las críticas del inductivismo, es expuesto por Popper como elemento fundamental para entender el concepto de “objetividad”, una vez que la demarcación pretende delimitar los enunciados científicos, de los enunciados no científicos, siendo la objetividad una característica de los enunciados de la ciencia, los cuales se distinguen por su falsabilidad, es decir, en potencia su capacidad real de ser falseados.

Es de notar la línea de la falsación como se involucra en todos los elementos de la formulación de Karl Popper y que se puede contraponer a otros criterios de objetividad como el expresado por Max Weber, donde el criterio de ciencia se relaciona con la verificación lógica “... es y seguirá siendo cierto que una demostración científica metódicamente correcta en el ámbito de las ciencias sociales, si pretende haber alcanzado su fin, tiene que ser reconocida también como correcta por un chino (indica que en cualquier parte del mundo). Dicho con mayor precisión: debe aspirar en cualquier caso o tal meta, aun cuando ésta, por deficiencia de los materiales, no sea alcanzable. Esto significa también que el análisis lógico de un ideal en cuanto a su contenido y sus axiomas últimos, y la indicación de las consecuencias que su persecución producirá en los terrenos lógicos y prácticos, han de ser validos también para un chino, si es que deben considerarse logrados”

La preocupación de Popper por la honestidad intelectual, que representa una actitud objetiva lo lleva a distanciarse de teorías donde los autores asumen una posición dogmática, tal como el mismo lo muestra en (Popper, 1994, p. 58) “durante el verano de 1919 comencé a sentirme cada vez más insatisfecho con esas teorías –la teoría marxista de la historia, el psicoanálisis de Freud y la sicología del individuo de Adler- comencé a sentir dudas sobre su carácter científico. Mis dudas tomaron al principio la siguiente forma: ¿qué es lo que no anda en el marxismo, el psicoanálisis y la sicología del

individuo?, ¿Por qué son tan diferentes de las teorías físicas, de la teoría de Newton y especialmente de la relatividad?”

Lo que tenían en común estas tres teorías era un poder explicativo todopoderoso, donde todo se podía explicar dentro de su área desde estas teorías, donde en cada hecho se confirma una vez más la teoría a lo que (Popper, 1994, p. 59) aduce “Hallé aquellos de mis amigos que eran admiradores de Marx, Freud y Adler estaban impresionados por una serie de puntos comunes a las tres teorías, en especial su aparente poder explicativo. Estas teorías parecían poder explicar prácticamente todo lo que sucedía dentro de los campos a los que se referían... se veían ejemplos confirmatorios en todas partes: el mundo estaba lleno de verificaciones de la teoría. Todo lo que ocurría la confirmaba”. Bajo esta justificación Popper rechazó las teorías verificacionistas y se acercó a la teoría de Einstein.

La actitud objetiva representa que el hombre de ciencia debe asumir una actitud de expectativa frente a su propia teoría con respecto a los errores que la misma pueda tener, estar dispuestos a buscarlos, aceptarlos e intentar corregirlos, Popper admira la posición autocrítica de Kepler, que no pretende que su teoría todo lo explique y de forma concluyente y absoluta, (Popper, 1995, p. 10) expone “su gran modestia ayudó a Kepler –más que a los otros dos (Galileo y Newton) a ser conscientes una y otra vez de sus errores, pudiendo aprender así que sólo podían superarse con las mayores dificultades”.

Con respecto a la teoría marxista afirma: “Un marxista no podía abrir un periódico sin hallar en cada página pruebas confirmatorias de su interpretación de la historia; no solamente en las noticias, sino también en su presentación –que se revela en el sesgo clasista del periódico y especialmente, por su puesto en lo que el periódico no decía-, los analistas freudianos subrayaban que sus teorías eran constantemente verificadas por sus observaciones clínicas... “ y con respecto a Adler dice “le informé acerca de un caso que no parecía particularmente adleriano, pero él no halló dificultad alguna para analizarlo en términos de su teoría de los sentimientos de inferioridad, aunque ni siquiera había visto al niño. Experimente una sensación un poco chocante y le

pregunté cómo podía estar tan seguro, “por mi experiencia de mil casos”, respondió; a lo que no pude evitar de contestarle: y con este nuevo caso, supongo, su experiencia en mil y un casos”

Con el análisis de tres teorías consideradas por Popper como no científicas, subyace una crítica al método inductivo, donde inicia el acápite “Popper y la solución al problema de Hume: el rechazo de los métodos inductivos” con una cita de Popper en el texto “Búsqueda sin término”, “así pues, la inducción es un mito. No existe ninguna “lógica inductiva” y aunque exista una interpretación lógica del cálculo de probabilidad, no hay ninguna buena razón para asumir que esta “lógica generalizada”... sea un sistema de lógica inductiva”.

El problema de la inducción es abordado por Karl Popper en varios de sus textos, en “la lógica de la investigación científica” lo desarrolla con el objeto de declararlo como un método no válido científicamente y no objetivo, por dar un salto argumentativo lógicamente no correcto, Popper define la inducción como “una inferencia cuando pasa de enunciados singulares (llamados, a veces, enunciados particulares), tales como descripciones de los resultados de observaciones o experimentos, a enunciados universales, tales como hipótesis o teorías”.

A renglón seguido invalida tal pretensión de universalidad “desde un punto de vista lógico dista mucho de ser obvio que estemos justificados a inferir enunciados universales partiendo de enunciados singulares, por elevado que sea el número; pues cualquier conclusión que saquemos de este modo corre siempre el riesgo de algún día ser falsa: así cualquiera que sea el número de ejemplares de cisnes blancos que hayamos observado, no está justificada la conclusión de que todos los cisnes sean blancos”.

Define el problema de la Inducción como “la cuestión acerca de si están justificadas las inferencias inductivas, o de bajo que condiciones lo están... la cuestión sobre cómo establecer la verdad de los enunciados universales basados en la experiencia”. El problema de la inducción es interpretado por primera vez por Hume del

cual toma Popper para ampliarlo; Hume encontrara en la inducción un problema de carácter lógico y otro de tipo psicológico.

“Hume estaba interesado por la condición del conocimiento humano... planteó dos preguntas una lógica HL y una psicológica HPS, con la característica importante de que sus respuestas chocan entre sí de la algún modo”: La pregunta lógica: “¿cómo se justifica que, partiendo de casos (reiterados) de los que tenemos experiencia, lleguemos mediante el razonamiento a otros casos (conclusiones) de los que no tenemos experiencia?”.

La pregunta psicológica es la siguiente: “¿por qué, a pesar de todo, las personas razonables esperan y creen que los casos de los que no tienen experiencia van a ser semejantes a aquellos de los que tienen experiencia?”.

Tales consideraciones de Hume, le permiten a Popper construir una propuesta deductiva como método válido para el conocimiento científico, es decir la inducción es no objetiva, la ciencia debe de ser objetiva, el método deductivo es un método objetivo, si lo que busca la ciencia es la objetividad, entonces el método de la ciencia es el método deductivo; siendo la falsación el criterio de delimitación entre la ciencia y la no ciencia.

Toda demostración de Popper contra la inducción es para demostrar que carece de objetividad, en tal sentido las tres teorías de Marx, Freud y Adler, se sustentan en argumentos inductivos. A diferencia de la teoría de Einstein, donde su teoría gravitacional conducía a la conclusión que la luz debía sufrir atracción de los cuerpos de gran masa, precisamente de la misma manera en que son atraídos los cuerpos materiales, argumenta que “lo impresionante en el caso mencionado (Einstein) es el riesgo implicado en una predicción de este tipo. Si la observación muestra que el efecto predicho está claramente ausente, entonces la teoría queda refutada”.

El concepto de objetividad en Popper se puede seguir también por medio del discernimiento sobre el método por él propuesto y adoptado para los estudios de

carácter científico, sin hacer la distinción entre el método de las ciencias naturales y las ciencias sociales y/o humanas. A la propuesta de unidad de método propuesta por Karl Popper se le conoce como el “monismo metodológico”. Tal unidad de método es defendida desde la teoría unificada de la tríada “problema, conjetura y refutación”.

El monismo metodológico propuesto por Karl Popper, determina un criterio de objetividad general en el estudio de las ciencias, ya sean naturales o sociales, en cuanto a la dinámica de problema, conjetura e intentos de refutación; pero no indica ello que entre las mismas no existan diferencias, por el contrario las diferencias en las mismas son de gran significado, tal como se expresa en (Popper, 1981, p. 145) “No pretendo afirmar que no existe diferencia alguna entre los métodos de las ciencias teóricas de la naturaleza y de la sociedad; tales diferencias existen claramente, incluso entre las distintas ciencias naturales, tanto como entre las distintas ciencias sociales... pero estoy de acuerdo con Comte y Mill... en que los métodos de los dos campos son fundamentalmente los mismos... el método consiste en ofrecer una explicación causal deductiva y en experimentar por medio de predicciones. Este ha sido llamado a veces el método hipotético-deductivo, o más a menudo método de hipótesis, porque no consigue certeza absoluta para ninguna de las proposiciones científicas que experimenta; por el contrario, estas proposiciones siempre retienen el carácter de hipótesis de signo tentativo, aunque este carácter pueda dejar de ser obvio después que se han superado gran número de experimentos y pruebas severas”.

La actitud objetiva del científico exige que en el proceso de experimentación y validación de la teoría, se busquen elementos falsadores y no casos de confirmación que obedecen a una actitud de ceguera intelectual, la actitud del hombre de ciencia debe de ser una posición crítica. “Porque si no mantenemos una actitud crítica, siempre encontraremos lo que buscamos: buscaremos, y encontraremos confirmaciones y apartaremos la vista de cualquier cosa que pudiese ser peligrosa para nuestras teorías favoritas, y conseguiremos no verla. De esta forma es demasiado fácil conseguir lo que parecen pruebas aplastantes a favor de una teoría que, si se hubiese mirado críticamente, hubiese sido refutada; con el fin de que el método de la selección por eliminación

funcione, y para asegurarse que sólo las teorías más aptas sobreviven, su lucha por la vida tiene que ser severa.”

Se hace ciencia bajo la unidad de método, sin que ello lleve a decir que es una sola la ciencia, tiene las ciencias sociales sus características particulares que la distinguen de la ciencia natural, así se expresa “tendemos a comparar lo que no es comparable; quiero decir, por una parte, situaciones sociales concretas, y por otra, situaciones físicas experimentales artificialmente aisladas”; se puede expresar que las situaciones artificiales aisladas de las ciencias sociales, es una situación que no se dan en los procesos de experimentación aislados, neutrales y sin consecuencias, una vez que sólo se puede experimentar en la realidad, generando consecuencias esperadas e inesperadas. Además se presentan dificultades de generalización, el individuo en condiciones de aislamiento o cautiverio, adopta comportamientos diferentes – antagónicos posiblemente- a los que adoptaría en un estado de libertad, el hecho de verse en observación genera en el un cambio de actitud; frente a tal concepción Desmon Morris, parte de estudios de etología para trasladar afirmaciones en el hombre, tal como lo expresa en “El zoo humano” y “El mono desnudo”.

El autor detalla la conceptualización expuesta anteriormente, para afirmar que si bien, hay elementos distintos en las ciencias naturales y sociales, el criterio de objetividad exige para ambas el mismo tratamiento “tanto las ciencias naturales como las ciencias sociales parten siempre de problemas; de que algo despierta nuestra admiración, como decían los filósofos griegos. Las ciencias utilizan el mismo principio para resolver esos problemas, el mismo método que emplea el sano entendimiento humano: el método de ensayo y error. Expresado con más exactitud: es el método de proponer tentativamente soluciones de nuestro problema y después eliminar las falsas soluciones como erróneas. Este método presupone que trabajamos con una pluralidad de soluciones a modo de prueba. Una solución tras otra es puesta a prueba y eliminada”.

Se desarrolla el método en tres pasos: el problema, los intentos de solución y la eliminación; el primer paso surge para Popper en una escena de perturbación, donde las condiciones son altamente subjetivas, el problema y su ubicación o creación es un punto

del individuo, donde actúa con toda su carga emocional, sin desconocer que aplica en ella de igual forma su carga lógica y teórica; el segundo paso donde surgen los intentos de solución, es decir, los ensayos para solucionar el problema, paso que requiere un mayor grado de rigurosidad y objetividad, una vez que la honestidad intelectual le exige que los constructos alternativos para la solución de problemas se sometan a los más exigentes test de contrastación; el último paso, denominado la eliminación o supresión es donde más cobra fuerza la objetividad, donde el científico se desprende del aprecio por la teoría y se convierte en su principal crítico, única lógica de la evolución del conocimiento.

La teoría científica antigua planteaba que la ciencia parte de observaciones, tal como lo muestra el camino de generalizaciones: observación, sistematización de observaciones, intentos de generalizar regularidades, contrastación de las regularidades y leyes-teorías; argumenta Popper que dicho proceso es falso en la ciencia, pues en la ciencia no se da ninguna observación sin antes tener un problema o situación problemática que oriente la observación; de tal consideración parte la tríada propuesta por Popper.

En la defensa del método crítico donde Popper sustenta la tríada, problema, enunciado y corrección, resalta la importancia del pensamiento objetivo, es decir el pensamiento formulado, que se somete a la contrastación a través de la verificación negativa, al pensamiento escrito preferiblemente le otorga el carácter de esencial para la ciencia; expone “mi tesis es que se trata de un paso enormemente importante, un paso por así decir sobre un abismo, el que va desde mi pensamiento, no pronunciado: “hoy lloverá” al mismo pensamiento pero expresado en una proposición “hoy lloverá”. En un primer momento, este paso, la expresión de un pensamiento, no parece en absoluto un paso, tan grande. Pero la formulación lingüística significa que algo, que antes era parte de mi personalidad, de mis expectativas y quizá de mis temores, ahora se presenta objetivamente y, con ello, se hace accesible a la discusión crítica general. Y la distinción es inmensa también para mí mismo. La proposición expresada, por ejemplo, la predicción expresada, se separa de mi personalidad por medio de la formulación lingüística. Con ello se hace independiente de mis estados de animo, esperanzas y

temores. Se hace objetiva el enunciado al expresarse y así, la pueden afirmar tentativamente otros, pero también yo mismo, al igual que se puede negar tentativamente; las razones en pro y en contra se pueden sopesar y discutir; y puede llegarse a una formulación de partido en pro y contra la predicción”.

Lo que Popper considera pensamiento objetivo lo desarrolla en la propuesta de los tres mundos: “El mundo consta al menos de tres sub-mundos antagónicamente distintos: el primero, es el mundo físico o de los estados físicos; el segundo, es el mundo mental o de los estados mentales; el tercero, es el de los inteligibles o de las ideas en sentido objetivo, el mundo de los objetos de pensamiento posibles: el mundo de las teorías en sí mismas y sus relaciones lógicas, de los argumentos y de las situaciones problemáticas tomados en sí mismos”.

El desarrollo de la teoría de los tres mundos en Popper, nos muestra una distinción entre lo que es el mundo en sí, el mundo subjetivo y el mundo objetivo; el mundo en sí permanece en sí, en un lenguaje Kantiano, como el noúmeno, que es incognoscible al hombre, de él solo podemos estudiar los fenómenos; el segundo mundo de las concepciones individuales de pensamiento, mundo totalmente subjetivo, por su dependencia exclusiva de la mirada del hombre y el tercer mundo es un mundo objetivo por su validación intersubjetiva de las concepciones inicialmente de carácter individual.

En el acápite referenciado “La teoría de la ciencia desde el punto de vista teórico-evolutivo y lógico”, Popper presenta las siguientes tesis que fundamenta una orientación objetiva de la actividad científica.

1. Las ciencias naturales y las ciencias sociales parten siempre de problemas.
2. El esquema de tres etapas (a- el problema, b- intentos de solución y c- eliminación) también es aplicable a la ciencia.

En él se encuentra el siguiente análisis en defensa de la unidad de método: “voy

a proponer la doctrina de unidad de método; es decir, la opinión de que todas las ciencias teóricas o generalizadoras usan el mismo método, ya sean ciencias naturales o ciencias sociales... este ha sido llamado a veces el método hipotético-deductivo, o más a menudo el método de hipótesis, porque no consigue certeza absoluta para ninguna de las proposiciones científicas que experimenta...” el método propuesto en la tríada problema, conjetura y refutación, es fundamentalmente doble: de un lado enfrenta a otras teorías para determinar su consistencia y la rigurosidad lógica de sus proposiciones y por otro lado una verificación negativa de la realidad, es decir, una contrastación empírica, tal como lo expone Popper “con el fin de que el método de la selección por eliminación funcione, y para asegurarse que solo las teorías más aptas sobreviven, su lucha por la vida tiene que ser severa”.

La objetividad se representa por su sinceridad en la crítica a las teorías propuestas, aun a las teorías propias. El método de ensayo-error es un método objetivo porque no dogmatiza ninguna concepción teórica, no protege las construcciones intelectuales contra evidencia que revele sus inconsistencias lógicas y empíricas, por el contrario la tarea más importante del científico es buscar esas incoherencias de las teorías, para falsearlas y avanzar en el conocimiento, en la búsqueda de una hipótesis más fuerte.

Una cita de Hayek en la cual se hace una defensa de la unidad de método, “el físico que quiera entender el problema de las ciencias sociales con la ayuda de la analogía tomada de su propio campo tendría que imaginar un mundo en el que conociese por observación directa el interior de los átomos y no tuviese la posibilidad de hacer experimentos con pedazos de materia, ni la oportunidad de observar nada más que las interacciones de un número comparativamente pequeño de átomos durante un período limitado. Con su conocimiento de las diferentes clases de átomos construiría modelos de las diversas formas en que estos átomos podrían combinarse en unidades más grandes, y haría que esos modelos reprodujesen más y más exactamente todas las características de los pocos casos en que pudiese observar de cerca fenómenos complejos. Pero las leyes del macrocosmos que pudiesen derivar de su conocimiento del microcosmos siempre serán deductivas; casi nunca, dado su limitado conocimiento de

los datos de la compleja situación, le permitirían predecir con precisión el resultado de una determinada situación; y nunca podría verificarlas mediante experimentos controlados –aunque quizá quedasen refutadas por observación de acontecimientos que según su teoría son imposibles”.

Objetividad y tercer mundo: un tema que permite entender el concepto de objetividad en Karl Popper es la “tesis de la epistemología sin sujeto cognoscente”, que parte de la teoría de los tres mundos: el mundo de los objetos físicos, el mundo de los estados de conciencia o estados mentales y el mundo de los contenidos de pensamiento objetivo, especialmente de los pensamientos científicos y de las obras de arte.

Existen en la propuesta los siguientes elementos a resaltar:

1. Que el tercer mundo es el mundo objetivo
2. Que en el mundo objetivo no solo se encuentran construcciones cinéticas, sino también poéticas y artísticas.
3. Que la existencia del mundo objetivo es independiente de la existencias de los otros dos mundos, si bien requiere de los dos mundos anteriores para su construcción, después de creado es independiente y relativamente autónomo.

El tercer mundo expuesto por Popper es muy amplio y su delimitación es un tanto ambigua, como elementos de tercer mundo hacen parte del conocimiento objetivo, entre ellos se pueden encontrar “entre los inquilinos de mi tercer mundo se encuentran especialmente los sistemas teóricos y tan importantes como ellos son los problemas y las situaciones problemáticas. Demostraré también que los inquilinos más importantes de este mundo son los argumentos críticos y lo que podríamos llamar –por semejanza con los estados físicos o los estados de conciencia- el estado de discusión o el estado de un argumento crítico, así como los contenidos de las revistas, libros y bibliotecas”.

La anterior afirmación puede conducir a una ambigüedad (parece dar un doble significado al término), en la determinación del concepto de objetividad, una vez que se puede entender como una actitud del científico en el proceso de desarrollo del conocimiento y también como una construcción no sólo de los hombres de ciencia, sino una creación humana, independiente perteneciente al tercer mundo. Lo que puede ampliar la discusión del mundo objetivo o tercer mundo es la inclusión en el mismo de las obras poéticas y las obras de arte, una vez que la validación por objetividad científica sería posible en tal caso a partir de la capacidad-potencia de la obra de ser interpretada.

Defiende la existencia y autonomía del tercer mundo con la ayuda del siguiente ejemplo “todas las máquinas y herramientas han sido destruidas, junto con todo nuestro aprendizaje subjetivo, incluyendo el conocimiento subjetivo sobre las máquinas, las herramientas y como usarlas. Sin embargo, sobreviven las bibliotecas y nuestra capacidad de aprender en ellas. Está claro que, tras muchas penalidades, nuestro mundo puede echar a andar de nuevo”.

La propuesta de la existencia de un tercer mundo autónomo e independiente, le permite presentarlo como un mundo objetivo y su estudio epistemológico como una actividad de carácter objetiva, que se opone a la epistemología tradicional subjetiva centrada en el segundo mundo (las concepciones derivadas del pensamiento cartesiano son un ejemplo, donde la objetividad y búsqueda de verdad se centraba en encontrar las “ideas claras y distintas”). Entiende la epistemología como “la teoría del conocimiento científico” y “el conocimiento científico pertenece al tercer mundo, al mundo de las teorías objetivas, de los problemas objetivos y de los argumentos objetivos”.

El sentido del conocimiento objetivo, se orienta al contenido objetivo y no a la actitud de pensar, lo que indicaría que no es la actitud del hombre de ciencia o del hombre de arte o que merece tal atributo; “el conocimiento en este sentido objetivo es totalmente independiente de su creencia o disposición a asentir o actuar. El conocimiento en sentido objetivo es conocimiento sin conocedor: es conocimiento sin

sujeto cognoscente”. La propuesta de un tercer mundo objetivo se resume en seis tesis, tres básicas y tres de apoyo:

Las tres tesis básicas permiten evaluar la preeminencia del tercer mundo como conocimiento de carácter objetivo, la epistemología denominada por Popper como subjetivista, tiene gran relación con la sociología y la psicología del conocimiento, que él denominaría como la epistemología tradicional, que bajo su apreciación no puede recibir el nombre de epistemología. Tal análisis permite advertir que la epistemología es el estudio de los elementos del tercer mundo, sin estudiar las razones de su origen y los factores extra-lógicos que lo fomentaron, impulsaron y desarrollaron. Son las siguientes:

1. La irrelevancia de una epistemología subjetivista.
2. La relevancia de una epistemología objetivista
3. Una epistemología objetivista que estudia el tercer mundo contribuye a arrojar luz sobre el segundo mundo de la conciencia subjetiva, pero la inversa no es verdadera.

Las tesis de apoyo se enumeran a continuación:

1. El tercer mundo es un producto natural del animal humano, comparable a una tela de araña.
2. El tercer mundo es autónomo en gran medida, pero los hombres actúan sobre él y él sobre los hombres.
3. Hay interacción entre el hombre y el tercer mundo, existiendo una estrecha analogía entre el crecimiento del conocimiento y el crecimiento biológico.

La preocupación por el estudio del conocimiento en un sentido objetivo, llevó a Popper a marcar clara diferencia entre la sociología del conocimiento y la lógica del conocimiento; para distinguir entre ambas disciplinas y determinar la supremacía de la

lógica de las estructuras cognoscitivas sustenta las siguientes tres tesis:

1. "Deberíamos tener siempre en cuenta la distinción que hay entre los problemas relacionados con nuestras contribuciones personales a la producción del conocimiento científico, por una parte y los problemas relacionados con la estructura de los diversos productos, como teorías o argumentos científicos, por la otra".
2. "Deberíamos constatar que el estudio de los productos es mucho más importante que el estudio de la producción, incluso para comprender la producción y sus métodos"
3. "Podemos aprender más sobre la heurística y la metodología e incluso sobre la sociología de la investigación, estudiando las teorías y los argumentos en pro y en contra que empleando un método directo conductista, psicológico o sociológico. En general, podemos aprender muchísimo sobre el comportamiento o la psicología mediante el estudio de los productos"

Las tres tesis anteriores refuerzan la importancia del tercer mundo, como un el mundo objetivo, autónomo en gran parte e independiente en gran medida. La objetividad se concentra entonces en el producto, en el conocimiento científico o en la obra artística y no en el proceso cultural humano que dio origen y desarrollo al mismo. Tal consideración permite identificar como "objetivo" al "tercer mundo" y como "subjetivo" al "segundo mundo". La inquietud puede hacerse sobre el "primer mundo", el cual es autónomo, independiente, pero de igual forma no perceptible en su totalidad, se puede acercar al primer mundo desde la óptica de Kant, como noúmeno, el cual permanece como la cosa en sí, tal como lo expone "aunque nuestro conocimiento es sólo de fenómenos, sin embargo, Kant también postula –como objeto pensable, no cognoscible- una realidad nouménica, la de la "cosa en sí" como "algo" completamente independiente del sujeto".

La autonomía del tercer mundo la ilustra Popper en el siguiente ejemplo "un libro sigue siendo un libro –cierto tipo de producción- aunque no se lea nunca", el contenido continúa siendo objetivo, aunque nunca sean consultados. Lo que nos indica

que después de la producción del conocimiento, el conocimiento mismo adquiere vida propia, objetividad y autonomía; no requiriendo más del hombre para su existencia y su objetividad, una vez que esa separación del pensamiento subjetivo es lo que le da su carácter de conocimiento objetivo.

Bajo este enfoque el concepto de objetividad no se relaciona de forma directa y proporcional con el de verdad; una vez que el conocimiento objetivo puede ser verdadero o falso; si se relaciona con el criterio utilitarista del conocimiento, una vez que el conocimiento puede ser útil o inútil (en el momento), así se expresa “lo que hace de algo un libro es la posibilidad o potencialidad de ser comprendido, su carácter disposicional de ser comprendido e interpretado o incomprendido y mal interpretado. Ahora bien, esta potencialidad o disposición puede existir incluso sin ser actualizada o realizada nunca”. De tales afirmaciones se desprende también, que el conocimiento objetivo no pierde su condición de objetividad por el hecho que no sea consultado, que no sea comprendido, que se haya incluso demostrado su falsedad o porque sea reemplazado por una mejor construcción.

A pesar del “tercer mundo” ser una creación del hombre, la misma alcanza su propio “campo de autonomía”, cada conocimiento además creará nuevos hechos intencionados (espontáneos e insospechados), nuevos problemas inesperados y nuevas refutaciones. “hay también un efecto importantísimo de retroalimentación entre nuestras creaciones y nosotros mismos, entre el tercer mundo y el segundo, ya que los problemas nos impulsan a crear nuevas cosas”.

La interrelación entre el “segundo mundo” y el “tercer mundo” permite desarrollar el método propuesto por Karl Popper para la evolución del conocimiento enmarcado en su racionalismo crítico, así:

Surge el problema, se presenta una teoría tentativa como alternativa de solución al problema, a través de la falsación se eliminan o detectan los errores, lo que da como consecuencia el surgimiento de nuevos problemas; estos nuevos problemas se pueden

generar involuntariamente fruto de las relaciones entre el problema inicial y las teorías tentativas propuestas, que arrojan situaciones no planeadas y hasta inesperadas.

La epistemología se convierte en la teoría de la evolución del conocimiento, la teoría del progreso del conocimiento, del aumento del conocimiento. Una vez que su función es estudiar el conocimiento objetivo, la resolución de problemas, la construcción crítica y la contrastación crítica de teorías conjeturales que compiten permanentemente (revolución científica permanente, en términos Kuhnianos).

La meta del científico es conseguir que las teorías propuestas sean altamente contrastables “nuestra meta es conseguir teorías que sean no sólo interesantes intelectualmente y altamente contrastables, sino también que, de hecho, hayan salido mejor paradas que sus rivales de las contrastaciones rigurosas; que, por tanto, resuelven mejor sus problemas y que den lugar a nuevos problemas inesperados y fecundos, si su carácter conjetural se pusiese de manifiesto mediante su refutación”

Para Popper el “tercer mundo” es el mundo objetivo, pero este mundo crece y evoluciona gracias fundamentalmente a la honestidad intelectual de los científicos, que “intentan eliminar sus teorías falsas, intentan dejarlas morir en su rincón. El creyente – hombre o animal- perece junto con sus creencias falsas”. Es asimilable y comprensible en el caso de la ciencia su evolución a partir de conjeturas y refutaciones. Pero como aplicar dicho método (hipotético-deductivo) a las obras de arte y la poesía, que Popper también incluye entre los inquilinos del tercer mundo. Pero además surge un interrogante con respecto a la idea de verdad que el autor identifica como “proximidad a la verdad” y al cual le da el nombre de “verosimilitud”, a lo que se puede preguntar: ¿si la verdad no existe o el hombre no la puede alcanzar y si la alcanza no podría advertir su existencia, por qué es posible comprobar en una teoría un mayor contenido de verdad que otra teoría?, dice Popper que es posible comprobar la falsedad de una teoría pero no su verdad, ¿cómo puede decirse que una teoría es más verosímil que otras, es decir, que tiene mayor “proximidad a la verdad” si la verdad no se conoce”.

Se puede decir en términos popperianos que el grado de verosimilitud de una teoría se determina por su capacidad de resistir exitosamente genuinos test falsadores, es decir, que frente a los auténticos intentos de falsación, la teoría ha respondido favorablemente. Frente a tal apreciación se puede responder en términos de Kuhn, donde la permanencia de una teoría provisional no mide la rigurosidad de teoría, sino la capacidad de la comunidad científica para falsear la teoría en cuestión o de proponer una teoría mejor –con mayor contenido empírico y/o teórico.

En el texto “Conocimiento objetivo” acápite “El problema de la comprensión”, Popper fundamenta la teoría de los tres mundos en relación con la comprensión, “hermenéutica”, formulada para las ciencias sociales, “partiré aquí del supuesto de que el problema central de las humanidades es la comprensión de los objetos que pertenecen al tercer mundo... la interpretación, en cuanto objeto del tercer mundo, será siempre una teoría, como por ejemplo, una explicación histórica apoyada por una cadena de razonamientos y quizá por elementos de juicio documentales”. Tal aseveración permite continuar sustentando la unidad de método, la validación a través de la falsación y la defensa de la libertad de pensamiento como criterio esencial en el progreso científico y artístico; pero ante todo sostener que en las ciencias sociales también el hombre construye conocimiento objetivo que se representa en el tercer mundo.

El acto de comprender es entendido por Popper como un acto subjetivo, pero expone que el mismo sólo puede entenderse a través de las relaciones que se presenten en el “tercer mundo” que es un mundo objetivo. Para lo cual presenta las siguientes tres tesis:

1. “Todo acto subjetivo de comprensión está engarzado en gran medida con el tercer mundo”
2. “Casi todas las consideraciones que pueden hacerse en torno a dicho acto consisten en señalar sus relaciones con los objetos del tercer mundo”

3. “Dicho acto consta fundamentalmente de operaciones hechas con objetos del tercer mundo: operamos con ellos casi como si fuesen objetos físicos”.

Objetividad y valoración: éste tema es abordado en detalle en el título primero “las doctrinas anti-naturalistas del historicismo” del libro “La miseria del historicismo”, donde Popper presenta los siguientes comentarios:

“... cada observación está basada en un intercambio de energía entre el observador y lo observado, esto lleva a una incertidumbre, normalmente insignificante, en las predicciones físicas, que se suele describir bajo el nombre de “principio de la indeterminación”. Es posible mantener que esta incertidumbre es debida a una influencia mutua entre el objeto observado y el sujeto observante, ya que ambos pertenecen al mismo mundo físico de acción y de interacción”. Tal afirmación genera la posibilidad de concebir en Popper una línea de subjetividad en la relación sujeto-objeto, mucho más acentuada en las ciencias sociales, “nos enfrentamos en el mundo de las ciencias sociales con una plena y complicada interacción o influencia mutua entre sujeto y objeto”.

La explicación, predicción y experimentación en las ciencias sociales tiene unas condiciones muy singulares, por la influencia que el hombre puede ejercer sobre el hecho u objeto “puede, en un caso extremo, incluso causar el acontecimiento que predice: el acontecimiento podría no haberse producido en absoluto de no haber sido predicho. En el otro extremo, la predicción de un suceso inminente puede llevar a ser evitado e impedido...”. Tal afirmación permite analizar la objetividad de las ciencias sociales y aún ubicarla en un puesto no garantizado de imparcialidad, frente a tal situación, Popper de forma categórica afirma “y esto no obsta para que en ambos casos observe el principio que parece garantizar la objetividad científica: es decir la verdad y nada más qué la verdad”. No se puede olvidar que tal frase puede ser contradictoria desde varios puntos de vista; primero la verdad no se puede conocer y es posible que no exista en términos absolutos, segundo, el conocimiento es objetivo independiente de la verdad que puede tener la misma y tercero la objetividad es una característica (la

principal de los productos del tercer mundo) y su existencia es independiente de la de los hombres, como no parece ocurrir en las predicciones e intervención de los sujetos en las ciencias sociales.

El principio de objetividad que subyace en la afirmación anterior, se asocia con el concepto de verdad, que es un concepto problemático y que Popper lo desarrolla y lo aborda utilizando el término verosimilitud; tal acepción de concepto de objetividad, ligado al concepto de verdad presenta dos problemas: el primero, que puede interpretarse como una contradicción con el concepto de objetividad entendido como “honestidad intelectual”, y a la actitud crítica del científico frente a su propia teoría y las de los demás y el segundo problema es que el concepto de verdad es un concepto problemático en obra de Popper, teniendo tal concepto diferentes acepciones, debiendo mucha de la claridad del mismo el autor a la obra de Tarski (a quien dedica su libro “Conocimiento objetivo”).

El concepto de verdad desarrollado por Tarski lo aplicó Popper a su formulación teórica, en tal sentido se presentara un breve comentario de tal criterio de verdad, expuesto en el texto “la concepción semántica de la verdad y los fundamentos de la semántica” (1972); donde su principal problema es lograr una definición satisfactoria de la verdad, que sea materialmente adecuada y formalmente correcta y se fija además como objetivo, (Tarski, 1972, p. 10) “especificar las palabras o conceptos que deseamos usar al definir la noción de verdad y también debemos dar las reglas formales a que debiera someterse la definición”

En el trabajo desarrolla criterios tales como:

- 1) Una definición satisfactoria de la verdad. Enunciado como el problema principal.
- 2) “La extensión del término verdadero”: orientando tal extensión a las oraciones, sin excluir secundariamente a otra clase de objetos.
- 3) “El significado del término verdadero”: se acerca a la concepción aristotélica clásica

de la verdad “decir de lo que es que no es, o de lo que no es que es, es falso, mientras que decir de lo que es que es, o de lo que no es que no es, es verdadero”.

4) “Un criterio de adecuación material de la definición”: a lo cual expone “deseamos usar el término verdadero de manera tal que pueda enunciarse todas las equivalencias de la forma (T), y llamaremos adecuada a una definición de la verdad si de ella se siguen todas estas equivalencias”; (T) dada por X es verdadera si, y sólo si, p); donde X es el nombre de la oración y p es la oración.

5) La verdad como concepto semántico: la semántica se ocupa de relaciones entre las expresiones lingüísticas y los objetos; “la manera más simple y natural de obtener una definición exacta de verdad es la que acarrea el uso de otras nociones semánticas, Ej. Satisfacción”.

6) “Lenguajes con una estructura especificada”: se hace necesario especificar la estructura del lenguaje formal y el vocabulario del lenguaje en que se han de dar las definiciones.

Con las orientaciones anteriores y los criterios de “incoherencia de los lenguajes semánticos” y “lenguaje, objeto y metalenguaje” logra formular una definición de verdad “llegamos a una definición de la verdad y de la falsedad diciendo simplemente que una oración es verdadera si es satisfecha por todos los objetos, y falsa en caso contrario... la concepción semántica de la verdad no nos da por así decir, ninguna posibilidad de elección entre diversas definiciones no equivalentes de esta noción”. La definición del concepto de verdad permite extenderse para tratar otras “nociones”, importantes tales como: satisfacción, designación y descripción.

Es claro al advertir que su concepción de la verdad no es la correcta, ni la única posible; una vez que es una noción que habrá que seguir trabajando, llegado a expresar y proponer que “no nos enfrentamos con un concepto sino con diversos conceptos diferentes denotados por una palabra... debiéramos convenir en usar diferentes términos para designar los diferentes conceptos”.

Popper aborda su concepción de la verdad desde Tarski, al igual que en él se encuentra un fuerte aire popperiano en los criterios de aceptación de una teoría empírica. “Nos preguntamos si es razonable el siguiente postulado: -“una teoría aceptable no puede contener (o implicar) enunciado falso alguno”-. La respuesta a esta última pregunta es claramente negativa. Pues, ante todo, estamos prácticamente seguros –sobre la base de nuestra experiencia histórica- que toda teoría empírica aceptada hoy sería tarde o temprano rechazada o reemplazada por otra teoría”, expresa de igual forma “Tan pronto como logramos mostrar que una teoría empírica contiene (o implica) frases falsas, ya no puede considerarse aceptable”.

En el acápite “Teoría de la verdad objetiva: la correspondencia con los hechos” se resalta el gran aporte de Tarski, “ la gran realización de Tarski y la verdadera importancia de su teoría para la filosofía de las ciencias empíricas residen, creo, en el hecho de que restableció una teoría de la correspondencia de la verdad absoluta u objetiva, que se había vuelto sospechosa. Reivindicó el libre uso de la idea intuitiva de la verdad como correspondencia con los hechos. Gracias a la obra de Tarski, la idea de verdad objetiva o absoluta, esto es, de la verdad como correspondencia con los hechos; parece ser aceptada con confianza en la actualidad por todos los que la comprenden.”

Le permite además a Popper hacer una distinción entre la ciencia pura y la ciencia aplicada “si deseamos dilucidar la diferencia entre ciencia pura y ciencia aplicada, entre la búsqueda de conocimientos y la búsqueda de poder o de instrumentos poderosos. Entonces no podemos prescindir de ella -noción de verdad-. Pues la diferencia es que, en la búsqueda de conocimiento, tratamos de hallar teorías verdaderas o al menos, teorías que estén más cerca de la verdad que otras, que correspondan mejor a los hechos; mientras que en la búsqueda de teorías que sean meramente instrumentos poderosos para ciertos propósitos, en muchos casos nos sirven muy bien teorías de las que sabemos que son falsas”.

Verdad y objetividad: para abordar el concepto de verdad en Popper, se puede lograr desde diferentes posiciones del autor, para lo cual abordaremos únicamente dos

puntos: el concepto de las fuentes del conocimiento y el concepto de verosimilitud. De las fuentes del conocimiento, se expondrán las principales tesis extractadas del artículo “Fuentes del conocimiento y de la ignorancia” a saber:

1. No hay fuentes del conocimiento. Debe darse bienvenida a toda sugerencia, pero todas deben ser sometidas a un examen crítico.
2. La pregunta epistemológica correcta no se refiere a la fuente sino más bien si la afirmación hecha es verdadera. Es decir si concuerda con los hechos.
3. Un procedimiento típico es examinar si nuestras teorías son compatibles con nuestras observaciones.
4. Tanto cualitativamente como cuantitativamente la fuente de nuestro conocimiento que es, con mucho la más importante –aparte de nuestro conocimiento innato- es la tradición.
5. El punto anterior no quiere decir que se defienda la actitud tradicionalista, pues toda parte de nuestro conocimiento tradicional y aun el innato, puede y debe someterse a la crítica.
6. El conocimiento no puede partir de la nada, ni tampoco de la observación, el avance del conocimiento consiste en la modificación del pensamiento anterior. Aunque por casualidad tenga otra razón.
7. Las epistemologías pesimistas y optimistas están igualmente equivocadas. Denota que están equivocadas las posiciones de quienes niegan toda posibilidad del conocimiento por no poder justificar el mismo, como quienes creen en la posibilidad de alcanzar conocimiento verdadero y absoluto; los optimistas epistemológicos se dividen en dos corrientes los racionalistas y los empiristas; los racionalistas consideran que lo único objetivo en el conocimiento son las ideas, que la verdad está en la razón (Descartes); los empiristas por el contrario creen que la verdad está en las impresiones

que se dan a través de los sentidos, donde la verdad se alcanza por medio de una lectura correcta del libro de la naturaleza (Bacon).

8. Ni la razón, ni la observación son autoridades. La intuición intelectual y la imaginación son muy importantes, pero no son confiables, pueden mostrarnos las cosas muy claras y distintas pero conducirnos a error. La mayoría de las teorías son falsas, por no decir que todas.

9. Aunque la claridad es valiosa en sí misma, no sucede lo mismo con la exactitud y la precisión: puede no valer la pena tratar de ser más preciso de lo que nuestro problema requiere. La precisión lingüística es un fantasma; por lo que deben evitarse a cualquier precio los problemas verbales.

10. Toda solución de un problema plantea nuevos problemas sin resolver, y ello es tanto más así cuanto más profundo era el problema original y más audaz su solución.

En la sociedad el papel que juega el hombre de ciencia es más influyente en su objeto de estudio, que la influencia que se puede ejercer en las ciencias naturales, así se expone “por tanto, no debemos sorprendernos al ver que en las ciencias sociales no haya casi nada parecido a la objetividad y al ideal de búsqueda de la verdad que vemos en física. Es de esperar que nos encontremos en las ciencias sociales con tantas opiniones como se puedan encontrar en la vida social, tantos puntos de vista como hay intereses”. Aunque Popper acepte este argumento historicista, no comparte que el mismo impida la objetividad de las ciencias sociales, una vez que el análisis de los elementos no objetivos pertenece al “historicismo” o a la “sociología de la ciencia”, pero el estudio de la lógica de la ciencia conserva su posición crítica y por tanto se centra en el conocimiento objetivo.

El segundo elemento en mención además de las fuentes del conocimiento, es el concepto de verosimilitud, como aproximación al concepto de verdad, representa el grado de cercanía de una teoría en comparación con otra a la verdad, lo que se determina, por medio del análisis de su “contenido de verdad” y su “contenido de

falsedad”. Pero el concepto de verosimilitud ha generado gran polémica como lo muestra Moulines “como ha reconocido el propio Popper, su definición de verosimilitudes es defectuosa, pues produce inconsistencias... el principal problema es que dicho concepto, independientemente de la medida específica que se dé, no resuelve el problema para el que el realista recurre a él... debemos elegir las hipótesis mejor corroboradas, pero tiene nada garantiza que corroboración y verosimilitud vayan de la mano. Es perfectamente posible que hipótesis cada vez más corroboradas sea cada vez menos verosímiles. La verdad sigue estando ausente de la investigación científica. Que la ciencia avanza hacia la verdad es un supuesto injustificado y, por tanto gratuito. El realismo de Popper es puramente testimonial...”

El profesor García⁸¹, desarrolla “La paradoja de la verdad variable”, para criticar fuertemente el concepto de verdad y de verosimilitud expuesto por Popper, “permítanme iniciar este apartado recurriendo a un símil gráfico. El propósito de la ciencia consiste en aproximarse, tanto como sea posible a la verdad. Popper, y con él muchos otros autores, han expresado su acuerdo al respecto, pero al tiempo nos han advertido que la línea de llegada no se encuentra dibujada de manera definitiva. Como en un universo en expansión, va modificándose de manera permanente de modo que a lo único que realmente alcanzas las teorías es la verosimilitud. Es como la carrera de Aquiles y la Tortuga: el veloz corredor no consigue alcanzar a su lento adversario a pesar de sus crecientes esfuerzos; si bien con cada momento que transcurre puede acercarse más. Se parece a la zanahoria que, colgada unos centímetros adelante del hocico de un jumento recalcitrante, le sirve como acicate para no desfallecer en su camino. En una representación esquemática que Popper incluyó en su libro Conocimiento objetivo aparece una diana en cuyo centro debe clavarse los dardos disparados por las teorías. La idea, escribe el autor, “es acertar tanto como sea posible en la región de la verdad”, pero olvidó decirnos que esos enunciados que ocupan el espacio demarcado para la verdad, no permanece allí por siempre. Como resultado de un fenómeno harto difícil de explicar, la ubicación de estos enunciados en la región de la verdad es temporal. Conforme se transforman las teorías científicas y surgen nuevos

⁸¹ **García Duque**, Carlos Emilio. Introducción a la lectura de Popper. Cuadernos Filosóficos No 11. Manizales: Universidad de Caldas, 2001.

hallazgos, algunos enunciados abandonan este campo y son reemplazados por otros, que pueden ser esencialmente nuevos o haber sido reputados como falsos en el pasado“.

“El asunto se complica si tenemos en cuenta que Popper ha hecho de la verdad un asunto intemporal. En sus obras más recientes ha escrito que los enunciados son de una vez y para siempre verdaderos o falsos. Tal sugerencia es correcta, nuestra comprensión del mundo se vería afectada cada vez que seamos incapaces de descubrir con exactitud el valor de verdad de los enunciados... el descubrimiento de la verdad se torna en una meta que no puede alcanzarse jamás de manera efectiva... como no hay verdad definida es posible prolongar el juego para siempre, pues cuando pensemos haber acertado descubrimos que la meta se ha redefinido y que es indispensable revisar y modificar nuestras jugadas, si queremos seguir participando en él.”

Se culmina esta crítica con una cita de Popper, “existen verdades inciertas – incluso enunciados verdaderos que consideramos falsos- pero no existen certezas inciertas. Como nunca podemos conocer nada con seguridad, simplemente no vale la pena buscar la certeza; pero sí vale la pena buscar la verdad; y esto lo hacemos principalmente buscando equivocaciones a fin de poder corregirlas. Por ello la ciencia, el conocimiento científico, es siempre hipotético: es conocimiento por conjetura. Y el método de la ciencia es el método crítico: el método de búsqueda y eliminación de errores al servicio de la verdad”.

También descarta Popper la necesidad del conocimiento histórico como fundamental para la comprensión de la estructura lógica de las teorías, “no necesitamos saber, además, cuál de los planetas es el más viejo, o cuál entró en el sistema desde fuera: la historia de la estructura, aunque sea interesante, en nada contribuye a nuestra comprensión de su comportamiento y de su desarrollo futuro”.

Con respecto a la sociología o psicología del conocimiento, Popper presenta una consideración especial para las ciencias sociales y el papel que juega la historia en la comprensión de las mismas, lo que sería parte de su análisis objetivo, “es obvio que las estructuras físicas difieren grandemente en este sentido de cualquier estructura social;

estas no pueden ser entendidas, ni su futuro predicho, sin un cuidadoso estudio de su historia, aunque tuviésemos un conocimiento completo de su “constelación” en este momento”.

Las diferencias en el estudio de la física y las ciencias sociales, se encuentra también en la posibilidad de aislar el objeto de estudio, para extraer del mismo las conclusiones “los experimentos sociológicos a gran escala nunca son experimentos en el sentido físico. No están hechos para hacer progresar el conocimiento como tal, sino para conseguir el éxito político. No son llevados a cabo en un laboratorio aislado del mundo exterior; por el contrario, el mero hecho de que sean llevados a cabo, cambia las condiciones de la sociedad. Nunca pueden ser repetidos precisamente bajo las mismas condiciones, ya que estas condiciones fueron cambiadas por su primera ejecución”, “... la situación puede haber cambiado mucho antes de que nadie haya notado el cambio”.

La discusión que sostiene Popper con los historicistas, implica no solo una refutación a tal concepción, sino también un reconocimiento de muchas de las tesis por ellos defendidas, pero que encierran una concepción de objetividad particular; para delimitar la acepción del término, se transcribe la concepción del autor sobre el historicismo, (Popper, 1981, p. 17) “entiendo por historicismo un punto de vista sobre las ciencias sociales que supone que la predicción histórica es el fin principal de éstas, y que supone que este fin es alcanzable por medio del descubrimiento de los ritmos o los modelos, de las leyes o las tendencias que yacen bajo la evolución de la historia”.

La disertación se agudiza con respecto a la unidad de método o a la diferencia de método que debe utilizar las ciencias naturales y las sociales; para argumentar la unidad de método Popper expone “la sociología, como la física, es una rama del conocimiento que intenta ser, al mismo tiempo empírica y teórica...” al definir qué se entiende por empírico y por teórico, se determina que la objetividad en ambas ciencias es alcanzada a través de la utilización del mismo método”.

“Al decir que es una disciplina teórica, entendemos que la sociología tiene que explicar y predecir acontecimientos, con la ayuda de teorías o leyes universales (que

intentan descubrir); al describir la sociología como ciencia empírica, queremos decir que ha de estar corroborada por la experiencia, que los acontecimientos que explica y predice son hechos observables y que la observación es la base que acepta o rechaza cualquier teoría propuesta”.

En la anterior afirmación de Popper, subyacen los siguientes elementos problemáticos; el sociólogo (o el físico) no intentan descubrir leyes, bajo el lenguaje popperiano ellos intentarían imponer leyes a la naturaleza (lo argumenta Popper desde la concepción de Kant), (Popper, 1994, p. 237) “para decirlo en palabras de Kant “Nuestro intelecto no extrae sus leyes de la naturaleza... sino que las impone a la naturaleza” ... preferiría, expresarla en la siguiente forma modificada –nuestro intelecto no extrae sus leyes de la naturaleza, sino que trata –con diversos grados de éxito- de imponer a la naturaleza leyes que inventa libremente”, una vez que no es objetivo el intento de descubrir leyes, con la ayuda del método inductivo. Otro elemento problemático es la observación sugerida Popper, la cual debe entenderse necesaria en el proceso de validación de la teoría y no en su construcción; es decir, la teoría se formula a partir de la utilización de un método deductivo y la observación permite falsear cualquier teoría científica, en tal sentido no es cualquier tipo de observación la que propone el autor, es una observación que se centra en los hechos que evidencien el no cumplimiento de lo prescrito por la teoría; la otra observación que busque confirmaciones de la teoría no es una herramienta objetiva, pues esta búsqueda de elementos confirmatorios no permite la evolución del conocimiento científico, una vez que la verdadera validación de la teoría se logra con intentos reales de falsación.

Argumenta Popper la unidad de método en la siguiente afirmación “cuando hablamos de éxito, en física, pensamos en el éxito de sus predicciones; y el éxito de sus predicciones puede decirse que es lo mismo que la corroboración empírica de las leyes de la física. Cuando contrastamos el relativo éxito de la sociología con el éxito de la física, estamos suponiendo que el éxito de la sociología consistiría, de la misma forma y básicamente, en la corroboración de las predicciones. De aquí se sigue que ciertos métodos –predicciones con la ayuda de leyes y el poner a prueba las leyes por medio de la observación- tienen que ser a su vez comunes a la física y a la sociología”.

La corroboración empírica de la teoría ha de entenderse más que por el cumplimiento de las formuladas, porque no se den los hechos que la teoría prohíbe. Pero la formulación de una unidad de método no implica el desconocimiento de diferencias entre las ciencias sociales y las ciencias naturales; pero tales disimilitudes no impiden que la objetividad del estudio de las mismas se desarrolle en unos esquemas generales de intentos de imponer leyes que determinen regularidades en los universales, más que centrados en análisis de comportamiento de los singulares.

La objetividad es entendida en Popper no sólo como un factor de tipo individual, sino como un factor de carácter colectivo y social; el autor lo expresa en (Popper, 1981, p. 170-171) “es interesante que lo que normalmente se llama objetividad científica se basa, hasta cierto punto, en instituciones sociales. La ingenua opinión de que la objetividad científica se basa en la actitud mental o psicológica del hombre de ciencia individual, en su educación, cuidado y desinterés científico, genera como reacción la opinión escéptica de que los hombres de ciencia no pueden nunca ser objetivos. Según esta opinión, su falta de objetividad será seguramente desdeñable en las ciencias naturales, en las que las pasiones no se excitan, pero en las ciencias sociales, en las que quedan implicados prejuicios sociales, preferencias de clase e intereses personales, puede ser fatal. Esta doctrina, desarrollada con todo detalle por la llamada “Sociología del conocimiento”, olvida enteramente el carácter social o institucional del conocimiento científico, porque se basa en la ingenua opinión de que la objetividad depende de la psicología del hombre de ciencia individual. Olvida el hecho de que ni la sequedad ni la abstracción de una materia de estudio de las ciencias naturales impide que la parcialidad y el interés propio influyan en las creencias del hombre de ciencia, y que si tuviésemos que depender de su desinterés, incluso la ciencia natural sería totalmente in-hacedera. Lo que la sociología del conocimiento olvida es precisamente la sociología del conocimiento, el carácter social o público de la ciencia. Olvida el hecho de que es el carácter público de la ciencia y de sus instituciones el que impone una disciplina mental sobre el hombre de ciencia individual y el que salvaguarda la objetividad de la ciencia y su tradición de discutir críticamente las nuevas ideas.

... como la investigación científica de problemas sociales tiene necesariamente que

influir en la vida social, es imposible que el sociólogo que advierta esta influencia mantenga la debida actitud científica de objetividad desinteresada. Pero no hay nada privativo de la ciencia social en esta situación. Un físico o un ingeniero físico están en la misma situación. Sin ser un sociólogo, puede darse cuenta de que el invento de un nuevo avión puede tener una influencia tremenda sobre la sociedad”.

En la afirmación anterior Popper hace referencia al término de objetividad sin determinar efectivamente lo que entiende por el mismo, aunque reconoce que no es una actitud desinteresada del científico frente al conocimiento científico, deja la sensación de que la misma es una actitud particular del hombre de ciencia, entendido no en el sentido individual, sino en su condición cultural, de miembro de una sociedad. Pero esta concepción dista mucho de la definición que da de “objetividad” desde la teoría de los tres mundos, donde lo objetivo es una construcción teórica o artística que se ha independizado del hombre después de ser creado, cobrando por sí misma, autonomía e independencia.

Popper coincide con Hayek en la defensa de la libertad como fundamento del hombre, la libertad como necesaria en el progreso del hombre, así lo expone Hayek en sus obras “Camino de servidumbre” y “fundamentos de la libertad”, donde la coacción solo puede ser permitida, cuando se ejerce por parte del estado para evitar o reparar la coacción que individuos ejercen sobre otros individuos; se expone que cualquier intento de generalizar principios, valores y fines sociales, lo único que logra es la tiranía del deber ser construido por un grupo de personas y que negaría la opción que otros hombres asumieran su propio camino, asumiendo también sus respectivas consecuencias, una vez que libertad no pueden existir sin responsabilidad. Si asociamos el término libertad con el de objetividad, entendiendo la objetividad desde actitud y no desde tercer mundo, se diría que la objetividad requiere el máximo de libertad del hombre de ciencia para investigar, de lo contrario el investigador es un constructor de teorías de “falso conocimiento” o “ad hoc” con el propósito de justificar las acciones presentes o futuras de quien cancela la investigación.

Popper en similar sentido al de Hayek, expone que la ciencia no debe intentar controlar el factor humano, una vez que si busca manipular la naturaleza humana, se sustenta tal intento en un “capricho” de un grupo o un individuo, actitud contraria a la ciencia misma. “Sin duda, la biología y la sicología pueden resolver o podrán pronto resolver, “el problema de transformar al hombre”. Sin embargo, aquellos intenten hacer esto destruirán inevitablemente la objetividad de la ciencia y de esta forma a la ciencia misma, ya que ambas están basadas en la libre competencia del pensamiento; es decir en la libertad; (en este sentido y aplicado a la ciencia social, escribió el libro “La sociedad abierta y sus enemigos). Si se quiere que continúe el crecimiento de la razón y que sobreviva la racionalidad humana, nunca se habrá de intervenir en la diversidad de los individuos y de sus opiniones, fines y propósitos (excepto en casos extremos, cuando la libertad política esta en peligro); incluso la llamada, tan satisfactoria emocionalmente, a una común tarea, por excelente que sea, es una llamada a abandonar toda rivalidad de opiniones morales y la mutua crítica y discusión causadas por esas opiniones. Es una llamada a abandonar el pensamiento racional”.

La anterior consideración popperiana expone la relación directa que existe entre la libertad y la objetividad, entre la objetividad y el progreso del conocimiento, en tal sentido, la racionalidad crítica exige la defensa de condiciones de libertad como criterio fundamental para el desarrollo del conocimiento científico objetivo. “El evolucionista que pide control científico de la naturaleza no advierte lo suicida que es esta petición. El resorte y motor de la evolución y el progreso es la variedad del material que puede llegar a ser objeto de selección. En cuanto concierne a la evolución humana, lo es “libertad de ser singular y distinto del vecino”, “de estar en desacuerdo con la mayoría y seguir el propio camino”. El control holístico, que llevaría no a la igualación de los derechos humanos, sino a la de las mentes humanas, significaría el final del progreso”.

El trabajo de Popper al enmarcarse dentro de la línea de la lógica de la investigación, traza límites con la historia de la ciencia y con los análisis que pretenden entregar a la historia y a la sociología un papel más importante, que el de anecdotario de ensayos y errores; situación que le permite al profesor Antonio Beltrán en la introducción al texto de Kuhn “¿Qué son las revoluciones científicas?”, hacer el

siguiente comentario (Kuhn, 1995, p. 13) “pronto vendría Popper a crítica las tesis centrales del empirismo lógico, defendiendo el falsacionismo contra el verificacionismo, el método hipotético-deductivo contra la inducción y proponiendo como problema básico el del crecimiento de la ciencia. Pero eso no acercaba en lo más mínimo la filosofía de la ciencia a la historia de la ciencia. Por el contrario Popper pone más énfasis aún en que ambas cosas no sólo son distintas sino que la historia está subordinada a la filosofía de la ciencia. Formulara así lo que llama “principio de transferencia”. Esta es una de las joyas popperianas que luce así -“todo lo que es verdad en el dominio de la lógica, lo es también en el método científico y en la historia de la ciencia”.

Lakatos⁸² expone que la historia debe nutrirse de la filosofía de la ciencia y viceversa, para ello toma la frase de Kant “la filosofía de la ciencia sin historia de la ciencia es vacía; la historia de la ciencia sin filosofía de la ciencia es ciega”. Sus tesis las presenta de la siguiente forma (Lakatos, 1983, p. 134) “se defenderá que: a) la filosofía de la ciencia suministra metodologías normativas con las que el historiador reconstruye la “historia interna”, ofreciendo de este modo una explicación racional del crecimiento del conocimiento objetivo; b) dos metodologías rivales pueden ser evaluadas con ayuda de la historia (interpretada normativamente); c) cualquier reconstrucción racional de la historia debe ser complementada mediante una historia externa (socio-sicológica)”. Tal aseveración de Lakatos permite encontrar una diferencia con respecto a la objetividad en el estudio de la ciencia; mientras para Popper la objetividad la impone el estudio lógico de la investigación, desde el análisis de las estructuras de las teorías y su validación; para Lakatos el estudio del conocimiento objetivo exige un análisis desde la filosofía de la ciencia y desde la historia de la ciencia.

Bajo la anterior concepción, Popper considera objetivo los lineamientos desarrollados bajo los criterios lógicos, que supeditan las demás consideraciones sobre la ciencia que se hacen desde estudios diferentes a los de la lógica de la investigación

⁸² **Lakatos**, Imre. *La metodología de los programas de investigación*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.

científica; a lo que el profesor Beltrán contrapone la afirmación de Koyré “la historia del pensamiento científico no es enteramente lógica. Por eso, para comprender su evolución hay que tener en cuenta factores extra-lógicos”.

La dicotomía puede superarse delimitando las disciplinas y reconociendo en ellas de forma individual su autonomía, su independencia y objetividad; formulando que tienen igual objeto material de estudio “la ciencia”, pero cada una tiene un objeto formal de estudio muy particular (filosofía de la ciencia, historia de la ciencia, sociología de la ciencia, psicología de la ciencia); lo que permite además potenciar el enriquecimiento teórico-práctico desde el diálogo igualitario y no pretendidamente jerárquico entre las mismas; de donde se puede concluir que no existe un mayor grado de objetividad en una de estas disciplinas de forma per se y a priori, sino que cada una tiene su campo de acción específico y la objetividad se determina a partir del estudio crítico de las mismas.

El trabajo conjunto entre filosofía de la ciencia e historia de la ciencia no disminuye la objetividad a ninguna de las dos disciplinas, por el contrario las puede fortalecer, como se expone en (Kuhn, 1995, p. 19) “la historia de la ciencia puede contribuir a salvar la brecha que hay entre los filósofos de la ciencia y la propia ciencia, y puede ser para ellos una fuente de problemas y datos”.

El profesor Beltrán expone que las consecuencias de la discusión en la que participa o inicia Popper frente a la distinción entre la “lógica de la justificación” y la “lógica del descubrimiento” o “contexto del descubrimiento” ha llevado a Popper a defender argumentos que lo ubicarían en una actitud no crítica, contraría al modelo pro el expuesto, en los comentarios siguientes del profesor Beltrán se evidencia tal crítica donde analiza la reacción de Popper frente a la propuesta kuhniana, que pone en tela de juicio la objetividad popperiana (Kuhn, 1995, p. 33-37) “la reacción de Popper no fue una muestra de su racionalismo crítico que había postulado, o quizá si lo fue. El hecho es que haciendo extensibles las consecuencias que la inconmensurabilidad tenía en su lógica a las dimensiones históricas y psicológicas, la rechazaba como un “dogma peligroso” e insistió desde entonces, sin más, en la afirmación de la racionalidad y el progreso según sus criterios. Al aceptar la existencia de la “ciencia normal” era para

decir que “el científico normal” tal como Kuhn lo describe, es una persona que habría que compadecer. Parece que si el análisis lógico de los productos científicos o la metodología popperiana consiste en esforzarse por elaborar unas reglas metodológicas que nadie usa, para una ciencia que nadie hace, podemos preguntarnos qué sentido tiene todo esto.” Cita Beltrán las posturas de Sneed, Stegmüller y Moulines entre otros, quienes encontraron sumamente importante la obra de Kuhn y sobre Popper afirman “la versión de Popper o sus antecesores es, efectivamente insostenible porque con su “imitación de la manera de proceder matemático” utiliza un concepto de teoría inadecuado”.

Feyerabend⁸³ ha sido uno de los grandes críticos de Popper, al respecto se presentaron unas de las críticas más significativas que él presentó al racionalismo crítico en el texto “Diálogos sobre el método”, donde con respecto a Popper dice que “no es un filósofo, es un maestro de escuela” sobre la crítica de Popper a Freud y la admiración que siente por Einstein, expone el siguiente comentario: “no ha existido nunca el monstruo del “psicoanálisis” tal como es descrito por Popper. Cuando Freud salió a la luz pública estaba solo. Tenía ciertas ideas que fue desarrollando, contrastando y modificando. La teoría de Freud y Breuer constituye la primera etapa de este desarrollo. Según esta teoría, la histeria se debe a eventos traumatizantes y puede curarse ayudando al paciente a recordar y revocar dichos eventos. La teoría no sobrevivió. Se descubrió que no siempre es suficiente el recuerdo del evento y se descubrió además que las supuestas curaciones sólo sustituyen unos síntomas por otros. En consecuencia, Freud volvió a modificar su teoría. Luego, sus discípulos y colaboradores empezaron a criticarle. Se consiguió así la psicología individual y la psicología de Jung. La teoría de la relatividad nunca condujo a semejante proliferación de puntos de vista ni a semejante plétora de críticas. Muy al contrario, cuando la teoría especial de la relatividad tropezó con su primera dificultad, Einstein no se impresionó por ello. Subrayó que la teoría era simple, que tenía sentido para él, y que no estaba dispuesto a abandonarla. Posteriormente ridiculizó a quienes se impresionaban por la “verificación producida por pequeños efectos” como solía llamar, de forma un tanto irónica, a los procedimientos de contrastación. Así que ya ve usted, la explicación que aduce Popper de la situación

⁸³ **Feyerabend**, Paúl. *Adiós a la razón*. Madrid: Tecnos, 1992.

histórica no profundiza mucho y es incorrecta incluso en la superficie...”, “... lo que usted llama la “Teoría de Popper” constituye una contribución a la teoría de la confirmación y no tiene nada que ver con la ciencia”.

Continúa diciendo de Popper que “los enunciados contrastantes son enunciados que supone han de obtenerse por medio de experimentos o de la observación. Después de todo, Popper es un empirista e insiste hasta la saciedad en ello... pues su Lógica de la investigación científica, nos encontramos con enunciados generales y enunciados singulares. Pero ahora no nos interesa esta deficiencia. Se trata de una deficiencia susceptible de enmienda. Vamos a suponer en consecuencia, que el modelo de Popper constituye una re-construcción correcta de una parte de la ciencia; ello deja intacta la cuestión de si dicho modelo funciona en este mundo... el problema es el siguiente. Si usted hace una generalización y no encuentra evidencia alguna que la amenace, entonces puede usarla en alguna tarea constructiva. Puede contrastarla, en el decurso de la contrastación encontrará hechos nuevos y así aumentará gradualmente tanto su conocimiento factual como su comprensión del mundo. Si después de 50 años se ve forzado a abandonar su teoría debido a la evidencia en contra, no se habrá producido ningún perjuicio, pues la teoría, aunque falsa, le ha ayudado a hacer avanzar la ciencia... en nuestro mundo, las reglas de Popper son instrumentos inadecuados para seleccionar teorías de modo racional”.

Con respecto a al objeto de la ciencia Popper desarrolla un capítulo (Popper, 1994, p. 181-192), de donde se sustentan las siguientes afirmaciones:

1. Los científicos tienen diferentes metas (pero por ello la ciencia no pierde objetividad), la ciencia carece de metas.
2. La ciencia consiste en dar explicaciones satisfactorias de todo aquello que nos parece precisar una explicación.
3. Se deben rechazar como insatisfactorias las explicaciones de tipo circular, por lo que se pide una explicans (explanans) que sea contrastable independientemente.

4. Con respecto a las regularidades dice “las leyes de la naturaleza las pensamos, más bien, como descripciones (conjeturales) de las propiedades estructurales de la naturaleza –o de nuestro propio mundo-

5. Concluye sobre el objeto de la ciencia “la razón es que, una vez que se ha dicho que el objeto de la ciencia es explicar y que la explicación más satisfactoria será aquella contrastable y contrastada de hecho de un modo más rigurosa, sabemos todo lo que necesitamos saber como metodólogos.

En Popper se pueden estudiar tres aspectos fundamentales: el principio de demarcación, el rechazo a la inducción-modelo alternativo de la deducción y el falsacionismo; los tres elementos están relacionados con la objetividad de forma directa, a continuación se presenta cada uno de estos tópicos y su interacción con la objetividad.

1. El problema de la inducción

La vida cotidiana ha llevado al hombre a que por “hábito o costumbre” se anticipe a hechos, o intente interpretar sucesos pasados a partir de las enseñanzas de las experiencias pasadas, en múltiples ocasiones las predicciones resultan acertadas, pero ello no da certeza a la validez universal del método; el profesor (García, 2001, p. 13) expone sobre éste aspecto “creemos en estas leyes porque han actuado durante miles de millones de años hasta el presente (o así nos parece), pero, como lo insinúa Bertrand Russell un número cualquiera de casos en que se haya cumplido una ley en el pasado “no proporciona evidencia de que se realizará en el futuro”, la asociación de eventos pasados-futuro nos persuade de que en el porvenir ocurrirán las cosas tal como ocurrieron antes, o cuando menos de manera muy parecida” .

La inducción conforme a lo expuesto por Popper tampoco es un punto que permita la distinción entre ciencia y no-ciencia, una vez que la verificación por inducción es una verificación limitada a los hechos observados y no puede pretenderse la universalización de las regularidades observadas con sentido universalista; en tal

sentido la inducción no es el método que permite la distinción entre la ciencia y la metafísica; (Popper, 1994, p. 309) “La razón de ello es que el concepto positivista de “significado” o “sentido” (o de verificabilidad, o de confirmabilidad inductiva, etc.) es inadecuado para permitir esta demarcación, simplemente porque no es necesario que la metafísica carezca de sentido para que no pueda ser ciencia”. En “La lógica de la investigación científica” (Popper, 1982a, p. 29) resalta los problemas de la inducción e invalida el intento de solución que ofreció Kant para superar el obstáculo advertido por Hume “el principio de inducción tiene que ser un enunciado universal. Así pues, si intentamos afirmar que sabemos por experiencia que es verdadero, reaparecen de nuevo justamente los mismos problemas que motivaron su introducción: para justificar éstas hemos de suponer un principio de inducción de orden superior, y así sucesivamente. Por tanto, cae por su base el intento de fundamentar el principio de inducción en la experiencia que lleva inevitablemente, aun regresión infinita... Kant trató de escapar a esta dificultad admitiendo que el principio de inducción (que el llamaba “principio de causación universal”) era “valido a priori”. pero a mi entender, no tuvo éxito en su ingeniosa tentativa de dar una justificación a priori de los enunciados sintéticos”.

Entre las objeciones más comunes al principio de inducción pueden encontrarse las siguientes, (García, 2001, p. 14):

- a. La inferencia inductiva, no importa cuan grande sea el número de casos particulares observados, no es concluyente.
- b. El principio de inducción no puede ser una verdad puramente lógica (como una tautología o un enunciado analítico)
- c. El principio de inducción tiene que ser un enunciado sintético, pero si se aceptase esta restricción, caeríamos en incoherencias lógicas y finalmente nos veríamos llevados a una regresión al infinito.

- d. La interpretación de la inducción en términos de probabilidad no resuelve el problema. Conduce a un regresus a la doctrina del apriorismo
- e. Aún sin la inducción es posible resolver el problema de si el futuro será semejante al pasado
- f. “Es verosímil que el futuro no sea muy diferente del pasado”, es una regla muy vaga y poco interesante, además presupone una teoría del tiempo en la que éste se define como un transcurrir homogéneo.
- g. Las proposiciones universales, mediante las cuales se expresan las leyes de la ciencia, no son empíricamente verificables.

Popper no acepta la inducción como criterio de definición de la ciencia y (Mardones, 1991, p. 92) se relaciona un fragmento del texto de Popper “La miseria del historicismo”, donde se hace la siguiente crítica a la inducción “... precisamente porque nuestra finalidad, se dice, es establecer la verdad de una teoría, debemos experimentarlas lo más severamente que podamos; esto es, debemos encontrar sus fallos, debemos intentar refutarlas. Solo si no podemos refutarlas a pesar de nuestros esfuerzos, podemos decir que han superado bien severos experimentos. Esta es la razón por la cual el descubrimiento de los casos que confirman una teoría significa muy poco si no hemos intentado encontrar refutaciones y fracasado en el intento. Porque si no mantenemos una actitud crítica, siempre encontraremos lo que buscamos: buscaremos y encontraremos confirmaciones y apartaremos la vista de cualquier cosa que pudiese ser peligrosa para nuestras teorías favoritas y conseguiremos no verla”. El comportamiento de validación por verificación a través de la inducción se configura entonces como un mecanismo que permite confirmar las teorías, pero no desarrolla un marco crítico que permita encontrar los errores de las mismas.

En el proceso epistemológico de crítica a la inducción, hay que diferenciar dos elementos en el conocimiento, el contexto de descubrimiento y el contexto de

justificación; el segundo exige el máximo de objetividad, coherencia, lógica y rigurosidad; el primero responde a todos los factores extrínsecos e intrínsecos que confluyen en el surgimiento de una teoría. Así bajo una orientación positivista extrema el desarrollo del conocimiento científico se da en tres etapas: dos de ellas no científicas y una científica, las cuales se denominan: Contexto genético (no científico), contexto de validación (científico) y contexto pragmático (no científico).

2. Criterio de Demarcación

El problema de la demarcación ha preocupado a filósofos desde la época de Bacon, y desde tal época se ha creído que el método experimental inductivo es el método de la ciencia y que la distingue de la metafísica; entendiendo que la objetividad es utilizar el método de la ciencia para descubrir sus verdades, Popper nunca aceptó tal concepción, y por el contrario propuso la refutabilidad como criterio de demarcación, (Popper, 1994, p. 312) “un sistema sólo debe ser considerado científico si hace afirmaciones que puedan entrar en conflicto con las observaciones y la manera de testar un sistema es, en efecto, tratando de crear tales conflictos, es decir, tratando de refutarlo. Así, la testabilidad es lo mismo que la refutabilidad y puede ser tomada igualmente, por lo tanto, como criterio de demarcación”.

Se considera que el enfoque crítico es la esencia de un método científico, la crítica es gradual, todos los intentos de testar una teoría no son de igual dimensión, algunos son más rigurosos y exigentes que otros, las teorías más precisas tienen un mayor riesgo potencial de ser testadas, pero si no es testada tal teoría después de originales y sinceros intentos de falsación, la teoría será más firme y sólida, no por ello verdadera en términos absolutos. Lo que permite afirmar que la objetividad también es cuestión de grado, las de mayor grado de objetividad son las que se someten de forma más riesgosa a genuinos test falsadores y otras teorías que son objetivas en un menor grado tienen predicciones menos riesgosas, lo que hace que objetivamente tengan menor nivel.

3. La Falsación

Frente a la imposibilidad lógica de la inducción, queda que las teorías no son más que suposiciones; en tal caso la actitud del científico se orienta a preferir entre las distintas teorías alternativas que se presentan, frente a ello, Popper expone las siguientes consideraciones, entendiendo que la falsación es también el criterio de demarcación, que permite tratar las proposiciones científicas de la pseudo-científicas:

1. “Está claro que el problema de la preferencia surgirá fundamentalmente, en relación con el conjunto de teoría rivales; es decir que se ofrezcan como soluciones a los mismos problema”. Tal criterio permite advertir que Popper admite la existencia de teorías que resuelven los mismos problemas, como coexistencia de teorías rivales, tal coexistencia se presentará hasta que una de las teorías demuestre mayor consistencia de las alternativas, a través de la resistencia a intentos de falsación.

2. “El teórico que se interesa por la verdad, debe también interesarse por la falsedad, pues descubrir que un enunciado es falso equivale a descubrir que su negación es verdadera”. La falsedad de un enunciado no sólo permite descartar el mismo como verdadero, sino que además, permite la evolución del conocimiento, descubrir la falsedad de un enunciado, obliga al hombre de ciencia a construir nuevas teorías, más consistentes y más resistentes a los auténticos intentos de falsación.

3. “Si el teórico persigue este fin (la falsedad), entonces descubrir dónde falla una teoría, además de suministrar una información teóricamente interesante, plantea nuevos problemas... toda teoría nueva no sólo tiene que tener éxito donde la teoría anterior fue refutada, sino que debe de tener éxito donde lo tenía la teoría anterior refutada, sino que debe de tener éxito también donde ésta fallaba...”. Hay dos aspectos a resaltar, el primero que la falsación de una teoría genera la posibilidad del avance del conocimiento y la falsación en sí ya es un progreso, brindando la posibilidad de nuevos

descubrimientos y segundo que una nueva teoría que reemplaza a una anterior representa un progreso científico.

En Lakatos (1983, p. 18) se hace referencia a la diferencia entre Popper y Kuhn con respecto a la lucha permanente de los científicos por el derrocamiento de las teorías “Kuhn piensa de otro modo. También él rechaza la idea de que la ciencia crezca mediante la acumulación de verdades eternas. También él se inspira fundamentalmente en la destrucción de la física newtoniana realizada por Einstein. También su principal problema son las revoluciones científicas. Pero mientras que para Popper la ciencia es una revolución permanente, y la crítica, la medula de la empresa científica, para Kuhn las revoluciones son excepcionales y, en realidad extracientíficas; en tiempos normales la crítica es un anatema”. Lo que además puede indicar que para Kuhn la acumulación temporal es la oportunidad que tiene la ciencia de crecer y progresar, pues si la ciencia fuera una revolución permanente las teorías nunca alcanzarían a crecer cuando ya son refutadas, es decir, en estado de párvulos las teorías serían falseadas.

4. “Suponiendo que en el momento t la nueva teoría no se ve refutada por una nueva contrastación, también en otro sentido será mejor que la refutada”. Indica la preferencia objetiva por las mejores teorías, una teoría no refutada es mejor que una teoría que ya fue refutada, en el sentido que la no refutada permanece con su categoría de teoría verdadera provisional.

5. “El teórico apreciará tal teoría, no sólo por su éxito y su posible verdad, sino también por su posible falsedad...”. La teoría no falseada ofrece un doble atractivo, el primero su condición de verdad provisional y segundo el desafío que representa para la formulación de rigurosos y genuinos test que demuestren su falsedad.

6. “La teoría nueva puede ser falsa, como toda teoría no refutada. Por eso el teórico intentará por todos los medios detectar cualquier teoría falsa en el conjunto de las competidoras no refutadas; intentara cazarla...”. Es de resaltar que cuando Popper se refiere a una teoría no refutada, habla de una teoría que puede ser falsa, es decir, no toda teoría necesariamente será falsa, es posible que una teoría llegue a ser verdadera en

sentido absoluto, pero el hombre nunca podrá demostrar que una teoría es verdadera; en términos de Popper si el hombre se encontrara con una teoría verdadera, el nunca podrá saberlo; lo único que podrá decir es que tal teoría no ha sido refutada aun.

7. “Con este sistema de eliminación podemos dar con una teoría verdadera. Mas a pesar de que sea verdadera, este método no puede en ningún caso establecer su verdad, ya que el número de teorías verdaderas posible sigue siendo infinito en cualquier momento y tras cualquier número de contrastaciones cruciales...”. El criterio de falsación permite identificar una teoría como falsa, pero nunca decir que una teoría es verdadera, porque ello representaría anticipar el comportamiento de la naturaleza y pensar que las condiciones que hoy se presentan continuaran estando vigentes, además presupone que en su estudio se evaluaron todas las variables posibles que intervienen en un hecho, cosa que es imposible.

8. “El procedimiento descrito puede conducir a un conjunto de teorías que compitan en el sentido de ofrecer soluciones al menos a algunos problemas comunes, aunque cada una de ellas ofrezca por su parte solución a diversos problemas que no comparten con otras...”. En tal caso la evaluación y comparación de las teorías para la elección de la mejor se hace con referencia al problema en común, siendo los criterios objetivos de coherencia, consistencias y resistencia a las refutaciones los elementos que permiten la preferencia por una de las teorías en competencia.

Kuhn⁸⁴ en este mismo punto de la competencia de teorías, expone que en ciencias naturales es en ocasiones excepcionales que se presenta la coexistencia de teorías rivales, una vez que la comunidad científica más por factores psicológicos acepta e impone un paradigma y la elección del mismo no garantiza efectivamente mayor consistencia, coherencia y contenido teórico y empírico, una vez que el paradigma puede ser en un momento dado, una teoría que ya ha sido refutada pero que la comunidad científica no lo acepta de forma generalizada, por lo que se sigue trabajando sobre la base del paradigma anterior.

⁸⁴ **Kuhn**, Thomas S. ¿Qué son las revoluciones científicas?. Barcelona: Altaya, 1995.

9. “El teórico puede estar especialmente interesado en un momento t , en descubrir la teoría más contrastable para someterla a nuevas contrastaciones...”. Una teoría no refutada pero refutable es un desafío para la actitud honestad de un hombre de ciencia, pues constituye un reto para demostrar la incoherencia que la misma puede tener en su estructura lógica interna o en su contrastación con el mundo empírico.

10. “Sobre la mejor teoría se ha supuesto que una buena teoría no es una teoría ad hoc, debe entenderse en un problema concreto, por lo que tiene escaso interés teórico...”. Una teoría científica tiene mayor atractivo en la medida que se pueda predicar para un espacio empírico mayor y mientras más prohíba.

11. “El método descrito puede denominarse método crítico, es un método de ensayo y supresión de errores, de proponer teorías y someterlas a las contrastaciones más rigurosas que podamos diseñar...”. La posición de Popper ha sido en buena medida heredada de la teoría de Darwin, en la cual la lucha por la supervivencia es vital, la lucha por sobrevivir es una lucha a muerte.

12. “Nada asegura que hayamos de encontrar para cada teoría falseada una sucesora mejor”. El hecho que se demuestre a través de un proceso de contrastación, la falsedad de una teoría no quiere ello decir que los científicos inmediatamente tienen otra teoría que la supere, para Popper dicha teoría hay que descartarla en el mismo momento en que fue falseada. Kuhn en la misma situación diría que dicha teoría no es descartada sino ante la presencia de una nueva teoría, porque el científico no puede ejercer su actividad sino sobre un modelo y citando a Bacon expone que “es mejor partir del error que de la confusión”.

13. “Lo dicho hasta ahora pertenece... a la lógica puramente deductiva... sin embargo, al intentar su aplicación a las situaciones prácticas que surgen en la ciencia, chocamos con problemas de distinta índole...”. la propuesta de Popper enmarcada en la lógica deductiva es una respuesta a la crítica que se formula a la lógica inductiva; pero su

formulación lejos de ser dogmática reconoce la interacción y necesidad de utilizar otros métodos en la construcción y validación del conocimiento.

En (Mardones, 1991, p. 186-188)⁸⁵, se presenta un resumen a manera de tesis sobre la concepción de ciencia de Karl Popper, a continuación se presenta un resumen de las diecisiete tesis expuestas:

1. Todo conocimiento científico es hipotético o conjetural
2. El crecimiento del conocimiento, y en especial del conocimiento científico, consiste en aprender de los errores que hayamos cometido.
3. Lo que podemos llamar método de la ciencia consiste en aprender sistemáticamente de nuestros errores; en primer lugar atreviéndose el hombre de ciencia a cometerlos, es decir proponiendo nuevas teorías y en segundo lugar, buscando sistemáticamente los errores cometidos, es decir realizar una búsqueda de errores mediante la discusión crítica y el examen crítico de las ideas, propias y ajenas.
4. Entre los argumentos más importantes usados en la discusión crítica están los argumentos derivados de los controles experimentales.
5. Los experimentos son guiados constantemente por la teoría, por semi-ideas teóricas de las que el propio experimentador no es consciente...
6. La llamada objetividad científica consiste únicamente en la aproximación crítica; en el hecho de que si tuviéramos prejuicios respecto a nuestra teoría favorita, cualquiera de nuestros amigos o de nuestros colegas (o, falta de estos, alguno de los científicos de la generación siguiente) estará ansioso por criticarnos, es decir, por refutar, si puede, nuestra teoría favorita.

⁸⁵ Mardones, J. M. *Filosofía de las ciencias humanas*. Barcelona: Anthropos, 1991.

7. Este hecho puede animaros a intentar refutar vosotros mismos vuestra propia teoría; es decir, puede imponer sobre vosotros una cierta disciplina.
8. No obstante, sería un error pensar que los científicos son más “objetivos” que el resto de la gente. Lo que nos hace tender a la objetividad no es la objetividad o el desinterés del científico particular, sino la propia ciencia o lo que podríamos llamar la cooperación, al mismo tiempo amigable y hostil, entre los científicos, es decir, su presteza para criticarse recíprocamente.
9. Hay que añadir una justificación metodológica del dogmatismo y los prejuicios de los científicos particulares. Puesto que el método de la ciencia consiste en la discusión crítica, es extremadamente importante que las teorías criticadas sean defendidas tenazmente. En efecto, solo de este modo podemos saber cuál es su poder real; y solo si las críticas encuentran resistencia, conoceremos plenamente la fuerza de una argumentación crítica.
10. La parte fundamental que tiene en la ciencia las teorías, o hipótesis, o conjeturas, hace así que sea importante distinguir entre teorías controlables, o falsables, y teorías no controlable o no falsables.
11. Solo es controlable una teoría que afirme o implique que ciertos acontecimientos concebibles no acaecerán de hecho. El control consiste en intentar, con todos los medios de que podemos disponer, hacer que sucedan precisamente aquellos acontecimientos que la teoría dice que no pueden suceder.
12. Se puede decir, pues, que toda teoría que pueda ser sometida a control veta que sucedan ciertos acontecimientos. Una teoría habla de la realidad empírica solo en la medida en que le impone límites.
13. Por consiguiente, toda teoría que pueda ser formulada así: “tal y tal cosa no

sucede”. Por ejemplo, la segunda ley de la termodinámica puede ser formulada: o existe una máquina de movimiento continuo del segundo tipo.

14. Ninguna teoría puede decirnos nada sobre el mundo empírico a menos que, en principio, sea capaz de entrar en colisión con el mundo empírico; eso significa exactamente que debe ser refutable.

15. La controlabilidad tiene grados: una teoría que afirme mucho y por lo tanto, asuma riesgos más grandes, se puede controlar mejor que una teoría que afirme muy poco.

16. Análogamente, los controles pueden ser graduados, según sean más o menos severos. Por ejemplo, los controles cualitativos son por lo general menos severos que los cuantitativos, y los controles de las predicciones cuantitativas más precisas son más severos que los controles de las predicciones menos precisas.

17. El autoritarismo en la ciencia iba unido a la idea de fundamentar, es decir, probar y verificar las teorías. El enfoque crítico va unido a la idea de someter a controles, o sea, de intentar refutar o falsar, las conjeturas.

De lo expuesto por Mardones, se puede deducir el siguiente comentario con respecto a la objetividad en Popper: el conocimiento nunca puede asimilarse como definitivo e inmodificable, es una actitud objetiva del hombre de ciencia analizar todo conocimiento científico, desde su carácter conjetural; la actitud del científico debe ser siempre la de aventurar conjeturas riesgosas y ponerlas a prueba, una vez que Popper comparte con Kant que el hombre no descubre leyes en la naturaleza, sino que impone sus leyes a la naturaleza, a través del método deductivo, en la formulación de hipótesis.

Es de analizar la tesis seis en detalle “la llamada objetividad científica consiste únicamente en la aproximación crítica” la denota como un comportamiento del hombre con respecto a las teorías y no se enfoca a determinar la objetividad en la teoría misma, como lo representa Popper en la tesis de los tres mundos, que referencia el mundo objetivo, como el mundo construido de teorías por el hombre. Tal consideración

corroborar la ambigüedad de Popper con respecto al concepto de objetividad, el cual es confuso y no claro ni en su determinación, ni en su definición.

La tesis ocho expone “... sería un error pensar que los científicos son más “objetivos” que el resto de la gente”, enfocando que la objetividad se determina por “la presteza para criticarse recíprocamente”; tal afirmación es una muestra adicional, de la relación que se hace de objetividad con el comportamiento del científico, comportamiento que puede enmarcarse en el mundo dos, es decir un mundo subjetivo, pues bajo lo expuesto por Popper el único mundo objetivo es el mundo tres. Culmina con la tesis diecisiete de donde se desprende que los intentos por verificar positivamente la teoría son subjetivos y pertenecen a la epistemología tradicional, mientras que la postura crítica pertenece a la epistemología actual (popperiana) y responden a un comportamiento objetivo.

El criterio de objetividad en Popper no es un criterio que se halla desarrollado de forma sistemática e individual, razón que obliga a rastrearlo en toda su obra. Razón posible de la ambigüedad con la que se aborda el concepto en la obra de Popper. Este punto (objetividad) es abordado por lo menos desde dos puntos de vista, que si bien no son antagónicos y si posiblemente complementarios, dejan dudas sobre el mismo; situación que puede implicar una conceptualización particular para lo entendido como: ciencia, método, metodología y epistemología, entre otros conceptos.

Primero: la primera acepción a la que se puede asociar la objetividad es a la actitud del científico, para Popper es una actitud crítica la que define la posición objetiva del científico. Elemento asociado con el criterio de demarcación y con el método crítico de la falsación; donde se exige por parte del hombre de ciencia, una actitud honesta frente a sus construcciones intelectuales (conjeturas e hipótesis), donde se busca sinceramente puntos que permitan refutar la teoría; posición contraria con la actitud subjetiva y pseudocientífica donde el hombre de ciencia se encargaría de buscar hechos que garanticen evidencia positiva a su teoría y aun buscaría a cualquier precio ocultar la evidencia en contra de su teoría.

Segundo: una segunda acepción del término objetividad es la asociada a la teoría de los tres mundos y en particular con el tercer mundo, es decir con el mundo que él denomina objetivo. Bajo tal concepción lo objetivo no se asocia a una actitud del científico, que puede calificarse como parte del segundo mundo, es decir del mundo subjetivo, así lo objetivo es una construcción del hombre, pero que tiene vida propia y su dinámica no obedece a la concepción subjetiva de ningún hombre en particular, ni aun de su o sus creadores. El mundo tres es un mundo autónomo que interactúa con el mundo subjetivo, es decir con el mundo dos, se implican ambos mundos e interactúan permanentemente, transformándose de forma continua, no por un hombre, sino por una cultura.

Otros puntos que se pueden dilucidar bajo el criterio de objetividad son los temas centrales de la obra de Popper: la inducción es considerada un método no objetivo, por no tener una justificación lógica posible, por el contrario el método deductivo propuesto por Popper es considerado un método objetivo, una vez que tiene una validez de carácter lógica. Un criterio de validación por verificación es no objetivo, una vez que convierte al hombre de ciencia en un defensor dogmático de su teoría, en un buscador incansable de evidencia positiva y en un encubridor de evidencia negativa que ponga en tela de juicio o riesgo su teoría. Tal orientación permite también definir su criterio de demarcación el cual es definido a partir de su método falsacionista a partir la deducción; así la objetividad se identifica con los enunciados de carácter científico, es decir con las teorías que tienen un conjunto de elementos falsadores posible no vacío.

El concepto de ciencia también es afectado por la definición y orientación que tenga el criterio de objetividad; si se entiende la objetividad desde la actitud del científico, calificada como una actitud crítica y honesta frente a las teorías propias y ajenas; la ciencia es definida como una actividad del hombre, sistemática y rigurosa, que arroja en su trasegar dialéctico y sincrónico, unos resultados que se denominan las conjeturas, leyes o teorías científicas. Pero si se entiende la objetividad desde la teoría del mundo tres, se relaciona con las construcciones científicas independientes, con los productos ya establecidos y terminados; la ciencia sería entonces el conjunto de teorías, leyes e hipótesis formuladas por los hombres ciencia independiente de los factores que

influyeron en su construcción, así lo muestra la defensa de la lógica de la ciencia, por encima de la historia y la psicología del conocimiento científico.

Bajo cualquiera de las dos concepciones que se aborde la objetividad, debe entenderse en el sentido de la creencia fiel en el progreso de la ciencia, en la confianza de la razón y en la fe de que el conocimiento científico, si bien no es un conocimiento cierto, si es el mejor conocimiento para el hombre. Popper no es utilitarista en el sentido científico, una vez que el conocimiento objetivo existe independiente de su verdad o de su utilidad y su comprensión, existe aunque no sea leído e interpretado por ninguno, pero es conocimiento científico por su capacidad en potencia de ser comprendido; a pesar de ello Popper confía en que la objetividad del hombre le permitirá construir un mundo mejor, una vez que así título una de sus últimas obras; confía en que la libertad es un derecho de los hombres y que la objetividad científica exige la libertad de los hombres y si bien la libertad no garantiza que se adopten y tomen las mejores decisiones, si es mucho mejor que cualquier tipo de totalitarismo.

La objetividad es para Popper una idea reguladora fuerza, que permanece a lo largo de toda su obra, como actitud, como proceso, como producto, como deber ser; por ello se asocia a todos los conceptos, a la verdad, al método, a la utilidad, a la libertad, el criterio de falsación; razón por la cual aparecerá en todos sus escritos y obras.

En este trabajo se va a tratar de recuperar el tono reflexivo, e incluso crítico, de la comunicación institucional, dotándola de los conocimientos mínimos necesarios para la utilización de las nuevas tecnologías de la comunicación e investigar, al mismo tiempo, los cambios previsibles en las formas de comunicación institucional dentro de la política administrativa.

Las sociedades democráticas desarrolladas requieren un tipo de profesional especializado para cubrir una necesidad cada vez más urgente en las instituciones tanto públicas como privadas. Estas nuevas necesidades sobrepasan ampliamente el margen de actividad de los gabinetes y departamentos de comunicación al estilo clásico.

Las tareas de gestión, promoción, comunicación, definición y realización de estrategias en el ámbito político y de la cosa pública en general exigen, efectivamente, una adecuada preparación.

En lo que respecta a la fundamentación teórica-científica nos remitimos al estado en cuestión de las aportaciones de Mauro Wolf⁸⁶ en que constituyen una síntesis histórica de las principales teorías y enfoques a partir de los cuales se han investigado los medios de comunicación de masas. En ella se repasan, así pues, los principales marcos paradigmáticos que a lo largo del siglo XX han tenido a la comunicación como centro de la reflexión teórica y empírica. En la segunda parte el autor apunta algunas de las tendencias que fueron novedosas en la década de los ochenta –cuando se publicó el libro–, tales como los efectos a largo plazo y la sociología de los emisores, con teorías como la agenda-setting, la tematización, el *newsmaking* y las rutinas productivas, entre otras.

Tomando en consideración que la obra fue publicada a mediados de los ochenta, consideramos que lo que el autor apunta como “nuevas tendencias de investigación”, en la segunda parte, constituye un abanico de temas que en la actualidad ya han sido superados y que, por lo tanto, entrarían hoy en el ámbito de la historia del pensamiento comunicológico y de investigación de la comunicación masiva. Es por ello que se considera a la primera parte como la fundamental del libro, específicamente por su valor histórico y por constituir una síntesis muy completa de los conceptos, corrientes, escuelas y autores que tuvieron mayor presencia en el debate sobre comunicación masiva durante casi todo el siglo XX.

La importancia de esta obra radica en su carácter de construcción teórica y divulgación simultáneamente. Por una parte, el autor reflexiona de forma crítica en torno a las principales perspectivas que han dominado el panorama de estudios sobre comunicación de masas. Y por la otra, esta presentación constituye en sí misma un texto

⁸⁶ **WOLF**, Mauro, La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas, Editorial Paidós, Barcelona, 1996

de enorme valor divulgativo, ya que se recoge la evolución histórica del pensamiento comunicológico. De alguna manera, esta obra contribuye a organizar la producción de saber en torno a la comunicación, aunque se centra exclusivamente en la vertiente mediada –la difusión– de la comunicación. En este sentido, se erige como un libro que, desde la mediología, hace valer la importancia de los estudios sobre medios de difusión masiva. Quizás en la actualidad los temas abordados en la obra ya han sido ampliamente superados por otro tipo de reflexiones, pero sin duda alguna, la obra no deja de tener un valor histórico y de divulgación importante para el campo.

Su carácter de divulgador ha convertido a Mauro Wolf en un autor ampliamente citado y trabajado en el campo académico de la comunicación, sobre todo en los primeros niveles de la educación superior. Pese a que el autor no genera un debate conceptual en profundidad, su obra ha sido considerada un clásico para los estudios de los medios de comunicación de masas, y en este sentido, su presencia en el campo es notable en lo que concierne a estudios mediológicos. En este sentido, la presencia social de esta obra puede ser comprendida por su valor de divulgación del pensamiento comunicológico.

Esta obra situó a Mauro Wolf en el centro de la reflexión sobre los medios de comunicación masiva. Se caracteriza por su orientación pedagógica, por su voluntad de síntesis y divulgación de las principales tendencias de investigación en comunicación de masas. Vamos a iniciar un primer bloque analizando. En primer lugar, conviene describir el estado de la disciplina hacia finales de los años 60, periodo que ha representado un verdadero cambio de orientación.

Este primer capítulo reconstruye el recorrido que condujo a este cambio, mientras los capítulos sucesivos analizan razones y motivos que permitieron a la investigación comunicativa encaminarse hacia nuevas direcciones. A la vez y, paralelamente, había que elaborar un enfoque teórico, un conjunto de hipótesis y metodologías que permitiese superar la fragmentación y la dispersión de conocimientos.

En estas dos líneas se ha puesto a prueba la capacidad de la *communication research* de definirse y desarrollarse como área temática específica. La mayor dificultad estaba representada por el problema de las relaciones entre los medios de comunicación de masas y la sociedad en su conjunto.

La progresiva conciencia de que los problemas relativos a los mass media son extraordinariamente intrincados y exigen por tanto una visión sistemática y compleja ha ido recorriendo toda la historia del análisis mediológico y actualmente constituye una de las líneas unificadoras del sector.

1.- En primer lugar, el hecho de que la visión sociológica se impuso como pertinencia fundamental de los estudios sobre los media. Un punto de unión entre lo que Merton denomina la corriente europea y la americana, es decir, entre la sociología del conocimiento y el estudio de las comunicaciones de masas.

Si bien es verdad que “el estudioso de las comunicaciones de masas ha estado casi siempre interesado, desde el principio del desarrollo de estos estudios, sobre todo por la influencia de los medios de comunicación de masas sobre el público, mientras la corriente europea quiere conocer los determinantes estructurales del pensamiento”, la evolución actual del análisis mediológico se sitúa en la confluencia entre estas dos tradiciones.

Eso explica que hayan crecido paralelamente la importancia de la sociología del conocimiento y su función de marco general en el que hay que situar la problemática de los media.

Estaríamos hablando de los propios mass media como “instituciones que desarrollan una actividad clave consistente en la producción, reproducción y distribución de conocimiento... conocimiento que nos permite dar un sentido al mundo,

modela nuestra percepción del mismo y contribuye al conocimiento del pasado y a dar continuidad a nuestra comprensión presente”⁸⁷.

2.- En segundo lugar, el reconocimiento de la necesidad de un estudio multidisciplinario de dicho marco sociológico. Esta tendencia reconoce “la percepción de los modernos mass media como parte de un único sistema comunicativo cada vez más integrado y complejo, que sólo puede ser analizado en sus distintos aspectos a través de un enfoque multidisciplinario”.

3.- En tercer lugar, el cambio de la perspectiva temporal en este ámbito de investigación. Esta última tendencia se dirige hacia los efectos a largo plazo, hacia las influencias de fondo más que hacia las causas próximas.

La presentación y el análisis de las distintas teorías están dispuestos según tres determinaciones:

- a) el contexto social, histórico, económico en que un determinado modelo teórico sobre las comunicaciones de masas ha aparecido o se ha difundido;
- b) el tipo de la teoría social implícita o explícitamente declarada de las teorías mediológicas;
- c) el modelo de proceso comunicativo que presenta cada teoría mediológica.

Los modelos presentados se refieren a nueve *momentos* de los estudios metodológicos: la teoría hipodérmica, la teoría vinculada a las visiones empírico-

⁸⁷ **McQUAIL**, (1983): *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Editorial Paidós, Barcelona

experimentales, la teoría derivada de la investigación empírica sobre el terreno, la teoría del planteamiento estructural-funcionalista, la teoría crítica de los media, la teoría culturológica, los *cultural studies*, las teorías comunicativas.

Siguiendo la clasificación que hace Sierra Bravo⁸⁸ en cuanto a los diferentes tipos de investigaciones sociales, la primera será de naturaleza documental. El objetivo de esta fase de nuestra investigación es el de, a través de la observación directa de distintas fuentes secundarias, aportar datos descriptivos que junto a las conclusiones teóricas extraídas de la revisión bibliográfica realizada, nos permita obtener suficiente información. De esta forma podremos elaborar un marco teórico de referencia y establecer un diseño de investigación que, tras el estudio de campo, nos sitúen en condiciones de poder abordar nuestro principal objetivo en el presente proyecto.

El estudio documental que configura el marco teórico soporte de esta tesis doctoral comprende el estudio bibliográfico que arranca con una revisión de los paradigmas fundamentales y se enriquece con la selección y análisis de contenidos de artículos que han sido publicados en diarios, revistas, Internet, publicaciones no periódicas, en torno a "es el conocimiento de la estructura e infraestructura de los fenómenos sociales, que permita explicar su funcionamiento - investigación básica- con el propósito de poder llegar a su control, reforma y transformación -investigación aplicada-". Estos conocimientos nos van a permitir extraer conclusiones, que esperamos nos habiliten para poder abordar conceptos como estructura y gestión de la comunicación de las organizaciones. Al mismo tiempo, proporcionarán datos muy útiles que, confiamos nos faculten para avanzar en la elaboración de una propuesta o de un posible modelo de gestión de la comunicación, que sería de gran utilidad, en nuestro trabajo diario.

⁸⁸ **SIERRA BRAVO**, Restituto (1995): *Métodos y técnicas de investigación*. Paraninfo, Madrid.

A modo de conclusiones, parece interesante subrayar que en el contexto actual de los ayuntamientos, resulta sumamente necesario 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.

PRIMERA PARTE
MARCO CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN EN LAS
ORGANIZACIONES. LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO DE LA COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL

1.1. Delimitación conceptual

1.1.1. Aproximación a la comunicación corporativa, comunicación empresarial y comunicación organizacional

1.1. Delimitación conceptual

Para arrancar con este marco de delimitación conceptual nos proponemos afrontar el objetivo fundamental de establecer unas pautas que nos permitan identificar con claridad el significado de gestión diferenciándolo nítidamente del de organización o estructura. Se trata de diferenciar la gestión de la comunicación del concepto de organizar la comunicación, entendiendo fundamentalmente que las organizaciones son sistemas estructurados que se gestionan a partir de distintos modelos y aplican diferentes estrategias en función de su estilo de dirección, de sus fines y objetivos. Cuando hablamos de planificar lo hacemos entendiendo que es una forma de gestionar, mientras que establecer una estructura de empresa es organizar, por lo tanto, son conceptos distintos, aunque a menudo se confunden.

Sobre todo cuando hablamos de comunicación, gestionar la comunicación significa planificar, establecer presupuestos, decidir qué estrategia y qué herramientas o técnicas de comunicación debemos aplicar, tanto en el ámbito global como en cada uno de los apartados de comunicación, para lograr los objetivos concretos. En cambio organizar la comunicación significa qué estructura organizativa damos a la comunicación de la empresa: si se trata de una empresa de productos de consumo lo más probable es que estructure su comunicación primando al departamento de marketing. No sería así si nos encontramos ante una empresa de servicios, donde probablemente la estructura de comunicación pasaría por un departamento de comunicación o gabinete de prensa.

Los objetivos de "la tarea de organizar" pueden ser clasificados de diferentes formas, Veciana ⁸⁹ los divide en los siguientes:

- 1) Claridad sobre la distribución de tareas atribuciones y responsabilidades y, con ello, sobre la división del trabajo en la organización.

⁸⁹ **VECIANA VERGÉS**, José María (1999): *Función directiva*, Universidad Autónoma Barcelona, 1999.

- 2) Facilitar el flujo y el proceso de las informaciones que son la materia prima para la toma de decisiones. El diseño de la estructura organiza, facilita o dificulta dicho flujo.
- 3) Coordinación a través de la asignación y distribución de tareas, atribuciones y responsabilidades a los distintos órganos.
- 4) Flexibilidad y adaptación para facilitar la adaptación de la organización a las nuevas exigencias. En el diseño de la estructura organizativa ha de intentarse reducir al máximo el componente burocrático -en la acepción weberiana del término-.
- 5) Creatividad e innovación, vienen determinadas tanto por el perfil de los miembros de la organización como por el margen de libertad para escoger el estudio de problemas, el sistema de recompensas por nuevas ideas, el tiempo disponible para pensar, la existencia en la empresa de órganos especializados y equipos interdisciplinarios -I+D y desarrollo técnico, investigación de mercados, jefes de producto, planificación a largo plazo, etc.-.
- 6) Espíritu de equipo, se fomenta a través de la interacción social, la práctica de trabajo en grupo, la comunicación y las posibilidades de desarrollo personal. La labor organizacional ha de prever y determinar cuáles son aquellas tareas que requieren trabajo en equipo y han de asignarse a un comité, grupos de trabajo, etc.
- 7) Satisfacción, los puestos de trabajo han de comprender tareas interesantes para sus titulares. Para un directivo, el interés de un puesto de trabajo viene determinado mayormente por los siguientes factores:

- a. Objetivos a alcanzar en el puesto.
- b. Tareas a ejecutar.
- c. Poderes de decisión y con ello grado de delegación.
- d. Margen de libertad de acción y responsabilidad.
- e. Intensidad y calidad de trabajo en equipo.
- f. Posibilidades de desarrollo personal.

En un primer análisis de las distintas actitudes de los máximos ejecutivos de la organización ante los profesionales de la información, desde el punto de vista teórico, el presidente de la compañía, o, en su defecto, su director general debe asumir, políticamente, las máximas competencias en relación con la imagen corporativa o institucional. Punto número uno, esto se traduce en su responsabilidad a la hora de establecer los objetivos estratégicos de imagen, es decir, él ha de determinar cuál debe ser la imagen intencional que la compañía necesita de acuerdo con su proyecto empresarial; segundo, en el reconocimiento orgánico del responsable de la imagen de la empresa, el cual debe estar, al menos, equiparado a los responsables de las políticas "fuertes" de la compañía, y, en tercer lugar, en la voluntad de gestionar estratégicamente la imagen de la empresa como un activo del que dependerá, en gran medida, su competitividad.

Asimismo, y manteniendo esa realidad teórica, la importante indiferenciación de la oferta de servicios y productos, por ejemplo, hace que cada vez más la comunicación se destaque como la herramienta privilegiada para delimitar y caracterizar el espacio de exclusividad entre dos bancos, dos petroleras o dos empresas de tecnología. Aunque pueda parecerlo, a priori, sorprendente, uno de los retos a los que deben enfrentarse los comunicadores de las empresas e instituciones, implica, convencer a los empresarios y a

los políticos de necesidades tan vitales como éstas: las de gestionar permanentemente su comunicación externa hacia los públicos a los que se dirigen en su quehacer diario.

La mayoría de los empresarios y de los políticos no creen “a priori” que tener unas fluidas relaciones con los medios sea un pilar básico para el éxito de su organización. En este sentido, cabe señalar que es indispensable, para que un plan de relaciones con los medios pueda ser efectivo y eficiente, la total y plena confianza por parte de la alta dirección en la persona responsable de la prensa en el seno de la organización tanto en lo que concierne a su lealtad como en lo relativo a su discreción.

Hans Johnsson se muestra totalmente tajante al respecto: “En mi experiencia nunca he conocido una situación en la que las indiscreciones se hayan debido a la función de comunicación”. La información es el material de trabajo del responsable de comunicación. Está más familiarizado con el poder explosivo de la información que cualquier otro. Como un minero con experiencia se puede esperar que el director de comunicación maneje este "explosivo" con cuidado. A riesgo de simplificar demasiado el asunto, repitamos lo que subrayaba un alto ejecutivo: “si yo fuera el presidente de una compañía, compartiría el conocimiento de asuntos delicados más con el director de comunicación que con cualquier otro director funcional de la compañía”. Sabemos que, a simple vista, puede resultar paradójico que un empresario contrate a un profesional de la comunicación para, posteriormente, darle la orden estricta de mantenerse en silencio permanente a la espera de poder transmitir las consignas que marque el propio empresario.

Pero a pesar de que se van reduciendo el número de empresarios que siguen actuando así, se trata de una **labor muy penosa por parte del responsable de prensa el intentar diariamente que la dirección o la presidencia de la compañía comiencen a entender la necesidad de informar con un sistema de gestión útil y eficaz de todo lo que ocurre en su empresa o institución, para que así su mensaje llegue a sus diversos públicos, tanto internos como externos.** Al mismo tiempo es imprescindible

que también el jefe/a de prensa consiga convencerlos de que es fundamental que adquieran el hábito de hablar con sus empleados y con los medios de comunicación.

Los responsables de prensa facilitan informaciones que, sin su existencia, serían muy difíciles de hacer públicas. ¿Por qué? Porque partimos de la base de que la mayoría de empresarios y, aún en España, muchos políticos desconfían de los periodistas y utilizan la técnica de apartarse de ellos. **La existencia de profesionales de la comunicación en el interior de estas organizaciones objetiva mucho la utilidad de la comunicación, y más partiendo de la base de la dependencia profesional del responsable de prensa.** Sin embargo, también es cierto que poco a poco, y más lentamente de lo que a los periodistas nos gustaría, son muchos los presidentes y los políticos que integran a partir de ahora en sus funciones la de la comunicación: no sólo una comunicación personal sino también la que se encarga de expresar las políticas y la ética de la empresa. Animador, gran sacerdote, jefe supremo del ejército, el director general encarna, en primera fila, las tres funciones que se resumen en: la productora, la guerrera y la religiosa. Esta realidad es extrapolable a las principales figuras del mundo político: un alcalde, un presidente de Comunidad Autónoma, un Ministro, etc.

1.1.1. Aproximación a la comunicación corporativa, comunicación empresarial y comunicación organizacional

Según Sotelo⁹⁰ los conceptos “comunicación corporativa”, “comunicación empresarial” y “comunicación organizacional”, tienen similitudes e incluso, podemos utilizar estos conceptos como sinónimos y, en ocasiones, se pueden confundir, por lo cual señalaremos algunas características particulares de cada uno de ellos, para poder diferenciarlos de lo que es la comunicación institucional; incluso “estos conceptos, aparecen en gran parte de los manuales en materia de comunicación empresarial, pero con desiguales significados”⁹¹.

⁹⁰ **SOTELO**, Carlos (2007): *Introducción a la comunicación institucional*, Editorial Ariel, S.A, Barcelona. p189

⁹¹ **LOSADA**, Díaz José (2004): *Gestión de la comunicación en las organizaciones*.

El significado del término de “comunicación corporativa” procede de la traducción de la expresión inglesa “corporation”, que según Regouby está referida a la “entidad física objetiva de la empresa”, es decir, a lo que él denomina *corporate identity*, y que concierne a todo aquello que compone la “carta de presentación de la empresa, su señal de existencia”.

Los expertos señalan que la comunicación corporativa “comprende formas de comunicación cuyos públicos destinados no se definen como consumidores de productos, sino como interlocutores sociales”. Según Piñuel, “en la comunicación corporativa a los interlocutores no les define el consumo, sino las relaciones sociales de producción”⁹².

Losada Díaz se refiere a los programas de comunicación corporativa y señala que Justo Villafañe los define como “un conjunto de programas que tienen como objeto la consolidación de una imagen positiva de la empresa entre determinados públicos que tienen una importancia estratégica para ésta”⁹³.

Val Riel refiere que la comunicación corporativa es ante todo “corporativa” y los especialistas en comunicación deben centrarse primero en los problemas de la organización como un todo (*corpus*) y, sólo después, observar funciones de comunicación; a este concepto le suma Piñuel la comunicación interna, ya que también es un asunto de comunicación corporativa, ya que se refiere a las relaciones sociales de producción y no las de consumo. El concepto de comunicación corporativa se enfoca muy en especial a los aspectos empresariales y no de manera general como es la comunicación institucional, por lo tanto, Losada Díaz en su estudio, indica que independientemente de la utilización del concepto de “comunicación corporativa para

⁹² PIÑUEL, José L. (1997): *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones* Editorial Síntesis, Madrid.

⁹³ VILLAFANE, Justo (1989): *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Editorial Pirámide, Madrid

referirnos a la gestión de políticas comunicativas en la organización, consideramos más eficaz y completo utilizar como objeto conceptual genérico para nuestro estudio una denominación más amplia, una delimitación que haga referencia completa a la visión global de las actividades organizacionales, dentro de la cual se considere el marco de actuación del sujeto institucional reconocible tanto en el ámbito interno como en el externo, lo que incluye el desarrollo de la interacción comunicativa”⁹⁴.

El concepto de la “comunicación empresarial” es definido por Arranz como “el conjunto de conceptos, técnicas y medios a través de los que la empresa se relaciona con los diferentes públicos, transmitiéndoles una serie de mensajes”, el adjetivo “empresaria” señala Losada, “lo ubica en un tipo específico de organización, las empresariales, cuya característica peculiar es su carácter lucrativo, caso contrario a lo que otras agrupaciones humanas persiguen”.

Losada refiere que Val Riel ubica estos programas como la comunicación de crisis, relaciones informativas, patrocinio y mecenazgo y otros. Lucas refiere que las organizaciones económicas con ánimo de lucro o empresas son las instituciones que destacan en la sociedad por lo cual han sido muy estudiadas y analizadas, por lo cual muchas organizaciones las imitan en muchas de sus actividades (Losada 2002: 49-50).

El mismo autor señala que el planteamiento de comunicación institucional es otro muy diferente a la comunicación empresarial, ya que el autor de referencia, analiza a la comunicación institucional desde un enfoque de “integración de la organización a nivel social como requisito mínimo, lo que nos inclina a seleccionar el calificativo institucional en el sentido requerido por Regouby, quien lo identificaba con la metáfora de la “empresa en la ciudad”. La comunicación empresarial, busca elevar el rendimiento de la empresa y el prestigio de la misma así como de sus directivos, por su parte la comunicación institucional, según Risquete⁹⁵ pretende dar a conocer el trabajo de la

⁹⁴ **LOSADA**, Díaz José (2004): *Gestión de la comunicación en las organizaciones*.

⁹⁵ **RISQUETE**, Jaume (2005): *El gabinete de comunicación como motor de la información en las organizaciones: el caso de los gabinetes de prensa en los partidos minoritarios*.

organización para incrementar el prestigio y presentar sus proyectos y acciones. La “comunicación organizacional” la define Rodríguez de Miguel (Losada Díaz, 2002:49) como “el conjunto total de mensajes que se intercambian entre los integrantes de una organización y entre ésta y su medio”. Por su parte, Wayne y Faules mencionan que “la comunicación organizacional puede ser definida como la emisión e interpretación de mensajes entre las unidades de comunicación que son parte de una organización en particular” (Losada Díaz, 2002:48).

La comunicación organizacional está directamente relacionada con las investigaciones realizadas en Hispanoamérica, influidas por las teorías norteamericanas. En este sentido, “la denominación de comunicación organizacional pretende expresar una voluntad de administración de la comunicación en todos los ámbitos de la organización” y tienen su desarrollo en lo que denominamos *Organizational Communication*, a partir de lo que se denominó *Speech Communication*, además desde sus inicios encontró relación con el *Managerial Communication* y el *Business Communication*; es decir la comunicación de la organización puede tener, en este sentido, un fin comercial, financiero o administrativo. Martin (1999:31) esgrime que desde el punto de vista latinoamericano, se denomina “organizaciones, no sólo a las empresas de carácter lucrativo, sino también a las asociaciones civiles o profesionales, hospitales, grupos religiosos, partidos políticos, cámaras de comercio,...es decir, “a todo aquel grupo que persigue un objetivo y que para lograrlo tiene que interactuar con otros grupos, personas u organizaciones”.

Losada Díaz señala que “la conexión entre los conceptos comunicación y organización es tan evidente que, en el sentido más amplio, todo el mundo se dedica a la comunicación dentro de una organización, afirmación que pretende llamar la atención sobre la presencia de la comunicación en todo el proceso productivo”, en este tenor García señala que la comunicación organizacional es definida como “el proceso de creación, intercambio, procesamiento y almacenamiento de mensajes dentro de un sistema de objetivos determinados; ya que la comunicación institucional es la expresión de la legitimidad económica, social, política y cultural de una agrupación humana coordinada para la consecución de un fin. El adjetivo “institución” permite superar las

barreras a la función mercantilista entendida por organización. Por su parte, Manuel Castell refiere que “por organizaciones entiendo sistemas específicos de recursos que se orientan a la realización de metas específicas. Por instituciones, las organizaciones investidas con la autoridad necesaria para realizar ciertas tareas específicas en nombre del conjunto de la sociedad.

Losada Díaz prefiere utilizar el término “comunicación institucional” porque recoge **las políticas de comunicación para ser empleadas en la doble dimensión estratégica y gerencial de la organización, desde una determinada coordinación y basándose en la identidad, en los públicos, en el entorno, en las perspectivas de los miembros, y en los objetivos institucionales;** en lugar de emplear el término comunicación corporativa que causa confusión.

CAPÍTULO 2: TEORÍAS DE LA ORGANIZACIÓN EN EL ÁMBITO ESTRATÉGICO DE LA COMUNICACIÓN

2.1.- Teoría clásica

2.2.- Teoría de las relaciones humanas

2.3.- Teoría de los sistemas abiertos

2.4.- Otras aportaciones teóricas

2.5. Teorías de la información

2.6.- La Teoría General de Sistemas

Desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX⁹⁶, el interés por los estudios referentes a la comunicación y sus consecuencias dentro de las organizaciones se fue acrecentando hasta convertirse en parte esencial dentro de todas las investigaciones que se hacen en torno a las organizaciones. Al inicio, estos estudios eran únicamente un complemento para las organizaciones, ya que las primeras escuelas teóricas, abordaban sólo algunos paradigmas y análisis de los sucesos comunicativos referentes a la adaptabilidad en el entorno empresarial, en donde se consideraba al elemento humano, como un mero receptor de instrucciones y órdenes por parte de los directivos; este concepto ha ido evolucionando y ahora se le considera como un elemento vital, en el desarrollo y crecimiento de cualquier organización, lo que aduce, a un mayor interés por sus necesidades intangible.

2.1.- Teoría clásica

Aglutina a las escuelas teóricas de la burocrática, la administrativa y la dirección científica; Weber (1948) Fayol (1949) y Taylor (1911), son los pioneros en señalar la importancia de la comunicación en el ámbito de las organizaciones; sus estudios se basaban exclusivamente en la trasmisión de órdenes e instrucciones por los canales formales de la organización; la comunicación no se considera estratégica, además de que, según Losada Díaz, las “organizaciones son unas estructuras rígidas, privilegiadas, con control absoluto y en donde no hay un espacio para la participación como medio total para la buena dirección de las organizaciones” .

2.2.- Teoría de las relaciones humanas

Elton Mayo, fue el primero en considerar que dentro de las organizaciones, el flujo de información no sólo debe de tener una dirección descendente, sino que hay otras direcciones posibles, por primera ocasión, se patentiza y se acepta la existencia de un intercambio informativo dentro de las organizaciones al margen de los canales oficiales; se comienza a reconocer que las personas obtienen un sentido de identidad con la empresa cuando se sienten parte de ella y con objetivos compartidos; esto incide

⁹⁶ **LOSADA**, Díaz José (2004): *Gestión de la comunicación en las organizaciones*.

en que deben de coordinarse todas las comunicaciones en el interior de las organizaciones para fomentar la integración de sus integrantes y así lograr los fines establecidos por la organización.

2.3.- Teoría de los sistemas abiertos

Instaurada por Von Bertalanffy, quien buscaba una teoría integradora para proporcionar modelos generales a todas las ciencias, es también llamada de “Teoría de los Sistemas Abiertos”, que considera a la organización un sistema abierto, con relación a su entorno, el cual está compuesto por una serie de partes, denominados subsistemas y que a su vez, se encuentra en interacción con su medio ambiente.

Niklas Luhmann dice que este sistema es “un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, cuya unidad le viene dada por los rasgos de esa interacción y cuyas propiedades son siempre diferentes de la suma de propiedades de los elementos del conjunto”. Como se advierte, a partir de estos estudios, la organización se entiende de un modo muy distinto y, por consecuencia, todos los entes están relacionados con ella. Hernández, refiere que “a partir de la consideración de empresa como sistema, ésta se considera con ciertas obligaciones hacia sus subsistemas y hacia el sistema en el que opera. Su principal función será favorecer el desarrollo de los sistemas que ampara y del sistema en el que está contenido” (Losada Díaz, 2002:38).

Morin asegura, que “la teoría de sistemas ha puesto de relieve de modo totalmente pertinente la idea de que la apertura es necesaria para el mantenimiento, la renovación, en una palabra, para la supervivencia” por lo cual, surge la preocupación por el entorno relevante de la organización y la indispensable retroalimentación entre la organización y los diversos subsistemas, trayendo como consecuencia que esa interdependencia con el entorno se convierta en una necesidad para el desarrollo de la organización, en donde **la comunicación forma parte de esos sistemas y por consecuencia debe de estar considerada como una actividad estratégica y gerencial dentro de las organizaciones**. Además, esta teoría se refiere a la necesidad constante de adaptación a su entorno, lo que conduce directamente al concepto de cambio y hacia donde deben dirigirse las estrategias de comunicación, según Losada Díaz. Esta

evolución en el mundo empresarial de la comunicación la ha transformado de un elemento accesorio e instrumental, a un elemento indispensable dentro de la estrategia institucional.

2.4.- Otras aportaciones teóricas

A partir de la década de los sesenta se empezó a cuestionar la valía del elemento humano en la organización, surgiendo al mismo tiempo la inquietud científica de considerar las tendencias simbólicas de las organizaciones, ya que son las que le dan forma y los integrantes las interpretan de manera colectiva sobre la vida de las instituciones, con lo cual, se empezó a conformar una nueva forma de dirección empresarial que giraba en torno a la cultura de la organización y la comunicación.

Drucker, instauro esta nueva visión de la gestión directiva y se incluye en las teorías del *Total Quality Management*; surgen con la finalidad de que las instituciones contengan una serie de herramientas destinadas al proceso de cambio. Navarro explica que esto se logra con una definición y comunicación clara sobre las estrategias y objetivos finales; también se deben de identificar los diversos roles en el proceso de cambio y se debe tener el conocimiento de la gestión de la cultura de la empresa. Estas necesidades están muy enfocadas a los públicos internos que Hernández en (Losada Díaz 2002: 41) reconoce como “uno de los más importantes y que según su opinión necesitan conocer cuales son los objetivos de la empresa, y la importancia de que la dirección sea consciente de lo que se hace y la defensa de valores que defiende la empresa”.

Estas teorías hacen referencias a la necesidad imperante para que exista un conjunto de interpretaciones simbólicas y que las compartan los individuos de una organización y que a través de la comunicación den respuesta a sus necesidades con respecto a su organización; Bartiolo (en Losada Díaz, 2002.41) indica que a través de la comunicación se debe buscar el conocimiento común de la empresa, la visión clara de los problemas a resolver y disfrutar de la forma de los métodos de trabajo. En la literatura sobre Teoría de la Organización se pueden encontrar hasta seis modelos

diferentes, como herramientas que son empleadas en diferentes aproximaciones a las organizaciones como objeto de conocimiento:

1. Sistemáticos: conciben el funcionamiento de una organización como un sistema, y utilizan para su elaboración los procesos de interrelación entre las diversas partes dentro de la organización y de éstas con el entorno exterior que les rodea.
2. Estructurales: burocráticos y no burocráticos, post-burocráticos o profesionalizados.
3. Tecnológicos: recurren a la materia prima, el conocimiento, las tecnologías que se utilizan en las organizaciones para explicar su estructura y funcionamiento.
4. Objetivos: se concentran en las dimensiones de eficacia y eficiencia de las organizaciones.
5. Toma de decisiones: se concentran en los procesos de poder, centralización y comunicación determinadas por la forma y el proceso de toma de decisiones.
6. De relaciones humanas: destacan las características psicológicas y personales de los individuos para explicar el fenómeno organizacional.

2.5. Teorías de la información

Estas teorías de la mano de la cibernética, han sido contundentes para entender los procesos de comunicación fuera de un proceso lineal. Se puede considerar que el origen de Teoría de la Información fue resultado de la publicación de Claude E. Shannon en 1948 en el *Bell System technical Journal* que tituló “Una teoría matemática

de la información”, pero tal vez tuvo una mayor trascendencia la aportación de Wiener, quien forjó el término “cibernética” para tratar de explicar una nueva ciencia; la del control y la comunicación entre animales y maquinas.

“Durante la Segunda Guerra Mundial, Norbert Wiener tuvo que estudiar el problema de la conducta de tiro de los cañones antiaéreos. Como el avión vuela a una velocidad muy grande, es preciso predecir su posición futura a partir de sus posiciones anteriores. Si el cañón está informado de la separación entre trayectoria real y la ideal de sus proyectiles, puede cercar progresivamente el avión hasta abatirlo. En este problema, Wiener reconocía el principio conocido y utilizado desde hacía largo tiempo: el feed-back o retroacción y dio a este principio un alcance universal al hacer de él la clave de bóveda de la cibernética o ciencia del pilotaje” (Losada Vázquez, 1998:33-34)

Winkin menciona que “Wiener vio en el cañón que trata de alcanzar al avión el brazo que lleva el vaso de agua a la boca o una maquina de vapor que mantiene un régimen constante, un mismo proceso circular en el que las informaciones sobre la acción en curso nutren a su vez al sistema, permitiéndole alcanzar objetivo. Así, este científico pensó en una ciencia que estudiara el control y comunicación en el animal y la maquina, y así subtitulo su obra “Cybernetics” de 1948”.

La Cibernética, mas que ser una teoría compleja, es una manera de reflexión derivada de la retroalimentación, ya que todo efecto va a retroactuar sobre su causa y por consecuencia todo proceso debe ser considerado como un esquema circular, su ámbito de estudio, terminó enfocándose al ámbito de las Ingenierías. Y es aquí cuando surge un nuevo esquema de comunicación basado en las relaciones interpersonales que vendrá a enriquecer el desarrollo de la Teoría de la Información.

2.6. La Teoría General de Sistemas

Su creador fue Ludwin von Bertalanffy, uno de los principales atributos de esta teoría, es la elaboración del concepto de “sistema”, su aplicación sirve para muchas disciplinas científicas y esta Teoría General de Sistemas, tomó forma institucional en la

Society of General Systems Research, creada en 1954; además, se han instituido otras aplicando a esta teoría en campos como el Management. La realidad es compleja, incomprensible, inaprensible y problemática para estudiarla, por lo que es necesario un proceso de simplificación que se aplica a la realidad del objeto de estudio; ésta es una de las aportaciones metodológicas de la Teoría de Sistemas, a través del concepto “modelo”, cuyo propósito es buscar la reducción de la complejidad en el análisis de la realidad; este proceso de simplificación, se realiza a través del estudio, con las características del investigador (formación ideológica y conocimientos), por lo cual, una realidad pueda generar diferentes sistemas, en cuanto cambien los fines de estudio del investigador (Losada Vázquez, 1998: 36).

El proceso de simplificación se realiza a través de cuatro conceptos denominados: sistema, elementos, interrelaciones de los elementos y el objetivo del sistema; la utilidad de esta teoría, se centra en comprobar que entre las diversas ciencias, va a existir una relación isomórfica que se llevará a cabo cuando a cada componente de las estructuras, le corresponde un respectivo componente de la otra estructura y a cada relación de una estructura, le corresponde a su vez, otra relación derivada de la otra estructura, con lo cual, se podrá aplicar los resultados de las investigaciones realizadas en un determinado ámbito de la realidad, a otros estudios diferentes, con lo cual, se da la apertura para que los métodos, modelos y conceptos utilizados para clarificar una estructura científica, pueden ser empleados, bajo ciertas condiciones para esclarecer otra estructura de un área científica diferentes (Losada Vázquez, 1998: 36- 38).

En particular, el enfoque de sistemas, nos dota de una metodología de gran valor para analizar las organizaciones como un sistema y detectar los problemas de comunicación. La Teoría de Sistemas⁹⁷ se ha convertido en un ámbito metodológico de gran utilidad para investigar el origen y el desarrollo de los procesos comunicativos dentro de las organizaciones, y de los procesos que vinculan a éstas con su entorno más próximo, y a su vez con la totalidad del sistema social.

⁹⁷ Como lo apreciaremos más adelante esta teoría sirve también para explicar las Teorías de la organización en el ámbito estratégico de la comunicación.

Indica Muriel que “la perspectiva sistémica ha permitido ampliar las posibilidades conceptuales del científico social en cuanto a que los análisis de los fenómenos sociales ya no son lineales, sino procesales; es decir, eventos continuos sin principio ni fin. La lógica de esta teoría podría resumirse así: “todas las partes afectan al todo; toda acción tiene repercusiones en la organización” .

Al respecto Borman habla de la organización moderna como un sistema: “Cualquiera que sea la estructura formal que pueda servir como principal organizador de una institución, cada organización es un sistema de grupos superpuestos e interdependientes. Para comprender la naturaleza de las dificultades que la comunicación puede encontrar en el funcionamiento de una organización, debemos llevar a cabo ante todo un análisis de sistemas”, con base en esto y desde la óptica de “sistemas”, se considera a la organización como un conglomerado de partes con un origen dinámico y en busca de un fin determinado, el cual será, el punto característico de la organización; este “sistema”, entendiéndolo como un conjunto de elementos unidos y entrelazados dentro de un entorno que esta en constante evolución y se adapta a las circunstancias con un afán de continuidad, tiene una carácter dinámico, el cual busca un objetivo, y para obtenerlo, necesita tener una “estrategia”.

Esta naturaleza dinámica de las organizaciones, es solamente entendida por la constante interacción de todos los elementos que la componen, incluyendo a la comunicación. Esta dinámica es muy importante, ya que sobrepasa al concepto estático de “estructura”, y por consecuencia desde el enfoque sistémico, el concepto de “Estructura” y el de “estrategia” son los pilares para delimitar el actuar de la comunicación en las instituciones y por consecuencia, la comunicación se convierte en el instrumento para el cambio Institucional y para lograr los objetivos planteados; con lo cual, adquiere un carácter estratégico y gerencial.

Estas teorías son muy importantes, ya que gracias a ellas, han avanzado los estudios referentes a la comunicación en las organizaciones y se están aportando elementos de gran valor a todas aquellas ciencias, para buscar nuevas formas para que se desarrollen sus procesos de información y con esto poder aumentar su eficacia. En

general, las teorías de las organizaciones presentan un marco de análisis del proceso de toma de decisiones en las grandes organizaciones, según las cuales, el proceso suele estar descentralizado, por lo que no depende sólo del objetivo de maximización de beneficios o ganancias, sino también de su estructura de organización (Mintzberg, H., 1984-1989). Lo que más nos interesa es abordar la estructura de organización como aporte teórico para, posteriormente, realizar el análisis de cómo se organizan los departamentos de comunicación y sus funciones.

Dentro de estas teorías también nos hemos aproximado a las teorías de la función directiva o “management”⁹⁸, al considerar que los directivos son los que deciden la estrategia, los que dirigen el equipo humano, los que planifican, organizan, coordinan, controlan y cuidan el flujo de informaciones. Según estas teorías, además, el éxito de una empresa depende de la forma en que son ejecutadas las tareas directivas en los distintos niveles jerárquicos. Uno de los objetivos de este proyecto es estudiar la dirección de comunicación en las organizaciones, en muchas ocasiones esa gestión recae en la figura de un Director de Comunicación. Estas teorías son necesarias para poder analizar y conceptuar sus funciones.

⁹⁸ **VECIANA VERGÉS**, José María (1999): *Función directiva*, Universidad Autónoma Barcelona.

CAPÍTULO 3: LA DINÁMICA DE LA COMUNICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ORGANIZACIONES

El sector de la comunicación organizacional registró una evolución creciente con características específicas, aunque similares, en los autodenominados «países desarrollados», consolidándose en aquellas zonas en las que ya existía una tradición, y se inició en otras. Los directores de comunicación se instalan en países en vías de desarrollo⁹⁹ y, en particular, en aquellas naciones que desde los años noventa del siglo XX abandonaron los regímenes comunistas e instauraron la democracia liberal y la economía de mercado. Incluso en aquellos estados que aun manteniendo un sistema político autoritario comenzaron a implementar reformas para liberalizar su economía, sobre todo hacia el exterior, también empiezan a practicarse las actividades de comunicación organizacional.

En los países de nueva incorporación al libre mercado de la información, bien de forma completa (nuevas democracias del este de Europa o América Latina), bien de modo parcial (China, estados islámicos), la llegada de la comunicación organizacional se produjo a través de las agencias de relaciones públicas multinacionales. Dichas agencias servían de embajadoras a las empresas que deseaban instalarse en aquellos países y, por otra parte, ayudaban a los países recién incorporados al mercado a darse a conocer en el mundo occidental, atraer inversiones y mejorar las relaciones diplomáticas. Cabe señalar además que, en algunas zonas, como por ejemplo, Europa del Este, la llegada de las relaciones públicas podría formar parte de un programa político más amplio: naciones como Estados Unidos intentaban ejercer influencia y tutelar las nuevas democracias en aspectos económicos, educativos y culturales. En otros lugares, como en Cuba, el control oficial de la información política contrasta con el desarrollo de la comunicación organizacional interna y con la actividad académica sobre el tema, así como de la publicidad de algunas empresas extranjeras.

⁹⁹ **SOTELO**, Carlos (2007): *Introducción a la comunicación institucional*, Editorial Ariel, S.A, Barcelona

3.1. Concepto de la comunicación en el ámbito de las organizaciones

En España la comunicación organizacional se desarrolla con la llegada de la democracia y paralelamente al desarrollo de tres rasgos característicos de la sociedad actual:

- el sistema político y la descentralización administrativa;
- el proceso de liberalización del mercado que implica el incremento de la competencia para las empresas españolas,
- la creación, reconocida en la Constitución Española, de diferentes grupos y asociaciones sociales, económicas y políticas que buscarán desde el primer momento su espacio en la arena de lucha por un hueco en la agenda pública.

Por lo tanto, de la lectura de estos datos podemos indicar las siguientes tendencias en la comunicación organizacional en España:

- I. **Crecimiento.** Incremento continuo del número de gabinetes de la institucionalización de la comunicación y de los recursos humanos. También se percibe el aumento de las asesorías de comunicación externa a las que se les encarga toda la actividad comunicativa de la entidad, o con las que solamente se externalizan determinadas funciones que apoyan la labor del gabinete de comunicación.
- II. **Profesionalización.** Varios factores apoyan la tendencia: a) la media de licenciados en Ciencias de la Comunicación es similar o superior a la media del sector; b) los dircom tienen experiencia en los medios de comunicación; c) la mayoría manifiesta que permanecería en el puesto pese a cambios directivos o de gobierno; d) incremento de la especialización y la formación con cursos de postgrado.

- III. **Autonomía** en decisiones relativas a la política de comunicación de la entidad. Este dato es muy variable dependiendo de la organización.
- IV. **Importancia de la relación con los medios de comunicación**, que se consolida como el principal objetivo de la mayoría de los departamentos de comunicación. Por otra parte, mientras que el gasto en la década de los 60-70 se concentraba en la publicidad, actualmente la inversión tiende hacia los gabinetes de comunicación o, concretamente, a la publicity.
- V. **Percepción de cambios** en el futuro debido a las transformaciones tecnológicas. La tecnología es considerada por la mayoría de los dircom consultados como portadora de modificaciones importantes en su trabajo.
- VI. **Adaptación a las nuevas culturas comunicativas y realidades sociales**. Esta situación está también marcada por el incremento de la competencia en un contexto en el que concurren la globalización (aceptaremos el término como el intercambio de mensajes entre diferentes lugares y, por tanto, el incremento de la facilidad de acceso para la entrada en España de mensajes de entidades extranjeras), y las modificaciones en la realidad comunicativa.

En este contexto, tanto los gabinetes como las asesorías externas se multiplican a diferentes velocidades desde la década de los 80 y cada vez tienen mayor importancia no sólo en la construcción de la agenda de los medios de comunicación, sino también en la conformación de la propia realidad mediática —incluso en el reparto físico y de funciones de los propios trabajadores e instrumentos del medio— y de los discursos de los medios.

3.2. Responsabilidad social de la comunicación en el marco organizacional

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.

Los departamentos de comunicación interna, con una tendencia siempre al alza, no siempre mantuvieron el mismo nivel de crecimiento, ya que siguieron el ritmo de la economía española (lo que demuestra la función secundaria de la comunicación organizacional en las pasadas décadas). El mayor tramo de crecimiento de los gabinetes de comunicación en España se sitúa a partir del año 1996, mientras que se registra una tendencia al alza ligeramente menor entre 1991 y 1995, posiblemente por la recesión económica que afectó, entre otros aspectos, a la comunicación.

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. Los gabinetes de comunicación satisfacen las necesidades comunicativas de las organizaciones y despliegan la información a los medios de comunicación; y es a través de los medios de comunicación desde donde recibimos la imagen de impresión de nuestro entorno.

El fenómeno de los gabinetes de comunicación se enmarca dentro de la sociedad del conocimiento. De Fleur considera que estamos inmersos en la llamada sociedad de la información y señala que “no es una exageración decir que la comunicación es el corazón de la existencia humana...desde la segunda mitad del siglo XX estamos inmersos en lo que puede llamarse la Sociedad de la Información, en la que gastamos más tiempo y energía manipulando símbolos que fabricando cosas”.

Lo que parece evidente es que en el ámbito de la comunicación existen varios tópicos en los que es fácil caer o dejarse influenciar, pues, aunque nosotros no creamos en ellos, nuestros clientes-consumidores quizás sí. Uno de los principales tópicos es la idea, de abundantes raíces, de que la comunicación es buena “per se”. Se piensa que, mejorando la cantidad y calidad de la comunicación, encontramos respuestas a todos los problemas. La práctica, posteriormente, demuestra que los problemas de “incomunicación” no necesariamente se resuelven con más comunicación. Y si a todo esto le añadimos imprevistos, malentendidos, acciones concretas y un largo etcétera, a veces descubres la dificultad de dedicarse a esta profesión.

¿Cómo se puede salir de esta situación, un tanto confusa? Evidentemente, aceptando que forma parte de la manera de ser del área en la que estamos, y, por ello, sin caer en “simplismos” y moviéndonos con unos principios claros que nos sirvan de guía. El primero de ellos es que, dentro de una empresa, la comunicación, sin adjetivos, no tiene sentido. Cuando empleamos esfuerzos, tiempo en comunicarnos con los demás, bien sea personalmente o a través de otras vías de comunicación, esperamos que sirva para algo: el caso contrario es estéril y caro, por el tiempo o por los medios desperdiciados.

Si ejerciendo la comunicación nos aproximamos al logro de la “visión-misión”, la misma es válida. Si nos aleja o no contribuye a ello, hay que poner en solfa su utilidad, por muy buena que, en sí misma, parezca. Y aunque éste no es un criterio que en la práctica se pueda ejercer con la rotundidad que aquí lo afirmamos, sin este criterio es fácil caer en la dispersión y en el sinsentido de la actuación por salir del día a día. El grado en que una empresa participa de esta visión facilita o dificulta el trabajo de la comunicación. Si una empresa o institución tiene una visión clara y fuerte, llega, aunque para transmitirla emplee métodos sencillos, pero, si no tiene un propósito, el trabajo de comunicación empieza a quedar vacío de sentido.

Esta afirmación nos lleva a la pregunta siguiente: ¿Cuántos de los esfuerzos de comunicación deben orientarse a difundir y a favorecer la idea de visión? Si no hay

visión, difícilmente trabajamos, pero nuestro esfuerzo en asentar y en difundir ésta la condiciona.

3.3. Organigrama, modelos de información y de comunicación

Los públicos objetivos de la comunicación de una institución son básicamente tres grupos: el mercado (clientes-votantes y potenciales), el público interno (los empleados de la empresa o institución), y las instituciones (la sociedad). Y uno de los principales canales de llegada a estos grupos son los medios de comunicación social.

La experiencia demuestra que los medios de comunicación son, generalmente, receptivos a la hora de informar sobre el desarrollo de las organizaciones, sobre los futuros proyectos o los cambios de estrategia sin tener en cuenta única y exclusivamente la dimensión de la compañía. Nadie entendería que una película de cine no fuera presentada ante los medios de comunicación o que la salida a bolsa de una compañía se hiciera en el anonimato absoluto. Simplemente hablaríamos de un fracaso asegurado.

¿Por qué, entonces, muchos aspectos clave de la comunicación siguen considerándose un lujo reservado a las multinacionales? Posiblemente se trata de una cuestión cultural. Es demostrable que la cultura empresarial anglosajona ha desarrollado una clara vocación por comunicar que dista mucho de la nuestra. El presidente de una compañía americana suele ser un líder que aglutina las funciones y, sobre todo, tiene capacidad para comunicar y entusiasmar al entorno en el que trabaja. Por eso, la tan repetida opción de la discreción, que no deja de ser una virtud personal y no empresarial, suena a excusa de aquel que ignora el potencial de una herramienta tan esencial en el *management* de hoy en día.

A esta cuestión hay que unir la menos evidente responsabilidad social de las organizaciones para con sus empleados, proveedores directos, indirectos y aquella parte de la sociedad a la que afecten las decisiones empresariales en su ámbito de influencia. Ya no sólo hablamos de un arma estratégica de las empresas, sino de un concepto que entraña algo más, una responsabilidad. Del lujo esgrimido por algunos, patrimonio de unos pocos, hemos pasado a la necesidad de todos. La opinión pública demanda

información y las organizaciones tienen una oportunidad que no deberían desaprovechar esgrimiendo viejos clichés que ya no son propios de la sociedad de la información.

Actualmente, en toda empresa o institución, pública o privada, ya sea un ministerio, una Comunidad Autónoma, un partido político, una asociación profesional, una federación empresarial, una empresa comercial..., se observa la necesidad urgente de incorporar dentro de su estructura un Gabinete o Departamento, que, gracias a la labor dirigente del profesional de la comunicación, crea, coordina, analiza, desarrolla, difunde y controla todas y cada una de las acciones de gestión informativa interna y externa, que esa empresa o institución (organización) necesita comunicar a sus diferentes públicos a través de los medios de comunicación, es decir, intenta conseguir transmitir una buena imagen de toda su cultura corporativa.

CAPÍTULO 4: COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD DE MASAS. INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN SOCIAL

4.1. Paradigmas y modelos de la investigación en la comunicación

4.2. Teorías y modelos de la comunicación social

4.2.1. La teoría hipodérmica

4.2.2. La corriente empírico-experimental o “de la persuasión”

4.2.3. Los estudios empíricos sobre el terreno o “de los efectos limitados”

4.2.4. La teoría funcionalista de las comunicaciones de masas

4.2.5. La teoría crítica

4.2.6. La teoría culturológica

4.2.7. Las teorías comunicativas perspectiva de los “cultural studies”

4.1. Paradigmas y modelos de la investigación en la comunicación

Cuando el profesional de la comunicación se pone al frente del gabinete de una administración pública tiene que definir los objetivos que pretende alcanzar con su política de comunicación que, previamente, ha sido diseñada estratégicamente junto con los responsables del organismo público al que sirve. Se trata, por tanto, de ofrecer un servicio público a la ciudadanía y para poner en marcha estos planteamientos de partida en su estrategia de comunicación necesita disponer de los recursos necesarios que estén a su alcance. Los logros a alcanzar son básicamente los relacionados con la capacidad de comunicación de las instituciones públicas, cuyo modelo de gestión no se puede entender sin la dinámica de una buena comunicación.

La hipótesis con la que trabajamos consiste pues en el desarrollo estratégico que la comunicación desempeña en la administración pública, como factor determinante a la hora de cuantificar el éxito o el fracaso de sus posibilidades que van desde la comunicación interna hasta su proyección en la esfera pública. Siendo la tecnología un elemento condicionador de ese desarrollo, no se puede entender el progreso de la comunicación institucional sin tener en cuenta el significado y el reto de la tecnología y sus aplicaciones. No cabe duda que hablar de comunicación es plantearse muchos de los principales procesos que tienen lugar en una organización, ya sea la administración local u otra, sin embargo, lo que diferencia a las organizaciones son las personas y cómo se comunican interna y externamente.

Desde el punto de vista de la fundamentación teórica-científica, nos vamos a remitir al estado en cuestión desde las aportaciones de Mauro Wolf¹⁰⁰, en donde hace una síntesis histórica de las principales teorías y enfoques a partir de los cuales se han investigado los medios de comunicación de masas, repasando, así pues, los principales marcos paradigmáticos que a lo largo del siglo XX han tenido a la comunicación como centro de la reflexión teórica y empírica. El autor apunta algunas de las tendencias que

¹⁰⁰ **WOLF**, Mauro, La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas, Editorial Paidós, Barcelona, 1996

fueron novedosas en la década de los ochenta – cuando se publicó el libro-, tales como los efectos a largo plazo y la sociología de los emisores, con teorías como la agenda-setting, la tematización, el newsmaking y las rutinas productivas, entre otras.

Tomando en consideración que la obra fue publicada a mediados de los ochenta, consideramos que lo que el autor apunta como “nuevas tendencias de investigación”, en la segunda parte, constituye un abanico de temas que en la actualidad ya han sido superados y que, por lo tanto, entrarían hoy en el ámbito de la historia del pensamiento comunicológico y de investigación de la comunicación masiva. Es por ello que se considera a la primera parte como la fundamental del libro, específicamente por su valor histórico y por constituir una síntesis muy completa de los conceptos, corrientes, escuelas y autores que tuvieron mayor presencia en el debate sobre comunicación masiva durante casi todo el siglo XX.

La importancia de este pensamiento radica en su carácter de construcción teórica y divulgación simultáneamente. Por una parte, el autor reflexiona de forma crítica en torno a las principales perspectivas que han dominado el panorama de estudios sobre comunicación de masas. Y por la otra, esta presentación constituye en sí misma un texto de enorme valor divulgativo, ya que se recoge la evolución histórica del pensamiento comunicológico. De alguna manera, esta obra contribuye a organizar la producción de saber en torno a la comunicación, aunque se centra exclusivamente en la vertiente mediada –la difusión- de la comunicación. En este sentido, se erige como una obra que, desde la mediología, hace valer la importancia de los estudios sobre medios de difusión masiva. Quizás en la actualidad los temas abordados en la obra ya han sido ampliamente superados por otro tipo de reflexiones, pero sin duda alguna, la obra no deja de tener un valor histórico y de divulgación importante para el campo.

Su carácter de divulgador ha convertido a Mauro Wolf en un autor ampliamente citado y trabajado en el campo académico de la comunicación, sobre todo en los primeros niveles de la educación superior. Pese a que el autor no genera un debate conceptual en profundidad, su obra ha sido considerada un clásico para los estudios de los medios de comunicación de masas, y en este sentido, su presencia en el campo es

notable en lo que concierne a estudios mediológicos. En este sentido, la presencia social de esta obra puede ser comprendida por su valor de divulgación del pensamiento comunicológico. Esta obra situó a Mauro Wolf en el centro de la reflexión sobre los medios de comunicación masiva y se caracteriza por su orientación pedagógica, por su voluntad de síntesis y divulgación de las principales tendencias de investigación en comunicación de masas.

En primer lugar, en el contexto de la investigación sobre los media, conviene describir el estado de la disciplina hacia finales de los años 60, periodo que representó un verdadero cambio de orientación. Se pone a prueba la capacidad de la *communication research* de definirse y desarrollarse como área temática específica. La mayor dificultad estaba representada por el problema de las relaciones entre los medios de comunicación de masas y la sociedad en su conjunto. La progresiva conciencia de que los problemas relativos a los mass media son extraordinariamente intrincados y exigen por tanto una visión sistemática y compleja ha ido recorriendo toda la historia del análisis mediológico y actualmente constituye una de las líneas unificadoras del sector por varias razones. En primer lugar, el hecho de que la visión sociológica se impuso como pertinencia fundamental de los estudios sobre los media. Un punto de unión entre lo que Merton denomina la corriente europea y la americana, es decir, entre la sociología del conocimiento y el estudio de las comunicaciones de masas. Si bien es verdad que “el estudioso de las comunicaciones de masas ha estado casi siempre interesado, desde el principio del desarrollo de estos estudios, sobre todo por la influencia de los medios de comunicación de masas sobre el público, mientras la corriente europea quiere conocer los determinantes estructurales del pensamiento”, la evolución actual del análisis mediológico se sitúa en la confluencia entre estas dos tradiciones. Eso explica que hayan crecido paralelamente la importancia de la sociología del conocimiento y su función de marco general en el que hay que situar la problemática de los media. En este contexto estaríamos hablando de los propios mass media como:

“instituciones que desarrollan una actividad clave consistente en la producción, reproducción y distribución de conocimiento... conocimiento que nos permite dar un

sentido al mundo, modela nuestra percepción del mismo y contribuye al conocimiento del pasado y a dar continuidad a nuestra comprensión presente”¹⁰¹.

En segundo lugar, el reconocimiento de la necesidad de un estudio multidisciplinario de dicho marco sociológico. Esta tendencia reconoce “la percepción de los modernos mass media como parte de un único sistema comunicativo cada vez más integrado y complejo, que sólo puede ser analizado en sus distintos aspectos a través de un enfoque multidisciplinario”.

En tercer lugar, el cambio de la perspectiva temporal en este ámbito de investigación. Esta última tendencia se dirige hacia los efectos a largo plazo, hacia las influencias de fondo más que hacia las causas próximas.

4.2. Teorías y modelos de la comunicación social

La presentación y el análisis de las distintas teorías están dispuestos según tres determinaciones:

- a. el contexto social, histórico, económico en que un determinado modelo teórico sobre las comunicaciones de masas ha aparecido o se ha difundido;
- b. el tipo de la teoría social implícita o explícitamente declarada de las teorías mediológicas;
- c. el modelo de proceso comunicativo que presenta cada teoría mediológica.

Los modelos presentados se refieren a nueve momentos de los estudios metodológicos: la teoría hipodérmica, la teoría vinculada a las visiones empírico-experimentales, la teoría derivada de la investigación empírica sobre el terreno, la teoría

¹⁰¹ **McQUAIL**, (1983): *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Editorial Paidós, Barcelona

del planteamiento estructural-funcionalista, la teoría crítica de los media, la teoría culturológica, los cultural studies, las teorías comunicativas.

4.2.1. La teoría hipodérmica

Según Wright, “cada miembro del público de masas es personal y directamente “atacada” por el mensaje”. Esta teoría responde principalmente a la pregunta ¿qué efecto producen los media en una sociedad de masas?. También podría describirse el modelo hipodérmico como una teoría de y sobre la propaganda. La presencia del concepto de sociedad de masas es fundamental para la comprensión de la teoría hipodérmica.

Algunos rasgos comunes caracterizan la estructura de las masas y su comportamiento: las masas están constituidas por una agregación homogénea de individuos que –en cuanto miembros- son sustancialmente iguales, no diferenciables aunque procedan de ambientes distintos, heterogéneos y de todos los grupos sociales. Además se componen de personas que no se conocen, espacialmente separadas unas de otras, con escasas o ninguna posibilidad de interactuar.

Finalmente, dice Blumer, “las masas carecen de tradiciones, reglas de comportamiento, *leadership* y estructura organizativa”. Entendiendo el concepto de masas como un nuevo tipo de organización social, lo que corrobora el elemento central de la teoría hipodérmica, es decir, el hecho de que los individuos permanecen aislados, anónimos, separados, atomizados.

El aislamiento de cada individuo particular en la masa anónima es por tanto el requisito de la primera teoría sobre los media y explica en gran parte el interés que esta teoría concede a la capacidad manipuladora de los primeros medios de comunicación de masas. Por tanto, según la teoría hipodérmica “cada individuo es un átomo aislado que reacciona por separado a las órdenes y a las sugerencias de los medios de comunicación de masas monopolizados” (Wright Mills).

Si los mensajes de la propaganda consiguen llegar a los individuos de la masas, la persuasión puede ser fácilmente “inoculada”, es decir, si se da en el “blanco”, la propaganda obtiene el éxito preestablecido. De hecho la teoría hipodérmica se llama también *bullet theory*, según Schramm.

Un papel no menos importante desempeña el modelo “comunicativo” de la teoría hipodérmica. En realidad, habría que hablar de una teoría de la acción, la elaborada por la *psicología conductista*. Su objetivo es estudiar el comportamiento humano con los métodos del experimento y de la observación típicos de las ciencias naturales y biológicas.

Aquí el elemento crucial está representado por el estímulo, “estímulo y respuesta parecen ser las unidades naturales en cuyos términos puede ser descrito el comportamiento”. La unidad estímulo/respuesta expresa por tanto los elementos de toda forma de comportamiento.

Esta teoría de acción de sello conductista podía integrarse muy bien con las teorizaciones sobre la sociedad de masas, a las que proporcionaba el soporte sobre el que basar las convicciones acerca de la inmediatez y la inevitabilidad de los efectos.

El estímulo es la condición primaria, o el agente de la respuesta: “la estrecha relación entre los dos hace imposible definir a uno sin que sea en los términos del otro. Juntos constituyen una unidad. Se presuponen respectivamente. Estímulos que no producen respuestas no son estímulos. Y una respuesta debe necesariamente haber sido estimulada. Una respuesta no estimulada es como un efecto sin causa”, según Lund.

La teoría hipodérmica mantenía por tanto una conexión directa entre exposición a los mensajes y comportamientos: si una persona es alcanzada por la propaganda, puede ser controlada, manipulada, inducida a actuar.

Pasamos a hablar del modelo de Lasswell y la superación de la teoría hipodérmica. Este modelo representa simultáneamente una estructuración orgánica, una

herencia y una evolución de la teoría hipodérmica. Elaborado en los años 30, en el mismo periodo dorado de la teoría hipodérmica, como aplicación de un paradigma para el análisis sociopolítico, el modelo lasswelliano explica que “una forma apropiada para describir un acto de comunicación es responder a las siguientes preguntas: ¿quién, dice qué, a través de qué canal, a quién, con qué efecto?”

Cada una de estas variantes define y organiza un sector específico de la investigación. La fórmula de Lasswell, con la apariencia de ordenar el objeto de estudio según variantes bien definidas, se convirtió enseguida en una verdadera teoría de la comunicación, estrechamente relacionada con la teoría de la información. La fórmula corrobora el postulado de que la iniciativa sea exclusivamente del comunicador y de que los efectos sean exclusivamente sobre el público.

Lasswell formula algunas premisas importantes sobre los procesos de comunicación de masas:

- a) dichos procesos son exclusivamente asimétricos, con un emisor activo que produce el estímulo y una masa pasiva de destinatarios que, “atacada” por el estímulo reacciona;
- b) la comunicación es intencional y tiende a un fin, a obtener un cierto efecto, observable y mensurable en cuanto da lugar a un comportamiento de alguna forma relacionable con dicha finalidad. Esta última está en relación sistemática con el contenido del mensaje.
- c) los papeles del comunicador y destinatario aparecen aislados, independientes de las relaciones sociales, situacionales, culturales en las que se producen los procesos comunicativos, pero que el modelo en sí no contempla: los efectos corresponden a destinatarios atomizados, aislados.

El desarrollo de las investigaciones que llevaron al abandono inicial de la teoría hipodérmica se muestra en los tres apartados siguientes.

4.2.2. La corriente empírico-experimental o “de la persuasión”

La persuasión de los destinatarios es un objetivo posible siempre que la forma y la organización del mensaje sean adecuados a los factores personales que el destinatario activa en la interpretación del mismo mensaje.

Esta teoría de las diferencias individuales en los efectos obtenidos por los media –sosteniendo que en lugar de ser uniformes para toda la *audience* dichos efectos son en cambio variables de individuo a individuo, a causa de las particularidades psicológicas– presenta una estructura lógica muy similar al modelo mecanicista de la teoría hipodérmica:

Causa (es decir estímulo) → (procesos psicológicos que intervienen) → efecto (es decir, la respuesta)

Sin embargo, no todas las personas representan un blanco similar para los media, por tanto, hay algo en los no informados que les hace difíciles de alcanzar, independientemente del nivel o la naturaleza de la información. Escasez de interés y de motivación respecto a algunos temas, dificultad de acceso a la propia información, apatía social u otras causas pueden dar origen a dicha situación: estos distintos factores están probablemente en relación entre sí.

Cuanto mayor es la exposición a un determinado tema, tanto mayor es el interés y, a medida que el interés aumenta, mayor es la motivación de la gente para saber más. En cualquier caso, aunque la relación entre motivación y adquisición de conocimientos es proporcional a la posibilidad de estar expuestos a determinados mensajes, es indudable que el éxito de una campaña informativa depende del interés del público hacia el tema y de la amplitud de los sectores de población no interesada.

El organizador de la campaña deberá decidir si es más eficaz un medio u otro para comunicar su mensaje. Es indispensable, por tanto, conocer las preferencias respecto a los medios de comunicación de los diferentes grupos de población.

Podemos hablar de *percepción selectiva* porque “los miembros del públicos no se presentan ante la radio, la televisión o el periódico en un estado de desnudez psicológica; están, al contrario, revestidos y protegidos por predisposiciones existentes, por procesos selectivos y por otros factores” .

La interpretación transforma y modela el significado del mensaje recibido, marcándolo con las actitudes y los valores del destinatario, a veces hasta el extremo de cambiar radicalmente el sentido del propio mensaje.

Un ejemplo de mecanismos relacionados con la percepción selectiva es el ofrecido por los denominados *efectos de asimilación o contraste*: existe efecto de asimilación cuando el destinatario percibe las opiniones expresadas en el mensaje como más próximas a las suyas de lo que en realidad son.

Dicha percepción se produce si paralelamente actúan otras condiciones como: a) una diferencia no excesiva entre las opiniones del sujeto y las del emisor; b) una escasa implicación y una cierta indiferencia del destinatario en torno al tema del mensaje y las propias opiniones al respecto; c) una actitud positiva hacia el comunicador. Estos requisitos definen el “campo de aceptación o de rechazo”.

Muchas investigaciones han evidenciado que la memorización de los mensajes presenta elementos de selectividad análogos a los examinados precedentemente. Los aspectos coherentes con las propias opiniones y actitudes son mejor memorizados que los demás y esta tendencia se acentúa a medida que pasa el tiempo de la exposición al mensaje.

Bartlett demostró que a lo largo del tiempo la memorización selecciona los elementos más significativos para el sujeto en detrimento de los más discordes o culturalmente distante: el llamado “*efecto Bartlett*” alude justamente a un específico mecanismo en la memorización de los mensajes de persuasión.

Muy parecido al “*efecto Bartlett*” es también el denominado “*efecto latente*” (*sleeper effect*): mientras inmediatamente después de la exposición al mensaje la eficacia de persuasión resulta casi nula, con el paso del tiempo resulta aumentada.

Si al principio la actitud negativa del destinatario hacia la fuente constituye una eficaz barrera contra la persuasión, la memorización selectiva atenúa este elemento y persisten en cambio los contenidos del mensaje, que van progresivamente aumentando su influencia de persuasión.

Similar importancia revisten también los elementos relativos al mensaje. Vamos a comentar cuatro factores del mensaje:

- a) **la credibilidad del comunicador o de la fuente:** los estudios experimentales sobre esta variante se preguntan si la reputación de la fuente es un factor que influencia los cambios de opinión que pueden obtenerse entre la audiencia y, consecuentemente, si la falta de credibilidad del emisor incide negativamente sobre la persuasión. Si se mide inmediatamente después de la recepción del mensaje el material atribuido a una fuente fiable produce un cambio de opinión significativamente mayor que el atribuido a una fuente poco fiable. Si, en cambio, se mide tras un cierto intervalo de tiempo, por ejemplo un mes, entra en juego el *efecto latente* y la influencia de la credibilidad de la fuente considerada poco fiable disminuye conforme se desvanece la imagen de la propia fuente y de su poca credibilidad, permitiendo por tanto una mayor recepción y asimilación de los contenidos.

- b) **el orden de las argumentaciones:** se habla de *efecto primacy* si se comprueba una mayor eficacia de los argumentos iniciales, o de *efecto recency* si resultan más influyentes los argumentos finales. Es decir, se pretende establecer si son más eficaces las argumentaciones en primera o en segunda posición en un mensaje en que están presentes todos los aspectos a favor y en contra. Hablamos de “*ley de primacy*” según la cual la persuasión se ve más influenciada por las argumentaciones contenidas en la primera

parte del mensaje. En particular, el conocimiento y la familiaridad con el tema parece conllevar el *efecto de recency*, mientras que si los destinatarios no tienen ningún conocimiento sobre el mismo tiende a presentarse un *efecto primacy*.

- c) **la exhaustividad de las argumentaciones**: se trata de estudiar el impacto que, de cara a obtener el cambio de opinión de la audiencia, produce el presentar un solo aspecto o los dos aspectos de un tema controvertido.

- d) **la explicitación de las conclusiones**: pregunta si es más eficaz un mensaje que explicita las conclusiones de las que quiere persuadir o bien uno en el que están implícitas y han de ser interferidas por los destinatarios. Cuanto mayor es la implicación, más útil es dejar las conclusiones implícitas. Cuanto más profundo es el conocimiento del público sobre el tema o cuanto más alto es el nivel de prestaciones intelectuales, menos necesaria es la explicitación de las conclusiones. Al contrario, sobre temas complejos y para públicos poco familiarizados con ellos, conclusiones explícitas parecen ayudar a la eficacia de la persuasión de la comunicación.

En su conjunto, la eficacia de la estructura de los mensajes varía con la variación de algunas características de los destinatarios y los efectos de las comunicaciones de masas dependen básicamente de las interacciones que se establecen entre estos factores.

Esta teoría redimensiona la capacidad indiscriminada de los medio de comunicación de manipular al público: al especificar la complejidad de los factores que intervienen en determinar la respuesta al estímulo, se atenúa la inevitabilidad de efectos masivos; al explicitar las barreras psicológicas individuales que los destinatarios activan, se evidencia la no linealidad del proceso comunicativo; al subrayar la peculiaridad de cada receptor, se analizan las razones de la ineficacia de algunas campañas.

Y ya para terminar esta teoría, según la cual los media pueden obtener influencia y ejercer persuasión porque no son algo indiferenciado ni constante ni se justifican por el mero hecho de producir transmisión de mensajes.

Influencia y persuasión exigen conceder atención al propio público y a sus características psicológicas, imponen estructurar las campañas teniendo en cuenta lo anterior, pero una vez satisfechas estas condiciones, los mass media pueden producir importantes efectos.

La persuasión actúa a través de recorridos complicados, pero las comunicaciones de masas la ejercen.

4.2.3. Los estudios empíricos sobre el terreno o “de los efectos limitados”

Si la teoría hipodérmica hablaba de manipulación y *propaganda*, y si la teoría psicológico-experimental se ocupaba de la *persuasión*, esta teoría habla de *influencia*, y no sólo de la ejercida por los media sino de la más general que “fluye” entre las relaciones comunitarias, de la que la influencia de las comunicaciones de masas es sólo un elemento, una parte.

Numerosos son los estudios sobre el consumo de los media para estudiar el atractivo de los programas. Existen tres formas distintas de conocer lo que un programa significa para el público. Probablemente, deberían ser utilizadas las tres a la vez:

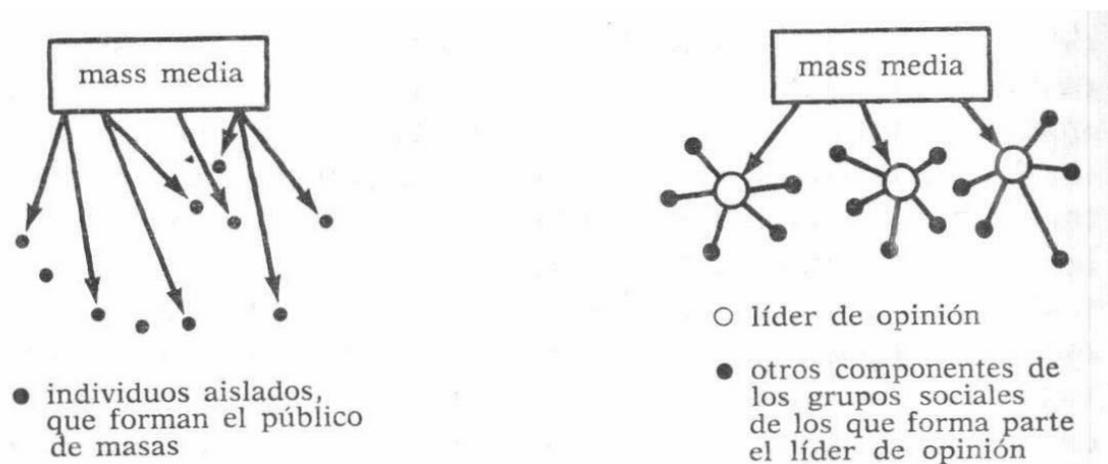
- análisis de contenido
- características de los oyentes
- estudio sobre las gratificaciones

La investigación dedicada a estudiar el tipo de consumo que hace el público de las comunicaciones de masas se presenta por tanto desde el principio preguntando primero quién sigue un determinado medio de comunicación y por qué.

En este sentido, Lazarsfeld habla de *efectos preselectivos* y de *efectos sucesivos*: el medio selecciona primero a su público y sólo más tarde ejerce una influencia sobre él. Para comprender las comunicaciones de masas sin embargo hay que focalizar la atención sobre el ámbito social más amplio en el que operan y del que forman parte.

La eficacia de los mass media sólo es analizable en el contexto social en el que actúa. Su influencia se deriva, más que del contenido que difunden, de las características del sistema social que las rodea.

La oposición entre la teoría hipodérmica y la corriente de comunicación a dos niveles (two-step flow) puede representarse gráficamente de la siguiente forma:



(citado por KATZ-LAZARFELD, 1955)

Los efectos de los media sólo son comprensibles a partir del análisis de las interacciones recíprocas entre los destinatarios: los efectos de los media se realizan como parte de un proceso más complejo que es el de la influencia personal.

En el primer caso ésta contemplaba únicamente una dinámica reactiva entre estímulo y respuesta: ahora ésta se basa y parte de un ambiente social íntegramente surcado por interacciones y por procesos de influencia personal en los que la personalidad del destinatario se configura también en base a sus grupos de referencia. El

concepto de “masa” parece pues haber agotado su función heurística en el seno de la *communication research*.

La teoría de los media emparentada con la corriente psicológico-empírica sostiene que la eficacia de la comunicación de masas está muy relacionada y depende en gran medida de procesos de comunicación no medial de la estructura social en la que vive el individuo.

Parece probable, por tanto, que sin modificar la conclusión general de la teoría de los efectos limitados –la eficacia de la comunicación de masas debe ser estudiada respecto al contexto de relaciones sociales en el que operan los media- la hipótesis específica de los dos niveles de comunicación deba ser reformulada teniendo en cuenta el cambio de la situación respecto a la distribución, penetración, competitividad, y por tanto también eficacia, de los propios medios.

En conclusión, se puede afirmar que el modelo de la influencia interpersonal subraya por un lado la no linealidad del proceso en el que se determinan los efectos sociales de los media y, por otro, la selectividad intrínseca de la dinámica comunicativa: en este caso, sin embargo, la selectividad obedece menos a los mecanismos psicológicos del individuo (como ocurría en la teoría precedente) que a la red de relaciones sociales que constituyen el ambiente en el que vive y que dan forma a los grupos de los que es parte integrante.

El segundo y tercer modelo de investigación mediológica (psicológico-experimental y sociológico de campo) se plantean el objetivo de demostrar empíricamente la consistencia y el alcance de los efectos obtenidos por las comunicaciones de masas.

La forma de concebir el papel de la comunicación de masas aparece por tanto estrechamente ligada al clima social que caracteriza a un determinado periodo histórico: a los cambios de dicho clima corresponden oscilaciones en la actitud sobre la influencia de los media.

4.2.4. La teoría funcionalista de las comunicaciones de masas

Representa básicamente una visión global de los medios de comunicación de masas en su conjunto y tiende a explicitar las funciones desarrolladas por el sistema de las comunicaciones de masas. Este es el punto de mayor diferencia respecto a las teorías precedentes: la pregunta de fondo ya no es sobre los efectos sino sobre las funciones desempeñadas por las comunicaciones de masas en la sociedad.

De esta forma se completa el recorrido seguido por la investigación mediológica, que había empezado concentrándose en los problemas de manipulación, para pasar a los de persuasión, luego a la influencia, llegando finalmente a las funciones para concentrar en cambio la atención sobre las consecuencias objetivamente demostrables de la acción de los media sobre la sociedad en su conjunto o sobre sus subsistemas.

Otra importante diferencia respecto a las teorías precedentes es que mientras la segunda y la tercera se ocupaban fundamentalmente de situaciones comunicativas del tipo “campaña” (electoral, informativa, etc), en la teoría funcionalista de los media se tiene como referencia otro contexto comunicativo.

Las funciones analizadas no están ligadas a contextos comunicativos particulares sino a la presencia normal de los media en la sociedad.

Representa pues un momento significativo de transición entre las teorías precedentes sobre los efectos a corto plazo y las sucesivas hipótesis sobre los efectos a largo plazo.

Consiste en definir la problemática de los media a partir del punto de vista de la sociedad y de su equilibrio, desde la perspectiva del funcionamiento global del sistema social y de la contribución que sus componentes (incluidos los media) aportan a la misma.

Aquí nos encontramos con que el campo de interés de una teoría de los media ya no es la dinámica interna de los procesos comunicativos, sino la dinámica del sistema

social y el papel desempeñado en ella por las comunicaciones de masas. La teoría funcionalista de los media representa por tanto una etapa importante de la creciente y progresiva orientación sociológica de la *communication research*.

Este planteamiento estructural-funcionalista concibe el sistema social en su globalidad como un organismo cuyas distintas partes desempeñan funciones de integración y de mantenimiento del sistema. Su equilibrio y estabilidad se realizan a través de las relaciones funcionales que los individuos y los subsistemas activan en su conjunto.

La lógica que regula los fenómenos sociales está constituida por las relaciones de funcionalidad que sirven de guía a la solución de cuatro problemas fundamentales o imperativos funcionales:

- 1.- la conservación del modelo y el control de las tensiones
- 2.- la adaptación al ambiente social y a otros
- 3.- la persecución de la finalidad
- 4.- la integración.

El subsistema de las comunicaciones de masas aparece funcional en cuanto desempeñan parcialmente la tarea de corroborar y reforzar los modelos de comportamientos existentes en el sistema social.

Un subsistema específico está compuesto por todos aquellos aspectos de la estructura social global que resultan importantes respecto a algunos de los problemas funcionales fundamentales.

Una estructura parcial o subsistema puede ser también disfuncional en la medida en que obstaculiza la satisfacción de alguna de las necesidades fundamentales. Hay que

señalar asimismo que la función se diferencia del propósito en cuanto que mientras éste último implica un elemento subjetivo vinculado a la intención propia del individuo que actúa, la función está entendida como consecuencia objetiva de la acción.

Existen funciones (disfunciones) indirectas además de directas y pueden ser manifiestas (las deseadas y reconocidas) o latentes (las no reconocidas ni conscientemente deseadas).

De todas formas, raramente un sistema social depende para la solución de uno de los cuatro imperativos funcionales de un solo mecanismo o de un solo subsistema. Generalmente, existen mecanismos que son funcionalmente equivalentes respecto a la solución de una necesidad, por lo que hay que estudiar todas las alternativas funcionales presentes (Parsons).

La sociedad es analizada como un sistema complejo que tiende al mantenimiento del equilibrio, compuesto por subsistemas funcionales, cada uno de los cuales tiene la misión de resolver un problema fundamental del sistema en su conjunto.

En este complejo marco conceptual se coloca el análisis del subsistema de los media, en la perspectiva de las funciones sociales que desempeña.

En particular, el objetivo es el de articular

1. las funciones y
2. las disfunciones
3. latentes y
4. manifiestas de las transmisiones
5. periodísticas
6. informativas
7. culturales
8. de entretenimiento respecto
9. a la sociedad

10. a los grupos
11. al individuo
12. al sistema cultural

Respecto a la sociedad, la difusión de la información cumple dos funciones: proporciona la posibilidad, frente a amenazas y peligros inesperados, de alertar a los ciudadanos; proporciona los instrumentos para realizar algunas actividades cotidianas institucionalizadas en la sociedad, como los intercambios económicos, por ejemplo.

En relación con el individuo se identifican otras tres funciones:

- a) la atribución de status y prestigio a las personas y a los grupos objeto de atención por parte de los media;
- b) el fortalecimiento del prestigio;
- c) el fortalecimiento de las normas sociales, es decir, una función relacionada con la ética.

Es evidente que los medios de comunicación de masas sirven para reafirmar las normas sociales denunciando las desviaciones a la opinión pública. A nivel individual además la difusión de noticias alarmantes puede generar reacciones de pánico en lugar de reacciones de vigilancia consciente.

El propio exceso de informaciones puede llevar a un repliegue sobre lo privado. Finalmente, la exposición a grandes cantidades de información puede originar la denominada “disfunción narcotizante”.

Si se pasa del análisis funcional de los media aparecen otras funciones, como por ejemplo, la de contribuir al conformismo.

Otra función descubre la capacidad de resistencia del sistema de los media frente a los ataques, a las críticas y a los intentos de elevar la baja calidad cultural estética de la producción de comunicación de masas.

Existe sin embargo un sector de análisis específico que consiste en el estudio de los efectos de los media conocido como hipótesis de los “*usos y gratificaciones*” en la que pasamos a preguntar ¿qué hacen las personas con los media?

Los media son eficaces si y cuando el receptor les atribuye dicha eficacia, sobre la base justamente de la gratificación de las necesidades. El destinatario se convierte en un sujeto comunicativo de pleno derecho. Emisor y receptor son ambas partes activas en el proceso de comunicación.

La fuente de las gratificaciones que el destinatario eventualmente obtiene de los media puede ser efectivamente tanto el contenido específico del mensaje como la exposición al medio en sí misma, o la particular situación comunicativa ligada a un medio determinado.

El significado del consumo de los media no es evidenciable únicamente por el análisis de su contenido o por los parámetros sociológicos tradicionales con los que se describe al público.

En segundo lugar, acelera el progresivo abandono por parte de la *communication research* del *modelo del transfer*, por lo que “la actitud selectiva del receptor es revalorizada ..., al ser considerada premisa para los efectos” (Schulz).

Al proponer considerar a la audiencia como partner activo del proceso de comunicación, se sobreentiende que el uso de los media está destinada a un fin, es una actividad racional de persecución de una finalidad (es decir, la elección del mejor medio para satisfacer una necesidad).

Los mass media no son la única fuente de satisfacción de los distintos tipos de necesidades experimentadas por los individuos, hay que tener en cuenta sin embargo que no son equivalente ni idénticamente accesibles o significativas: el contexto sociocultural y relacional en el que son vividas las alternativas funcionales contribuye a formar, describir y “prescribir” la accesibilidad, el uso y la funcionalidad de los media.

La hipótesis de los “*usos y gratificaciones*” tiende a acentuar una idea de audiencia como conjunto de individuos escindidos del ambiente y del contexto social que en cambio modela sus propias experiencias, y por tanto las necesidades y los significados atribuidos al consumo de los distintos géneros comunicativos.

Se trata de una perspectiva sumamente atenta a los aspectos individualistas en la medida en que se dirige a los procesos subjetivos de gratificación de las necesidades. Rosengren traza el paradigma de este tipo de análisis, estableciendo sus variantes fundamentales, que gráficamente se representan así:

1. Necesidades humanas fundamentales a nivel biológico y psicológico

en interacción con

2. Distintas combinaciones de características intraindividuales y extraindividuales

y en interacción con

3. Estructura social, incluida la estructura del sistema de los media

dan lugar a

4. Diferentes combinaciones de problemas que el individuo percibe con mayor o menor intensidad

y además dan lugar a

5. Posibles soluciones a dichos problemas

La combinación de problemas y sus correspondientes soluciones da forma a

6. Motivos para realizar comportamientos de gratificación de las necesidades y/o solución de los problemas

que desembocan en

7. Modelos diferenciados de consumo de los media

y en

8. Modelos diferenciados de otros tipos de comportamiento social

Estas dos categorías proporcionan

9. Modelos distintos de gratificación o de no gratificación

10. La combinación específica de características intraindividuales y extraindividuales

11. La estructura del sistema de los media y de las demás estructuras (cultural, política, económica) de la sociedad

que influyen en

Al igual que, en última instancia, influyen también en

En los últimos años esta hipótesis ha visto menguado su propio “éxito” y ha entrado a formar parte de las adquisiciones ya “clásicas” de la *communication research*.

4.2.5. La teoría crítica

El punto de partida de la teoría crítica es el análisis del sistema de la economía de intercambio. Una teoría de la sociedad que implique una valoración crítica de la propia elaboración científica. La del dominio que la industria cultural persigue sobre los individuos: “lo que ésta ofrece como completamente nuevo no es más que la representación en formas siempre distintas de algo siempre idéntico” (Adorno).

En la era de la industria cultural el individuo ya no decide autónomamente y el conflicto entre los impulsos y la conciencia se resuelve con la adhesión acrítica a los valores impuestos.

El hombre está en manos de una sociedad que le manipula a su antojo: “el consumidor no es soberano” como la industria cultural desearía hacer creer, no es su sujeto sino su objeto”, dice Adorno.

A medida que las posiciones de la industria cultural se hacen más sólidas y estables, más puede actuar esta última sobre las necesidades del consumidor, dirigiéndolas y disciplinándolas.

- La apología de la sociedad está intrínsecamente unida a la industria cultural.
- La ubicuidad, la repetitividad y la estandarización de la industria cultural hacen de la moderna cultura de masas un medio de inaudito control psicológico.

“La sociedad triunfa siempre y el individuo es sólo una marioneta manipulada por las normas sociales” .

Y es que los productos de la industria cultural prohíben la actividad mental del espectador. La estructura multiestratificada de los mensajes refleja la estrategia de manipulación de la industria cultural. El mensaje oculto puede ser más importante que el evidente.

La manipulación del público –perseguida y alcanzada por la industria cultural entendida como forma de dominio de las sociedades altamente desarrolladas- se produce mediante efectos que se realizan en los niveles latentes de los mensajes. Estos aparentan decir una cosa y en cambio dicen otra. El espectador se halla constantemente en situación sin darse cuenta de asimilar órdenes, prescripciones, proscipciones.

La estrategia de dominio de la industrial cultural consiste en la estereotipación. Los estereotipos son un elemento indispensable para organizar y anticipar las experiencias de la realidad social que lleva a cabo el individuo y, en definitiva, representan un necesario instrumento de economía en el aprendizaje.

Hay un punto muy importante de contraposición entre teoría crítica e investigación administrativa: la teoría crítica, según Adorno, está en condiciones de “desarrollar la relación entre teoría y *fact-finding* –una relación de la que se siente continuamente la urgencia-.

La idea de la investigación crítica se contrapone a la práctica de la investigación administrativa en cuanto exige que, preliminar y adicionalmente a cualquier objetivo específico que se espere obtener, hay que analizar el papel general de los medios de comunicación de masas en el actual sistema social (Lazarsfeld).

Este mismo autor describe cuatro niveles sucesivos en la “aplicación” de la teoría crítica:

- a) una teoría sobre las tendencias de fondo que llevan a la “cultural promocional”;
- b) los análisis de fenómenos específicos para ilustrar su contribución al fortalecimiento de la tendencia dominante;
- c) las consecuencias que se manifiestan sobre la estructura de la personalidad;
- d) y, por último, las consideraciones sobre alternativas posibles.

4.2.6. La teoría culturológica

Conforme la teoría crítica se convertía en un polo de referencia para los estudios que no se identificaban con la investigación administrativa, otro área de reflexión, también opuesta a la *communication research*, se estaba elaborando sobre todo en la cultura francesa, la llamada “teoría culturológica”, cuya característica fundamental consiste en estudiar la cultura de masas, poniendo de manifiesto los elementos antropológicos más importantes y la relación que se instaura en ella entre el consumidor y el objeto de consumo.

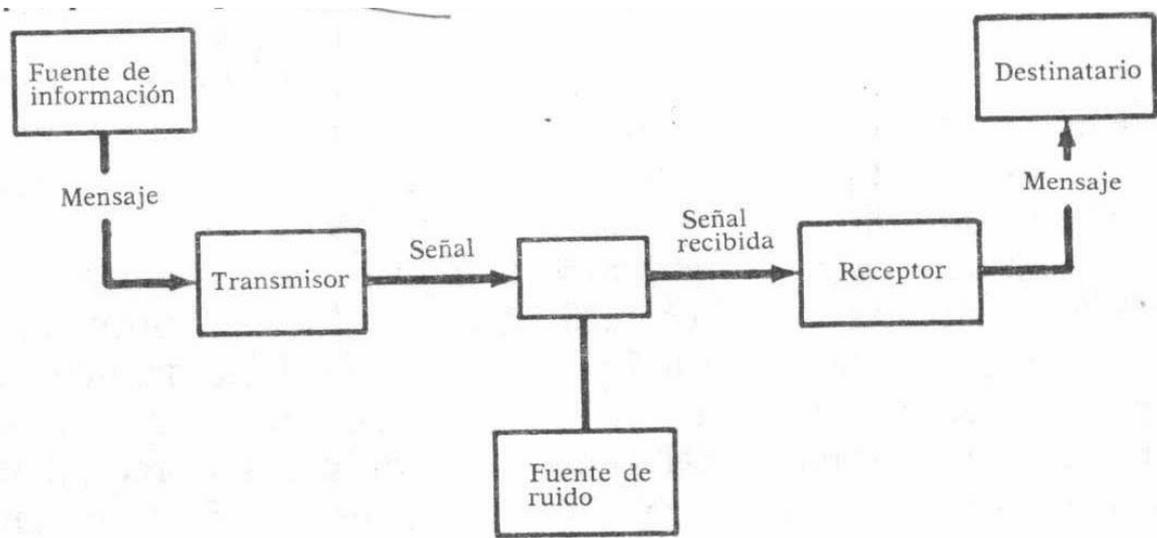
La cultura de masas forma un sistema de cultura, constituyéndose con un conjunto de símbolos, valores, mitos e imágenes referidos tanto a la vida práctica como a lo imaginario colectivo.

En la cultura de masas el papel del sincretismo va unido a los factores estructurales que la constituyen: genera importantes consecuencias, como por ejemplo la tendencial homogeneización entre los dos grandes sectores de la cultura de masas: la

información y la *fiction*. En la información adquieren relieve los hechos de crónica, mientras que la ficción se tiñe de realismo y las intrigas novelescas tienen apariencias de realidad.

4.2.7. Las teorías comunicativas perspectiva de los “cultural studies”

El modelo de la Teoría de la Información persigue la transmisión óptima de la información. El esquema del sistema general de comunicación propuesto por Shannon es el siguiente:



(SHANNON-WEAVER, 1949)

La transferencia de información se efectúa de la fuente al destinatario, mientras que la información de la energía vectorial se lleva a cabo del transmisor al receptor. En cada proceso comunicativo existe siempre una fuente o *manantial* de la información, desde la cual, a través del aparato transmisor, es emitida una señal; esta señal viaja a través de un canal a lo largo del cual puede ser interferida por un ruido. Al salir del canal, la señal es recogida por un receptor que la convierte en un mensaje. Como tal, el mensaje es comprendido por el destinatario.

Ahora bien, en este esquema entra en juego otro elemento, el código. Para que el destinatario pueda comprender la señal correctamente es necesario que, tanto en el momento de la emisión como en el momento de la destinación, se haga referencia a un mismo código.

El código es un sistema de reglas que atribuye a determinadas señales un determinado valor y no “significado”. El destinatario extrae el sentido que debe atribuir al mensaje del código, no del propio mensaje; para que el mensaje se llene debe interactuar con el código.

De la lectura jakobsoniana de la teoría de la información se deriva un modelo comunicativo que focaliza la forma en que la información se propaga según un código común y uniforme, dentro de la relación funcional de emisión/recepción., reduciendo la recepción al sentido literal del mensaje.

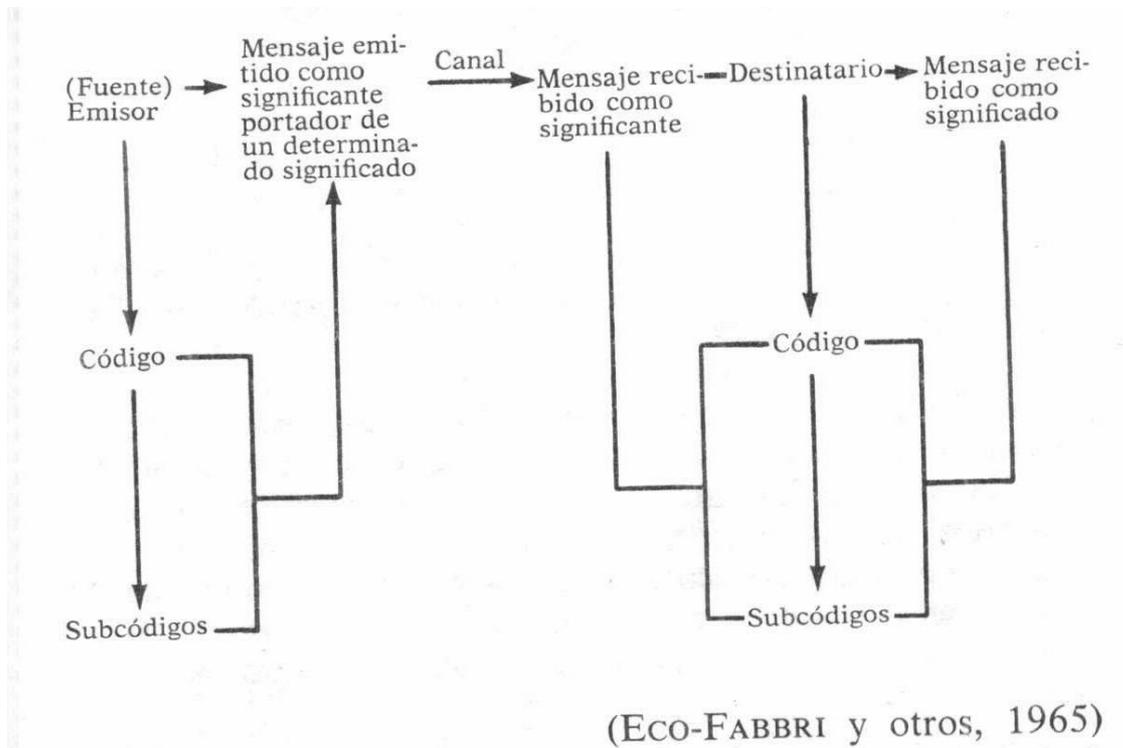
El camino hasta llegar a la situación actual ha pasado a través de dos fases que se pueden identificar en:

a) **El modelo comunicativo semiótico-informacional.**

Se produce una especie de injerto del problema de la significación sobre el precedente esquema informacional. Ahora la linealidad de la transmisión va unida al funcionamiento de los factores semánticos, introducidos mediante el concepto de código. Es decir, se pasa de la acepción de comunicación como transferencia de información a la de transformación de un sistema en otro. El código garantiza la posibilidad de dicha transformación.

El objeto de investigación pasa a ser la descodificación, es decir el proceso por el que los componentes de los públicos construyen un sentido de los que reciben de la comunicación de masas.

Este modelo representa la relación comunicativa de la siguiente forma:



b) **El modelo comunicativo semiótico-textual.**

En este modelo se subraya que hablar de un mensaje que llega, formulado sobre la base de un determinado código, y que es decodificado sobre la base de los códigos de los destinatarios, constituye una simplificación terminológica que puede inducir a error porque los destinatarios no reciben mensajes particulares reconocibles, sino conjuntos textuales y comparan los mensajes con conjuntos de prácticas textuales; y porque los destinatarios no reciben nunca un único mensaje, sino muchos.

Es probable que la competencia interpretativa de los destinatarios, más que en códigos aprendidos explícitamente y reconocidos como tales, se base y se articule sobre todo en acumulaciones de textos ya recibidos.

La asimetría de los papeles comunicativos confiere un particular relieve a los elementos que en las estrategias textuales se refieren a los destinatarios, a su labor interpretativa, a los conocimientos que los emisores poseen sobre ellos.

“El emisor anticipa la comprensión del receptor. Elige la forma del mensaje que sea aceptable para el destinatario y al hacerlo resulta que la codificación se ve influenciada por las condiciones de la descodificación. La misma información se transforma por el hecho de ser intercambiada” (Jacques).

Vamos a analizar **EL ESTUDIO DE LOS EFECTOS A LARGO PLAZO** implicando las siguientes premisas:

- a) **los procesos comunicativos son asimétricos**: hay un sujeto activo que emite el estímulo y un sujeto más bien pasivo que es afectado por este estímulo y reacciona;
- b) **la comunicación es individual**, un proceso que concierne fundamentalmente a individuos en particular;
- c) **la comunicación es intencional** y está en general destinada a un fin;
- d) **los procesos comunicativos son episódicos**, el comienzo y el fin de la comunicación son limitados y cada episodio comunicativo tiene un efecto aislable e independiente.

Ya no estamos en el campo de los efectos intencionales, vinculados a un contexto comunicativo limitado en el tiempo y caracterizado por objetos dirigidos a obtener dichos efectos: ahora se pasa a efectos de alguna forma latentes, implícitos en la forma en que determinadas distorsiones en la producción de los mensajes se reflejan en el patrimonio cognoscitivo de los destinatarios.

En esta relación son importantes **tres características de los media**:

- el concepto de **acumulación**, vinculada a la repetitividad de la producción de la comunicación de masas;
- la **consonancia**, o sea, los rasgos comunes y parecidos de los procesos productivos;
- la **omnipresencia**: el saber público es públicamente.

SEGUNDA PARTE
MARCO CONCEPTUAL DE LA COMUNICACIÓN EN EL SECTOR
PÚBLICO. LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

CAPÍTULO 5: DEL GABINETE DE PRENSA A LA DIRECCIÓN DE
COMUNICACIÓN

5.1. Definición conceptual del Gabinete de Comunicación

5.2. Clasificación y Funciones del Gabinete de Comunicación

5.2.1. Clasificación

5.2.2. Funciones

5.3. Perfil profesional de la Dirección de Comunicación.

5.4. La identidad corporativa: el Plan de Comunicación

CAPÍTULO 5: DEL GABINETE DE PRENSA A LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN

5.1. Definición conceptual del Gabinete de Comunicación

Iniciamos este capítulo con la definición de Ramírez¹⁰² sobre el gabinete de comunicación, refiriéndose el autor a los gabinetes como **“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 de sí mismas una imagen positiva a la sociedad influyendo de esta forma en la opinión pública”**. En el ámbito teórico, son muy pocos los autores que hablan del término gabinete de prensa con unas funciones autónomas y, por lo tanto, con entidad propia dentro del amplio abanico de actividades que constituyen la comunicación institucional o comunicación empresarial.

Debido a la gran diversidad terminológica de los gabinetes de comunicación (unas veces de prensa, otras de relaciones públicas, otras de dirección de comunicación... y un largo etcétera), en muchos casos se tira de la terminología de director de comunicación para realzar la figura del profesional que coordina la tarea de comunicación de la organización.

Dacheux¹⁰³ entiende que la comunicación está presente en todas las organizaciones y utiliza el término de origen francés dircom para señalar que “han confiscado” la comunicación de los principales actores sociales en la actualidad. No obstante, no puede ser sinónimo de gabinete una persona cuando en realidad estamos hablando de un órgano de comunicación.

Westphalen y Piñuel¹⁰⁴ se refieren a esta figura como “en una empresa, responsable encargado de la comunicación publicitaria y de la no publicitaria (...). Su status, sus cometidos y responsabilidades varían según los casos. Se encarga de las

¹⁰² RAMÍREZ, Txema (1995): *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona. Almansa Martínez, A. (2005): *Relaciones públicas y gabinetes de comunicación*.

¹⁰³ DACHEUX, E. (1994). *Les stratégies de communication persuasive dans l’Union Européenne. París: L’Harmattan.*

¹⁰⁴ WHESPHALEN, M Y PIÑUEL, J.L. (1993): *La Dirección de Comunicación*. Editorial del Prado, Madrid.

relaciones con la prensa y asume total o parcialmente las responsabilidades siguientes: comunicación institucional, comunicación interna, comunicación financiera, comunicación visual y audiovisual, ediciones, estudios y proyectos de comunicación, relaciones públicas, organización de acontecimientos y manifestaciones externas de la empresa, sponsoring, mecenazgo, etc., y supervisión de la comunicación del producto, la profesional “Business to Business” y la publicitaria. Cualesquiera que sean sus atribuciones, el director de comunicación es el portavoz habitual de la empresa ante sus diferentes públicos, internos y externos. En unas empresas se encuentra integrado en el departamento de marketing y en otras, directamente vinculado a la dirección general de la empresa o a su presidencia. El director de comunicación trabaja con las agencias de comunicación o de publicidad, y con los diferentes prestatarios externos de servicios de comunicación (institutos de investigación social, talleres gráficos, editores, impresores, ilustradores, etc)”.

Villafañe¹⁰⁵ define la dirección de comunicación como “el departamento o unidad específica encargada en el seno de las organizaciones de la gestión de su comunicación e imagen corporativas”. Más que dircom, Villafañe usa la palabra *corporate* para referirse a la función de comunicación e imagen como “todos aquellos aspectos (procedimientos, instrumentos...) que persiguen construir una determinada imagen corporativa”. El director de comunicación deberá coordinar siempre el trabajo desarrollado por el gabinete de comunicación y velar porque todos los mensajes emitidos, tanto internos como externos, sean coherentes y no haya contradicciones. Para Villafañe, los directores de comunicación “son los custodios de la marca”.

Por su parte, Álvarez y Caballero¹⁰⁶ sintetizan así las funciones del dircom:

- Normativa: El director de comunicación ha de coordinar todo aquello que contribuye a crear una imagen unificada de la entidad.

¹⁰⁵ VILLAFAÑE, Justo (1999): *La gestión profesional de la imagen corporativa*, Ediciones Pirámide, Madrid.

¹⁰⁶ ÁLVAREZ, T. y CABALLERO, M. (1997): *Vendedores de Imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*, Paidós, Barcelona

- Portavoz: Debe ser el interlocutor con los distintos públicos de la misma.
- Servicio: Debe estar en contacto permanente con los otros departamentos de la entidad, para coordinar las estrategias y políticas comunicativas.
- Observatorio y prospectiva: Debe ser el encargado de detectar en los públicos la imagen de la entidad y utilizar los instrumentos necesarios para lograr los objetivos marcados.
- Cultural y formativa: Debe introducir y revisar los valores corporativos, orientando las actividades internas y externas, para integrarlos a la imagen de la organización.

Por otra parte, un informe de la Asociación Española de Directivos de la Comunicación/ADCDircom señala que la dirección de comunicación tiene cada vez más importancia como arma de gestión y se propone:

- una dependencia directa con la alta dirección,
- ser puesto clave, único, centralizador de la información,
- ser buen comunicador y gestor de las relaciones humanas, técnicas y económicas
- y ser conocedor del funcionamiento de la entidad a la que representa.

La doctora M^a Luisa Cárdenas Rica en su artículo sobre *La profesionalización de los gabinetes de prensa municipales* sostiene que los gabinetes de prensa de los ayuntamientos se multiplicaron en España a partir del segundo mandato municipal (1983-87) de la etapa democrática iniciada, a partir de 1976. Será con la llegada de ésta última cuando comiencen a asignárseles partidas presupuestarias, al incluir la administración local en su gestión acciones comunicativas «Se pasa del secreto a la transparencia».

Su principal objetivo es tener eco en los medios de comunicación, permitiéndoles, a su vez, mantener informados a los ciudadanos sobre la labor desarrollada por el ayuntamiento. Picos Freire expresará que las corporaciones locales, e incluso antes de ser dotadas con una ley que recogiera los aspectos de participación y comunicación, fueron las pioneras en lanzarse a desarrollar sistemas de información cercana. El origen de los gabinetes está relacionado con la democracia, porque este

sistema exige unos comportamientos morales y éticos a todos los ciudadanos, no siendo posible un digno ejercicio profesional sin esa apelación superior a las conductas citadas.

Su nacimiento viene amparado en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), en su artículo 230. En el que se expresa que existirá, en la organización administrativa de la entidad, una oficina de información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad, de este modo se recoge la existencia de los gabinetes de prensa municipales. Añadiéndose que «la oficina de información podrá estructurarse de forma desconcentrada si así lo exige la eficacia de su función». Aclara que las peticiones de información deberán ser razonadas. También la Constitución Española contempla en el artículo 20 la libertad de expresión y derecho a la información y, además, en el artículo 105 establece el derecho de acceso a los archivos y registros públicos de todos los ciudadanos con excepción de los que queden protegidos por la Ley de Secretos Oficiales y de aquellos otros datos que comprometan la intimidad de las personas. Y en la Ley de Base de Régimen Local, en el artículo 69, se recoge que las corporaciones locales «facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local».

Maciá Mercadé¹⁰⁷ también destaca este auge que en las últimas décadas han experimentado los gabinetes de comunicación en nuestro país, hasta convertirse en una alternativa profesional. En la sociedad actual se ha impuesto, según el autor, una nueva profesión -la ligada a los gabinetes- tan importante como otras vinculadas a la comunicación, es decir, tan importante como la labor de quienes trabajan en prensa, radio o televisión.

En palabras de Almansa “conviene señalar que no existe una exacta denominación para referirnos al gabinete de comunicación; ya que al ser la comunicación institucional una disciplina que está evolucionando constantemente, el concepto de referencia que está encuadrado dentro de ella, ha sufrido también estas

¹⁰⁷ MACIÁ MERCADER, Juan (1993): *La comunicación regional y local*, Editorial Ciencia, Madrid

consecuencias y no se han concretado de manera homogénea ni su definición ni sus actividades; por lo cual, al gabinete de comunicación se le suele denominar también gabinete de prensa e imagen, gabinete de prensa, departamento de prensa, departamento de comunicación, dirección de comunicación, dircom, gabinete de protocolo, consultoría de comunicación, departamento de relación con los medios, asesoría de comunicación, agencia de relaciones externas, área de atención a medios, departamento de medios de comunicación y así se podrían seguir enumerando diversos conceptos que encuadran las opiniones de los expertos de la materia, con lo cual nos denota una idea de que la forma como se hace llamar estas estructuras comunicativas, muestra el espíritu con el que nace”.

En su trabajo utiliza el término gabinete de comunicación porque denota un aspecto global de la comunicación dentro de una institución, y se acerca al concepto que han indicado los diversos autores, con respecto al término comunicación institucional, ya que a falta de un modelo que identifique adecuadamente a los gabinetes de comunicación, permitirá como señala Almansa¹⁰⁸ que se autodenominen gabinetes de comunicación a las estructuras que no lo son y que solamente se encargan de algunas áreas básicas de la comunicación en la institución.

Denomina gabinete de comunicación a aquellos organismos que no cumplen determinadas funciones básicas dentro de la comunicación institucional, por lo cual, se tiene una gran área de oportunidad en esta profesión para poder delimitar las funciones claras de un gabinete de comunicación ya que se tienen que unificar criterios terminológicos y hacer frente a las deficiencias que tienen actualmente los denominados gabinetes de comunicación, entre ellas, homogeneizar este concepto con funciones y actividades claras y precisas. Por tanto, deja claro que es en la “sociedad del conocimiento” y no en ninguna otra, en la que debemos ubicar a los gabinetes de comunicación y nacen para satisfacer las múltiples necesidades Institucionales en el ámbito de la Comunicación.

¹⁰⁸ **ALMANSA MARTÍNEZ, A.** (2011): *Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. La dirección de comunicación en la actualidad*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora

A modo de conclusión, Almansa establece una definición integradora de los gabinetes de comunicación, considerando que el gabinete de comunicación es un órgano, 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. Es muy importante su dependencia de la alta dirección para poder realizar su trabajo de forma adecuada, para tener acceso directo a los órganos de decisión (forma parte de estos órganos de decisión). 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. La única manera de conseguir el reconocimiento de éstos (los públicos), es manteniendo una comunicación fluida y acorde con cada uno de ellos. “Esta definición deja en evidencia la evolución vivida del gabinete de prensa al gabinete de comunicación y cómo hoy gestionar y dirigir la comunicación, cumpliendo con las funciones propias, es una tarea mucho más compleja que en el pasado. Asimismo, por esta visión estratégica de la comunicación, los gabinetes de comunicación se encuentran hoy más próximos a la disciplina de las relaciones públicas que al periodismo, disciplina más centrada en los medios de comunicación”.

Una primera aproximación a la definición del gabinete de comunicación nos sitúa en los años 80 cuando la comunicación organizacional alcanza su plena madurez. Berta García Orosa¹⁰⁹ repasa las definiciones adjudicadas a la actividad del gabinete de comunicación y de las asesorías externas, tan heterogéneas como la práctica de la misma en los diferentes sectores y países.

“El término «gabinete» proviene del diminutivo del francés medieval «gabinet», actual «cabinet» (de «cabin», cuarto pequeño de origen in-

¹⁰⁹ **GARCÍA OROSA, B.** (2009): *Gabinetes de comunicación on line. Claves para generar información corporativa en la red*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora.

cierto), significando «alojamiento íntimo» (Corominas, 1976). Terminológicamente, su uso para designar a los gabinetes de comunicación es probablemente una extensión metonímica de su empleo para indicar sala de trabajo. A partir del origen etimológico y desde diversas disciplinas se fue perfilando una definición que todavía hoy carece de consenso —obsérvense diversas aportaciones en (Ramírez, 1995), (Martín, 1999), (Grunig, 2003), (Barquero, 2005), (Del Río Martínez, 2008), (Losada Díaz, 2004), entre otros—.”

Muchos autores sitúan el origen de los gabinetes de comunicación a principios del siglo XX tal como ocurre con las relaciones públicas, pero esto no está bien delimitado, ya que el ámbito de la comunicación es una actividad propia de las instituciones y esta actividad ha variado durante el transcurrir de los años, pero a pesar de que cualquier institución comunica por el simple hecho de estar conformada, la actividad de la comunicación, vista desde el ámbito de una comunicación institucional, debe ser profesional, positiva y debe de estar controlada; ante lo cual, debe de existir un órgano encargado de esta función y ahí donde surgen los gabinetes de comunicación.

Es importante señalar que se utilizó en un momento dado el término “oficina” o “gabinete de prensa” para referirse a ciertas fuentes informativas que decidieron dotarse de una mínima infraestructura para atender a los medios de difusión, sobre este dato es importante enfatizar que el uso del término “prensa” no es incorrecto, pero la denominación de gabinete ó departamento de comunicación se refiere a una globalidad del fenómeno comunicativo, ya que no solamente está la prensa, sino también la radio la televisión, los medios electrónicos y demás actividades comunicativas dentro de las instituciones.

Las definiciones que aparecen en la bibliografía existente sobre el tema abarcan muchos perfiles. Así, tenemos, por ejemplo, la realizada por M. H. Westphalen y J. L. Piñuel¹¹⁰, que lo caracterizan como **“un organismo público, en los partidos políticos y en las instituciones con proyección social, oficina encargada de la actividad periodística cuya función es mantener contacto con los periodistas, informándoles**

¹¹⁰ WHESPHALEN, M Y PIÑUEL, J.L. (1993): *La Dirección de Comunicación*. Editorial del Prado, Madrid.

sobre las actividades de su dependencia y recogiendo cuantas noticias sobre éstas y sus dirigentes se publiquen en la prensa”.

Pau Aragonés¹¹¹ define al gabinete de prensa como “una oficina en la que trabaja un equipo de profesionales que ha de conectar la información de la empresa con la opinión pública, generalmente a través de los medios de comunicación. El gabinete de prensa es una oficina de gran importancia en tanto que es la Imagen ante los medios de la empresa o institución. **En el gabinete deben encontrar los periodistas la información ordenada, trabajada y dividida por medios y contenidos. Cuanto mejor elaborada sea la información y más facilidades tenga la selección, más aumenta la posibilidad de difusión del mensaje**”.

Para Jesús Pérez Varela, según determina en el seno de la obra *Los gabinetes de prensa, alternativa profesional*, el gabinete de prensa es “el encargado de planificar y desarrollar la estrategia de comunicación de una institución, organismo o empresa, con el claro objetivo de conseguir una opinión pública favorable para el mismo, para sus responsables o, simplemente, para sus productos, o lo que es lo más importante, un vehículo de expresión entre la empresa y la sociedad para mantener viva la imagen de que lo que es, existe”.

Risquete¹¹² señala que el uso de ambas expresiones -gabinete de comunicación y gabinete de prensa- a menudo se utiliza indistintamente con la diferencia de que el primero incorpora la figura del director de comunicación (Dircom), mientras que en el segundo sólo trabajarían periodistas.

Por su parte, García Orosa señala que las diversas denominaciones que se le han dado a la figura de los gabinetes de comunicación han evolucionado a raíz de la

¹¹¹ **ARAGONÉS**, Pau (1998): *Empresa y Medios de Comunicación*, Gestión 2.000, Barcelona.

¹¹² **RISQUETE**, J. (2005): *El gabinete de comunicación como motor de la información en las organizaciones: el caso de los gabinetes de prensa en los partidos minoritarios*. En Castillo, A. (coord.): *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.

consolidación de los diversos departamentos de comunicación en las instituciones, ante esto sus diferentes denominaciones, han variado por las transformaciones de estas instancias, y se ha consolidado mas el aspecto teórico de esta disciplina¹¹³.

Actualmente en **toda institución pública o privada se puede observar la urgente necesidad de incorporar en su estructura un gabinete o departamento que se encargue de crear, coordinar, analizar, desarrollar, difundir y controlar todas y cada una de las acciones de gestión informativa interna y externa que comunica a sus diferentes públicos a través de los medios de comunicación**¹¹⁴.

Dentro de esta organización, los gabinetes de comunicación son los departamentos encargados de la planificación, implementación y evaluación de la política comunicativa de la organización. Entre la multiplicidad de funciones que pueden realizar, nos fijaremos en una de las más desarrolladas durante los últimos años: la relación con los medios de comunicación, integrada en la comunicación externa. Dentro de esta última destaca la actividad llevada a cabo para convertirse en fuente profesional privilegiada para la creación de noticias; esto es, ser uno de los principales decisores de la agenda mediática del día, convirtiéndose en uno de los instrumentos más eficaces de los poderes hegemónicos de la sociedad para monopolizar el discurso de los medios de comunicación. Con este enfoque, si a lo largo de la historia fueron varios los medios utilizados por los más influyentes de cada estructura social para conseguir su presencia en la opinión pública y perpetuar su situación en el espectro social, en el momento actual los gabinetes de comunicación constituyen uno de los grandes activos para participar con éxito en la arena del debate social.

La obra de Berta García Orosa se centra en los departamentos de comunicación interna de las entidades, sin olvidar la actividad de las asesorías en el ámbito de la

¹¹³ **GARCÍA OROSA, B.** (2005): *Los altavoces de la actualidad: radiografía de los gabinetes de comunicación*. Netbiolo S.L.

¹¹⁴ **MARTÍN, F.** (1999): *Comunicación Empresarial e Institucional*. Gabinete de Comunicación y Prensa/Consultoras de Comunicación y Relaciones Públicas, Segunda edición. Editorial Universitas S.A., Madrid.

comunicación organizacional; empresas especializadas en ofrecer diferentes servicios de comunicación a las entidades (comunicación interna, externa...) que trabajan normalmente para varios clientes al mismo tiempo. La ventaja de su profesionalidad y experiencia puede verse contrapuesta por un escaso conocimiento y control de la organización para la que puntualmente trabaja.

Las empresas o instituciones que carecen de gabinete de comunicación contratan los servicios de las asesorías o consultorías para realizar actos puntuales de comunicación, como la presentación de un nuevo producto o la organización de un determinado evento. En otras ocasiones estas asesorías se encargan de planificar y ejecutar toda la política comunicativa de las mismas. Sin embargo, se observa una tendencia hacia la utilización de la agencia externa como complemento del trabajo del departamento de comunicación interno. En este caso se suelen externalizar actividades puntuales como la impresión, maquetación o diseño de una revista, la búsqueda y gestión de la publicidad u otros, bajo la coordinación siempre del gabinete de comunicación.

En este contexto, tanto los gabinetes como las asesorías externas se multiplican a diferentes velocidades desde la década de los 80 y cada vez tienen mayor importancia no sólo en la construcción de la agenda de los medios de comunicación, sino también en la conformación de la propia realidad mediática —incluso en el reparto físico y de funciones de los propios trabajadores e instrumentos del medio— y de los discursos de los medios.

Almansa¹¹⁵ señala que el gabinete de prensa es el comienzo del fenómeno de consolidación de los gabinetes de comunicación, que integran planteamientos mas diversos y ambiciosos ya que hoy el concepto de comunicación es mucho mas complejo y se habla de comunicación global de estrategias de comunicación integrales y ahora la comunicación es considerada como un todo, donde abarca acciones de publicidad de las

¹¹⁵ *ALMANSA MARTÍNEZ, A. (2011): Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. La dirección de comunicación en la actualidad*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora

relaciones públicas de periodismo y de comunicación audiovisual, entre otras funciones, por lo cual se aleja del periodismo y se aproxima a otras disciplinas relacionadas con la comunicación, pero las relaciones con los medios de comunicación no debe de ser la función mas importante, pues como señala Westphalen y Piñuel¹¹⁶: “hoy en día, en España, los gabinetes de prensa, o simplemente el encargado de prensa, ha sido mayoritariamente sustituido por el departamento o el director de comunicación, entre cuyas tareas privilegiadas se encuentran la de mantener relaciones con la prensa”. Cárdenas define que la ampliación de funciones de un gabinete como el paso que “transforma al gabinete de prensa en otro más avanzado y que toma el nombre de gabinete de comunicación. Con él los objetivos se multiplican, el campo de actuación se abre”.

Respecto a las denominaciones que han emitido diversos autores sobre el concepto de gabinete de comunicación vamos a aproximarnos a aquellas más relevantes para el concepto de estudio que es la comunicación institucional. Por un lado, Martínez¹¹⁷ se refiere al gabinete o departamento de comunicación de una institución o empresa como “aquella organización encargada del diseño y gestión de la política de comunicación”. Por su parte, como hemos visto anteriormente, García Orosa define que el gabinete comunicación como “el departamento interno a la entidad encargado de planificación, implementación y evaluación de la política de comunicación”. Dicho esto, la actividad de los gabinetes de comunicación no sería sólo un conjunto de mensajes sino una “superestructura”, una red de dimensiones espacio-temporales y de magnitud superior a estos momentos de comunicación puntual. Esta denominación “superestructura” estaría compuesta por la cultura organizacional, la política comunicativa y la identidad corporativa, entre otros.

¹¹⁶ **WHESPHELEN, M Y PIÑUEL, J.L.** (1993): *La Dirección de Comunicación. Editorial del Prado, Madrid.*

¹¹⁷ **MARTÍNEZ, Y.** (2004): *La comunicación Institucional, análisis de sus problemas y soluciones. Fragua, Madrid.*

Para Jaume Risquete¹¹⁸ “el gabinete de prensa o de comunicación es la persona o grupo de personas que trabajan en la comunicación de una organización con la creación, intercambio, procesamiento y divulgación de mensajes con el objetivo de ofrecer información interna a los trabajadores y clientes de esa organización y divulgar externamente a los públicos, a la sociedad en general y a los medios de comunicación información positiva para ganar prestigio y reputación”.

Una de las definiciones más completas es la de Txema Ramírez¹¹⁹ cuando indica que los gabinetes de comunicación son **“aquellas fuentes activas, organizadas y habitualmente estables de información que cubren las necesidades informativas de aquellas organizaciones del ámbito cultural, social, político o económico que aspiran a tener influencia ante la opinión pública”**.

Instituciones, partidos políticos, sindicatos, empresas, universidades, movimientos sociales... destinan cada vez más recursos e interés por la comunicación y se han percatado de la necesidad de incorporar dentro de su estructura un departamento o gabinete que controle, analice, ejecute y difunda todas y cada una de las acciones de gestión de la comunicación, transmitiendo esa imagen positiva de la organización de la que hablábamos en la definición anterior.

Martín¹²⁰ se refiere a la necesidad de contar con “un gabinete o departamento que controle, analice, ejecute y difunda todas las acciones de comunicación que esa empresa necesita en su labor diaria, tanto a nivel periodístico como publicitario, es decir, el transmitir una buena imagen global de su cultural empresarial”, también menciona Martín que la denominación de gabinetes de comunicación se refiere a un

¹¹⁸ **RISQUETE, J.** (2005): *El gabinete de comunicación como motor de la información en las organizaciones: el caso de los gabinetes de prensa en los partidos minoritarios*. En Castillo, A. (coord.): *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.

¹¹⁹ **RAMÍREZ, T.** (1995): *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona

¹²⁰ **MARTÍN, F.** (1999): *Comunicación Empresarial e Institucional. Gabinete de Comunicación y Prensa/Consultoras de Comunicación y Relaciones Públicas, Segunda edición*. Editorial Universitas S.A., Madrid

lugar en donde se gestiona toda la información que cada empresa e institución produce, día a día, traducándose en comunicación externa e interna.

Pérez Valera se refiere a él como “el encargado de planificar y desarrollar la estrategia de comunicación de una institución, organismo o empresa, con el claro objetivo de conseguir una opinión pública favorable para el mismo, para sus responsables o simplemente, para sus productos, o lo que es más importante, un vehículo de expresión entre la empresa y la sociedad para mantener viva la imagen de lo que es, existe”. Sobre este concepto refiere Almansa que denota que los gabinetes de comunicación “son fuentes de información y además son fuentes activas”.

Hemos visto anteriormente que Txema Ramírez se refiere a los gabinetes como “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 deseen transmitir de sí mismas una imagen positiva a la sociedad influyendo de esta forma en la opinión pública”. Del Rio Miguel indica que “gabinete de prensa es un departamento dirigido generalmente por periodistas dedicados a la difusión y recopilación de información referentes a la Institución o empresa de la que son portavoces circunstanciales, para lo cual utilizan principalmente una serie de técnicas de informar y reaccionar como son la nota o la rueda de prensa” .

Almansa señala que “el gabinete de comunicación es una estructura organizada, con dependencia directa de la alta dirección, que coordina y cohesiona todas las acciones de comunicación (interna y externa) para crear, mantener o mejorar la imagen de la organización ante todos su públicos”. Joan Ferrer (en García 2005:76) señala que el gabinete de comunicación es “el encargado de la planificación de las relaciones públicas o comunicación con las empresas”. Martínez señala que “el gabinete o departamento de comunicación de una institución o empresa es aquella organización encargada del diseño y gestión de la política de comunicación de la misma”.

Más autores, Cortes y Galarza¹²¹ señalan que “los gabinetes de comunicación son, en el seno de una organización dada, las dependencias facultadas para planear acciones en el espacio de las relaciones públicas, y gestionar la comunicación interna y externa de la misma, entendiendo como interna todo el flujo de comunicación intramuros y externa a la comunicación de tal organización con su público y con los medios”.

Piñuel y Westphalen¹²² mencionan que: “En el seno de una empresa u organización, departamento encargado de la política y la gestión de las operaciones de comunicación, por lo común vinculada a la dirección general de la empresa o institución. Sus dimensiones varían según el tamaño y las necesidades de la empresa. La dirección de comunicación gestiona la comunicación externa y total o parcialmente la comunicación interna, en colaboración con el departamento de recursos humanos”.

En definitiva, la comunicación está presente en nuestros días en todas nuestras actividades y evidentemente está presente en la vida de todas las instituciones como Dacheux¹²³ indica “esta omnipresencia parece confirmar la emergencia de una sociedad de la comunicación”, por lo cual es conveniente que “cualquier entidad sea cual sea su magnitud cuente con un gabinete de comunicación y para poder satisfacer las necesidades del ámbito de la comunicación de la forma adecuada es necesario que ese gabinete cuente con una visión global de la comunicación”, ya que en la actualidad se tiende a valorar al gabinete de comunicación, como “un instrumento que pretende y permite mejorar la comprensión y aumentar el prestigio social de la organización y toda organización que se precie debe disponer de alguna estructura interna o externa que se ocupe de las necesidades comunicativas” .

¹²¹ **CORTES, ALFONSO Y GALARZA, FERNÁNDEZ** (2005): “La comunicación institucional de la Universidad. Aproximación a los Gabinetes de Comunicación de las universidades Andaluzas”. En **CASTILLO, A.** (coord.): Comunicación organizacional. Teorías y estudios, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.

¹²² **WHESPHELEN, M Y PIÑUEL, J.L.** (1993): *La Dirección de Comunicación*. Editorial del Prado, Madrid.

¹²³ **DACHEUX, E.** (1994). *Les stratégies de communication persuasive dans l'Union Européenne*. París: L'Harmattan.

Es necesario como señala Almansa¹²⁴ que, a pesar de esta gran necesidad de comunicación en las instituciones quede muy claro que los gabinetes de comunicación son un sector relativamente joven y que no está todavía muy bien definido ni delimitado ni desde el punto de vista conceptual ni práctico, pero a pesar de esto se han convertido en parte muy importante de toda organización; como señala Risquete¹²⁵ “los gabinetes de comunicación hoy en día son una necesidad cuando no una obligación para cualquier institución, partido político, asociación, ONG e incluso para una agrupación que pretenda ser visible en la sociedad más allá del círculo de personas que forman ese colectivo”.

5.2. Clasificación y Funciones del Gabinete de Comunicación

Según Almansa, los gabinetes de comunicación se pueden clasificar atendiendo diversas variables en función de su presupuesto, los recursos humanos, la infraestructura, los servicios; sin embargo, la tipología más frecuente es la que se refiere a los ámbitos en donde está inmerso cada gabinete de comunicación; así por ejemplo, la comunicación interna “englobaría el conjunto de actividades efectuadas por cualquier organización para la creación de mantenimiento de buenas relaciones con y entre sus miembros, a través del uso de los diferentes medios de comunicación, que los mantengan informados, integrados y motivados, para contribuir con su trabajo al logro de los objetivos organizacionales” y la comunicación externa “sería el conjunto de mensajes emitidos por cualquier organización hacia sus diferentes públicos externos, encaminados a mantener o mejorar sus relaciones con ellos, a proyectar una imagen favorable o a promover sus actividades, productos o servicios”. Asimismo, también hace referencia García Orosa¹²⁶ a que “puede haber gabinetes de comunicación que

¹²⁴ **ALMANSA MARTÍNEZ, A.** (2011): *Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. La dirección de comunicación en la actualidad*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora

¹²⁵ **RISQUETE, J.** (2005): “El gabinete de comunicación como motor de la información en las organizaciones: el caso de los gabinetes de prensa en los partidos minoritarios”. En Castillo, A. (coord.): *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.

¹²⁶ **GARCÍA OROSA, Berta** (2005): *Los altavoces de la actualidad. Radiografía de los gabinetes de comunicación*, Editorial Netbiblo, A Coruña

desarrollen su propia comunicación de manera interna en la institución y puede haber gabinetes o empresas especializadas y externas a la institución que le ofrezcan de manera temporal o permanente sus servicios de comunicación”.

5.2.1. Clasificación

La mayoría de los autores que han escrito sobre comunicación institucional o empresarial en España no mencionan la existencia de gabinetes de prensa, como tales, en el seno de las instituciones públicas y organizaciones privadas, más bien, hablan genéricamente de gabinetes de comunicación como los entes encargados de la comunicación institucional o empresarial. Las empresas e instituciones tienen un papel relevante en la sociedad democrática: son más que centros de producción o servicios, forman parte de la sociedad y tienen intereses comunes con ésta y, claro, unas responsabilidades. Es aquí donde el tema de la comunicación no está suficientemente claro. La información no es publicidad y los ciudadanos tienen tanta necesidad de información de las empresas como éstas de comunicarse con la sociedad, pero esto no puede ser a través de la propaganda. La función informativa tampoco puede estar sujeta a los avatares del dirigismo técnico del mercado, a los efectos perversos de la comunicación vertical y unilateral. Lo que es evidente es que la comunicación empresarial es una ciencia muy joven, que, hasta el momento, no tiene totalmente definida ni tan siquiera la denominación de las personas responsables de esta materia en el seno de la organización.

Como afirma Luis Ángel Sanz de Tajada, director de uno de los estudios realizados por la Asociación de Directivos de Comunicación (ADC DirCom), depende de la firma o institución, de su dimensión, de su cultura corporativa, tanto las funciones asignadas a los directores de comunicación como su propia denominación: jefe corporativo, director de comunicación, director de relaciones institucionales, analista de comunicación, jefe de comunicación y relaciones externas-corporativas, manager de comunicación y asuntos públicos, director de relaciones institucionales, jefe de prensa... Y así hasta 50 son los nombres que puede poseer en la actualidad el máximo responsable de comunicación en la empresa o la institución española, lo que “manifiesta que esta figura todavía se encuentra en fase de crecimiento y de transición”.

Es conveniente, además, no olvidar que los gabinetes de prensa son distintos en virtud de la organización a la que éstos dependan. Incidiendo en este aspecto, la clasificación realizada por Txema Ramírez¹²⁷, para los gabinetes de comunicación es totalmente extrapolable a los gabinetes de prensa, ya que la trayectoria, la realidad y las necesidades comunicativas de las organizaciones son totalmente diferentes. Según este autor, existen cinco tipos diferentes de gabinetes de comunicación:

- Gabinetes de la administración o institucionales (gobiernos, Instituciones, oficiales, ayuntamientos, diputaciones, entes autónomos).
- Gabinetes de partidos políticos y sindicatos.
- Gabinetes vinculados al mundo de la empresa.
- Gabinete de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales.
- Gabinetes externos (asesorías y consultorías de Comunicación).

Los cuatro primeros tipos de gabinetes de comunicación se diferencian del último por su ubicación interna con respecto a la organización en cuestión. Siguiendo la clasificación hecha por Ramírez, los gabinetes de prensa más prolíficos han sido los de la administración que nacieron en el periodo de transición democrática en España y que actualmente existen hasta en ayuntamientos con poblaciones inferiores a los 4.000 habitantes. El principal objetivo de estos gabinetes de prensa es generar opinión pública y crear una política comunicativa que permita a los ciudadanos participar en la gestión de estas instituciones públicas.

Los gabinetes de prensa de los partidos políticos nacen al igual que los anteriores durante la transición política en España y su función ha sido crucial para la organización y centralización de los mensajes institucionales de cada formación política. En la mayoría de los casos, al frente de estos gabinetes se encuentran personas de confianza del partido, aunque en el gabinete existan más profesionales de la información sin

¹²⁷ **RAMÍREZ, T.** (1995): *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona

ningún tipo de afiliación política. Esta tendencia es todavía más evidente en el caso de los gabinetes de prensa de los sindicatos, organizaciones que, por lo general, cuentan con menos recursos para destinar a su estructura mediática; y, casi siempre, las personas que dirigen estos gabinetes de prensa conocen las técnicas utilizadas por los medios de comunicación y son miembros del propio sindicato para el que trabajan.

La realidad de los gabinetes de prensa de las organizaciones empresariales es totalmente diferente porque se encuentran dotados de más recursos y están dirigidos por profesionales de la información, normalmente con una gran experiencia en el ámbito de la comunicación empresarial. El objetivo de los gabinetes de prensa de los sindicatos y de la patronal es hacer valer ante la sociedad su papel de interlocutores sociales haciendo oír su voz ante cualquier circunstancia, ya sea la evolución de los indicadores económicos o cualquier aspecto que afecte a las relaciones laborales en el país.

Por último, repasando los gabinetes de prensa de las organizaciones privadas, también han sufrido un espectacular crecimiento en número en los últimos años. Tradicionalmente, la empresa se ha mantenido callada dedicando todo su esfuerzo a su actividad productiva, sin embargo, y con cierto retraso respecto al resto de Europa, son cada día más las organizaciones empresariales que han incorporado la comunicación como un instrumento estratégico más dentro de la gestión empresarial.

Para concluir con el repaso a los distintos tipos de gabinetes de prensa y a sus variopintas definiciones, nos encontramos con las asesorías y consultorías de comunicación que ofrecen servicios externalizados de gabinetes y cuya proliferación en nuestro país se produjo en la década de los años 80. El objetivo básico de todas estas empresas consultoras es el de crear, mantener, potenciar, desarrollar o restaurar la imagen de las personas y/o instituciones que por diversas razones sienten la necesidad de mejorar su proyección interna (dentro de la organización a la que pertenecen) y externa (ante la opinión pública).

Esta clasificación es ampliada por Fernando Martín¹²⁸, quien los divide en:

- Gabinetes de institución pública.
- Gabinetes de organización internacional.
- Gabinete de cámara oficial de comercio e industria.
- Gabinete de partido político.
- Gabinete de embajada o consulado.
- Gabinete de universidad o centro educativo.
- Gabinete de confederación empresarial.
- Gabinete de empresa privada.

Según apunta Juan Costa¹²⁹, uno de los más importantes teóricos sobre comunicación institucional de este país, los principales objetivos de estos gabinetes son los siguientes:

- Destacar la verdadera identidad de la empresa.
- Transmitir notoriedad y prestigio.
- Reflejar la auténtica importancia y dimensión de la empresa.
- Reducir, al máximo, el número de mensajes involuntarios.
- Atraer la predisposición del mercado de capitales.
- Mejorar la actitud y el rendimiento de los cuadros.
- Conseguir una opinión pública favorable.
- Reflejar la evolución de la empresa.

Dado que la actividad de comunicación dentro de las instituciones se convirtió en una tarea de gran importancia, ya que la comunicación es un factor muy importante para el desarrollo, los gabinetes de prensa de movimientos sociales y ONGs existen en aquellas organizaciones que disponen de suficientes recursos económicos, realidad que

¹²⁸ **MARTÍN, F.** (1999): *Comunicación Empresarial e Institucional. Gabinete de Comunicación y Prensa/Consultoras de Comunicación y Relaciones Públicas, Segunda edición.* Editorial Universitas S.A., Madrid.

¹²⁹ **COSTA, J.** (1995): *Comunicación corporativa y revolución de los servicios,* Ediciones Ciencias Sociales, Madrid

hace que sean menos numerosos que el resto de los enunciados hasta ahora. Sin embargo, el papel que han jugado en los últimos años ha sido muy importante para dar a conocer a la sociedad actuaciones y logros sociales totalmente desconocidos. A priori, puede parecer que la accesibilidad que tienen estas organizaciones a los medios de comunicación es menor de la que realmente existe, ya que finalmente los medios de comunicación sociales terminan informando de aquello que mejor se vende, y los temas de carácter social interesan cada día más a los consumidores de información.

Otra autora, Berta García Orosa¹³⁰, realiza una clasificación por sector a los Gabinetes de Comunicación:

- Primer sector

- Administración local.
- Administración provincial.
- Administración autonómica.
- Administración del Estado.

- Segundo sector

- Empresas privadas.

- Tercer sector

- Administración religiosa.
- Organizaciones políticas.
- Organizaciones sindicales.
- Cámaras de comercio, agrarias.
- Colegios de profesionales.
- Confederaciones de empresarios.
- ONG para el desarrollo. -Fundaciones

¹³⁰ **GARCÍA OROSA**, Berta (2005): *Los altavoces de la actualidad. Radiografía de los gabinetes de comunicación*, Editorial Netbiblo, A Coruña

Por su parte, la clasificación que realiza Almansa¹³¹ es la siguiente:

- **Gabinetes de Comunicación en el sector público:** Gabinetes de Comunicación Institucionales o de las administraciones Públicas (Gobierno de la Nación, gobiernos autonómicos, diputaciones, ayuntamientos, universidades públicas).
- **Gabinetes de Comunicación en el sector privado:** Gabinetes de Comunicación en el ámbito empresarial (empresas, organizaciones empresariales y entidades financieras).
- **Gabinetes de Comunicación en el sector social:** Gabinetes de Comunicación en Partidos Políticos y Gabinetes de Comunicación en Sindicatos.
- **Asesorías de Comunicación, Consultoras o Empresas de Comunicación.**

Dado que la actividad de comunicación dentro de las instituciones se ha convertido en una tarea de gran importancia, ya que la comunicación es un factor muy importante para el desarrollo institucional, ante lo cual, resulta muy complicado poner en práctica una filosofía y una estrategia integral para la comunicación si su responsable no tiene la capacidad de decidir, coordinar y supervisar las diversas tareas informativas; por lo tanto, la actividad de comunicación institucional debe ser una función directiva “que a partir del núcleo de acción vertebrará una política general para todo el ente”¹³².

Siendo la comunicación institucional una actividad directiva que implica llevar a cabo una determinada estrategia para que, a largo plazo, se vean los efectos dentro de la Institución, “el planteamiento estratégico implica analizar la realidad antes de decidir,

¹³¹ *ALMANSA MARTÍNEZ, A. (2011): Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. La dirección de comunicación en la actualidad*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora

¹³² *SOTELO, Carlos (2007): Introducción a la comunicación institucional* Editorial Ariel, S.A, Barcelona.

fijar una o varias metas, planificar en el tiempo los recursos personales, materiales e inmateriales necesarios para lograr los objetivos previstos, dirigir y supervisar la puesta en marcha de las acciones propuestas, y por último evaluar la actuación completa, con dos propósitos: comprobar si han sido alcanzadas las metas, y servirse de la información obtenida para articular una nueva estrategia”.

Para Almansa¹³³ “el gabinete de comunicación para ejercer debidamente sus funciones, debe de tener un contacto con todos los departamentos de la institución y, sobre todo, con la alta dirección, ya que es imprescindible el contacto diario y la adecuada coordinación entre la dirección general y el gabinete de comunicación, pues éste debe de conocer de primera mano todas las líneas de la cultura organizacional, las cuales tendrá que difundir, por lo cual el gabinete de comunicación debe tener el rango directivo y formar parte del órgano que toma las decisiones en la institución; Rog Higgins entiende que “la comunicación debe de participar del cuadro directivo y ubicarse en el cuadro de mando en el que se toman y planifican las decisiones”; por su parte, Westphalem y Piñuel¹³⁴ destacan que el responsable de comunicación “debe ser suficientemente gratificante como para que le permita tener una relación de igualdad con los cuadros o los responsables de la empresa que proporcionan la información”; Álvarez y Caballero¹³⁵ argumentan que “la dirección de comunicación deberá estar situada a los niveles superiores, en situación equiparable a la de los demás miembros de la dirección, pues sólo desde allí se puede impulsar una dinámica creativa y respetada en todos los escalafones del organigrama”; Costa Sola-Segales, sostiene que “el director de comunicación será reconocido en su rango directivo y estará situado junto al máximo ejecutivo: presidente, consejero delegado, o director general. Esto significa que debe identificarse con la visión prospectiva, la alta política y mentalidad institucional”; Cárdenas Rica, expresa con rotundidad que “el director de Comunicación se situará junto a la dirección general”; Ramírez menciona que “el responsable de comunicación

¹³³ **ALMANSA MARTÍNEZ, A.** (2011): *Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. La dirección de comunicación en la actualidad*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora

¹³⁴ **WHESPHALEN, M y PIÑUEL, J.L.** (1993): *La Dirección de Comunicación. Editorial del Prado, Madrid.*

¹³⁵ **ÁLVAREZ, T y CABALLERO, M** (1997): *Vendedores de Imagen*, Paidós, Barcelona

deberá formar parte del máximo órgano decisorio del organismo en cuestión, con voz y voto, en pie de igualdad a cualquier otro miembro de la dirección” (Almansa, 2011:59);

Sostiene Almansa que los gabinetes de comunicación deben de estar ubicados junto a la dirección, se refiere también que esto no sólo será en un sentido figurado, sino que deben de estar también muy cerca físicamente, para mantener un contacto continuado y una comunicación fluida: “Por eso, el Gabinete debe tener sus oficinas, su lugar de trabajo muy cerca de la dirección. De lo contrario, la distancia espacial se convertirá también, en la mayoría de los casos en distancia en la comunicación y ésta no será lo intensa que debiera”.

El gabinete de comunicación tiene la función genérica de proyectar cohesión, de ofrecer sensación de que todo funciona y cada uno cumple su función dentro de la organización y, en definitiva, de transmitir una buena imagen global de la misma. Según Ramírez, toda política o estrategia de comunicación debe cumplir tres requisitos para ser eficaz:

- o Debe depender del máximo órgano dentro de la organización.
- o Tiene que partir de un enfoque global de la comunicación.
- o Debe otorgar a la comunicación interna un carácter primordial.

Es fundamental que el gabinete de comunicación esté estrechamente ligado al máximo órgano ejecutivo de la organización y saber cómo piensa actuar en cada momento, para así coordinar y difundir inmediatamente la información que produzca. "Si se hace depender de órganos intermedios, se pierde coordinación y se despilfarran tiempo y recursos humanos".

Con este amplio abanico de definiciones no queda la menor duda que para los teóricos los gabinetes de comunicación deben de estar en una posición directiva dentro de las instituciones y además debe de ser una posición que dependa del titular de la institución, pero a pesar de todo esto en la práctica no sucede lo mismo, ya que como señala Almansa: “no siempre se le da la importancia que se merece a los gabinetes de

comunicación, ni siquiera a la comunicación en general. De hecho, podemos encontrar casos en los que la comunicación externa dependa del departamento de marketing o que la comunicación interna la gestionen departamentos de recursos humanos o formación.

Lamenta Antonio López que “son muchos los profesionales de la comunicación que dependen del departamento de publicidad o del de marketing” y se preguntaba “¿Cuándo asumirán las empresas y las organizaciones que el papel de un directivo de comunicación es, sobre todo estratégico?”.

Losada Vázquez¹³⁶ cita a Carrascosa y señala “la función comunicación ha subido, por ello, de nivel en los organigramas, superando el concepto limitado de “gabinete de prensa” y enriqueciendo el ámbito antiguo, aunque lleno de sentido, de las “relaciones públicas”, una tarea que hasta ahora se encomendaba con frecuencia a directivos poco eficaces en otro tipo de responsabilidades o, sencillamente, al menos espabilado pero mas chistoso de los hijos del propietario”.

García señala que a partir de la conformación de la public Relations Society of America, fundada en 1948, y la International Association of Business Communicators, instituida en 1970 los gabinetes de comunicación alcanzan una entidad propia pues empiezan a considerar que de ellos depende tanto la comunicación interna como externa y “el dircom asume una importancia creciente dentro del organigrama de la entidad”.

Por lo tanto los gabinetes unipersonales así como los grandes departamentos dependerán directamente del máximo responsable de la institución y tendrá voz y voto en las decisiones que afecten a su área de competencia, también formarán parte de los órganos decisorios y ejecutivos, con el rango de director de comunicación, deberán involucrarse con todos los integrantes de la institución ya que la comunicación no es un ámbito restringido, sino que afecta a todos los miembros de la misma; la eficacia del departamento de comunicación requiere de independencia y autonomía frente a otros

¹³⁶ **LOSADA, VÁZQUEZ** Ángel (1998): *La Comunicación institucional en la gestión del cambio. El Modelo Universitario. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.*

departamentos además de que deberán estar en igualdad de condiciones; y también deben de delimitar sus competencias, así mismo tanto la comunicación interna como externa deben de estar unidas al departamento de comunicación; pero el departamento de comunicación no debe ser un ente aislado, ya que dentro de sus objetivos se encuentra el de prestar apoyo a otras áreas principalmente en momentos difíciles, o de crisis¹³⁷, y no sólo debe limitar su actuación a relacionarse con los demás departamentos, sino que ha de estar vinculado a la presidencia y al consejo de administración, con la Secretaria General, con el departamento comercial, con el de personal; es decir, con todas las áreas de la institución, ya que debe de conocer la realidad, necesidades y deficiencias institucionales, pues como indica Del Castillo, Bayon y Árteta¹³⁸ “porque para no parecer ineficaz a causa de su ignorancia el responsable de Comunicación debe estar permanentemente al corriente de todo lo que sucede en la entidad”. Comunicación global es la que responde a una visión integrada de la institución. "Igual que debe mantenerse una relación directa con la dirección general ha de procurarse también un contacto asiduo y fluido con los responsables de otros departamentos, porque para no parecer ineficaz a causa de su ignorancia el responsable de comunicación debe estar permanentemente al corriente de todo lo que sucede en la entidad".

La estrategia de comunicación global debe tener en cuenta, por tanto, la información emanada de las distintas áreas de la organización, pero también debe integrar y armonizar la comunicación interna y la externa de la institución. Se trata de definir una imagen coherente que encaje con la finalidad de la organización y la potencie.

Martín se refiere a la importancia del contacto de manera continua en el ámbito interdepartamental, pues así se tendrá toda la información que se estime pertinente difundir entre los públicos internos y externos; Costa Sola-Segales aboga porque el gabinete sea “un órgano independiente, para que su trabajo se pueda realizar desde la

¹³⁷ **MARTÍNEZ, Y.** (2004): *La comunicación Institucional, análisis de sus problemas y soluciones. Fragua, Madrid.*

¹³⁸ **CASTILLO, Jaime del, BAYÓN, M^a Mercedes, ARTETA, Rosa** (1992): *La empresa ante los medios de comunicación*, Ediciones Deusto, Bilbao.

distancia suficiente, que permita comprender las situaciones y actuaciones posibles con mayores dosis de realismo”.

Debido a esta necesidad de relacionarse con todas las áreas de una institución el flujo de comunicación ya no será de forma independiente, ni será solamente vertical, transversal u horizontal, mas bien será de espiral, donde habrá trazos ascendentes, descendentes, horizontales y transversales; con este nuevo diseño de la comunicación las dimensiones rígidas, ahora se transforman en dimensiones blandas, y “los canales tradicionales pierden el sentido en base a la nueva dimensión, que en un movimiento en forma de espiral nace de un centro neurálgico en donde se proponen las bases estratégicas de la compañía y donde además esté el director de Comunicación e imagen de las empresa. Los movimientos espirales abrazan de forma secuencial a toda la organización”.

5.2.2. Funciones

Tradicionalmente, las relaciones con los medios han sido las que más han preocupado a los gabinetes, aunque en los últimos tiempos la situación está cambiando. Evidentemente, las relaciones informativas siguen siendo prioritarias en un gabinete de comunicación, pero no hay que limitarse a ellas. Esta ampliación de funciones ha marcado la evolución de los gabinetes. Así, se ha pasado de aquellos gabinetes de prensa, cuya principal ocupación eran las relaciones informativas con los medios de comunicación, a los actuales gabinetes, en los que la comunicación se contempla de forma global, bastante más próximos a las relaciones públicas. En este sentido, conviene hacernos eco de delimitación de función de las relaciones públicas que hace Noguero quien señala que «es una actividad de información» y su máxima filosofía es «hacerlo bien y hacerlo saber». Para ello, se emplearán, según el autor, técnicas de comunicación «desde el área de utilización psico-social a los mass- media», interviniendo factores de animación, organización, creación e información/comunicación.

Un panorama mucho más complejo y completo. En la sociedad actual, no basta con facilitar información a los medios de comunicación para conseguir una buena proyección entre nuestros públicos, sino que son necesarias políticas comunicativas más

amplias. Como hemos visto anteriormente, la comunicación es una actividad de gran valía para el ser humano y en consecuencia lo será también para las instituciones, ya que éstas deben de informar continuamente de su quehacer y también deben de transmitir una imagen positiva global de la organización, por lo tanto, los gabinetes de comunicación deben de implementar diversas funciones muy variadas para poder cumplir los objetivos antes citados.

Actualmente, cualquier organización debe ocuparse de su actividad comunicativa y de lo que se trasmite a sus públicos, “por lo cual los gabinetes de comunicación juegan un papel decisivo en esta sociedad”, Rastrollo asegura que “pocas son las instituciones públicas o privadas, que pueden permitirse el lujo de prescindir de un departamento de comunicación”; además hay que tener muy cuenta que toda institución siempre comunica, aún cuando no diga nada; por lo cual, el silencio no es nada útil, y sobre todo cuando no se justifica ni explican razones, por lo cual, como señala Martínez “hay que estar siempre preparados y actuar”.

Hoy en día, los gabinetes de comunicación son los organismos que gestionan la comunicación de forma global, centralizada y unitaria; se ocupan de todas las necesidades en esta materia, también en la actualidad se les encomienda la atención de las relaciones institucionales, la organización de eventos, las relaciones con la sociedad en general, la comunicación interna, etc., por lo tanto se encarga de satisfacer las demandas de todos los públicos de institución.

Precisamente por esta gran variedad de funciones que hoy se les encomienda a los gabinetes de comunicación, éstos deben enmarcarse en el ámbito de las relaciones públicas, ya que ahora su labor no solo está relacionada con los medios de comunicación; por lo tanto, no es pertinente llamarlos gabinetes de prensa sino gabinetes de comunicación¹³⁹.

¹³⁹ **ALMANSA MARTÍNEZ, A.** (2011): *Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. La dirección de comunicación en la actualidad*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora

En una línea muy parecida Sancho señala cuatro funciones básicas de los gabinetes de comunicación: las relaciones con la prensa, la publicidad, la comunicación corporativa y la comunicación interna.

a) **Relaciones con la prensa.** Se trata de estar en contacto permanente con los medios de comunicación (prensa, radio y/o televisión), para situar en ellos la información que sea de interés, garantizando que será recibida por los ciudadanos. El gabinete de comunicación debe cuidar al máximo sus relaciones con los medios, manteniendo ante ellos una actitud veraz y transparente.

b) **Diseño de campañas de publicidad.** Supone dar a conocer aspectos específicos de un servicio que sean de utilidad al ciudadano para una mejor prestación del mismo. En el caso de las instituciones públicas, la publicidad no es un objetivo tan prioritario como en las grandes firmas comerciales y financieras, por lo que el gabinete se limita muchas veces a gestionar y supervisar las campañas encargadas a agencias externas.

c) **Relaciones directivas y comunicación corporativa.** El objetivo de esta función es establecer vínculos de relación con líderes de los grupos sociales y movimientos intelectuales del entorno de la organización, con los legisladores y responsables de gobierno de otras Administraciones Públicas, con los directivos de los grupos económicos del entorno, con el fin de estimular estrategias de colaboración y cooperación, haciéndoles partícipes de las grandes líneas de actuación de la institución. Esta función se centra en el cuidado y el favorecimiento de la imagen de la organización en el conjunto de la opinión pública. Se trata de proyectar en la sociedad un mensaje positivo de la institución.

d) **Política de comunicación interna.** Supone diseñar las comunicaciones entre unidades y miembros de la propia organización, de modo que el personal del servicio público conozca perfectamente los objetivos estratégicos y operativos de la prestación del servicio.

Para Almansa, como hemos señalado anteriormente, no basta con enviar información a los medios de comunicación buscando una buena imagen, sino que ahora es necesario implementar políticas de comunicación mas amplias, y por lo tanto, las funciones de los gabinetes de comunicación han variado mucho y se han multiplicado en estos tiempos, a consecuencia de la evolución que se ha tenido con respecto de aquellos gabinetes que se dedicaban a las relaciones informativas con los medios de comunicación a los actuales gabinetes en donde se requiere una comunicación global y una dedicada actividad de relaciones públicas.

Insiste Almansa en reconocer la idea de que “aquellos gabinetes de prensa se encargaban únicamente de enviar información a los medios y de coordinar las emisoras de radio u otros medios de comunicación municipales, en el caso de que estos existieran. **Hoy, un gabinete de comunicación asume funciones mucho más variadas y amplias, de visión estratégica de la comunicación, contemplándose muchos más públicos y no únicamente los medios de comunicación. Por eso, como decimos, están mas próximos a las relaciones públicas**”, sin restar importancia a que los medios de comunicación son un factor determinante dentro de la estrategia global de la comunicación institucional, además, cuando cualquier institución o particular se quiere relacionar con los medios de comunicación, tiene una gran desventaja ya que desconoce los códigos de funcionamiento interno de esos medios ante lo cual se ve en la imperiosa necesidad de enfrentar esa circunstancia con sus propios recursos y asumir riesgos, o dejar que esa labor de contacto con los medios se realice a través de un profesional conocedores de la metodología que comparten los medios informativos¹⁴⁰.

Tradicionalmente, las relaciones con los medios han sido las que más han preocupado a los gabinetes de comunicación, aunque en los últimos tiempos la situación está cambiando; Carrascosa señala que hay dos grandes errores: “pensar que la comunicación empieza o peor, aún, termina en lo que publican los medios de información (o cualquier otro escenario de proyección exterior a la empresa o Institución) y olvidar la comunicación interna y carecer, por ello, de terapia preventiva

¹⁴⁰ MARTÍNEZ, Y. (2004): *La comunicación Institucional, análisis de sus problemas y soluciones*. Fragua, Madrid.

ante la esquizofrenia que suele generar una política exclusivamente basada en la imagen exterior” .

Así lo ponen de manifiesto estudios llevados a cabo en nuestro país. El informe El estado de la publicidad y el corporate en España cuando señala que las principales actividades de comunicación de un gabinete son la comunicación interna, la comunicación de producto, las relaciones informativas y la comunicación corporativa (entendida como las actividades realizadas para conseguir la proyección de la imagen de una empresa o entidad). O, en una línea muy parecida, Sancho señala cuatro funciones básicas de los gabinetes de comunicación: las relaciones con la prensa, la publicidad, la comunicación corporativa y la comunicación interna.

"Ninguna entidad importante existe hoy sin preocuparse de la comunicación, porque ésta se ha revelado como indispensable en un universo competitivo. El éxito de una institución, de un político, de un producto, está relacionado en proporción directa a la eficacia de su actividad comunicativa. (...) Y no cabe otra alternativa que comunicar. Cualquier entidad que intente sobrevivir dignamente ha de emitir mensajes a los ciudadanos, para vender sus productos o servicios"¹⁴¹.

Manifiesta Costa que su función estriba en “la necesidad de destacar la verdadera identidad de la organización, de transmitir notoriedad y prestigio, reflejar la auténtica importancia y dimensión de la empresa, reforzar el rendimiento de la publicidad, conseguir una opinión pública favorable, reflejar la evolución de la empresa, reducir el número de mensajes involuntarios, atraer la predisposición del mercado de capitales, mejorar la actitud y rendimiento de los cuadros”, por su parte, Sancho señala que las funciones básicas de los gabinetes de comunicación son las relaciones con la prensa, la publicidad, la comunicación corporativa y la comunicación interna.

¹⁴¹ **ÁLVAREZ, T y CABALLERO, M** (1997): *Vendedores de Imagen* , Paidós, Barcelona

Según Villafañe¹⁴², las funciones informativas de un gabinete de comunicación respecto a los medios de comunicación son:

- Suministrar permanentemente información a los medios
- Atender las demandas de los periodistas
- Diseñar y llevar a cabo campañas informativas
- Conocer las rutinas productivas de los medios de comunicación.

Martín¹⁴³ señala que las grandes prioridades de las empresas e instituciones consisten en definir y desarrollar una imagen corporativa propia, conquistar la calidad; renovar la cultura corporativa; motivar la integración y la participación de los recursos humanos; mejorar la productividad; asegurar la rentabilidad; incrementar la competitividad; controlar y lograr la fidelidad del mercado. Para este autor las funciones de la comunicación empresarial e institucional deben ir dirigidas a:

- Crear unificar, potenciar, desarrollar y difundir la actividad de comunicación e imagen corporativa, tanto a nivel interno como externo, entre los empleados, clientes y ante los medios de comunicación.
- Coordinar y canalizar el Plan Estratégico de Comunicación de la organización.
- Conseguir que la comunicación e imagen corporativa sea clara, transparente, rápida y veraz, ante los públicos que nos dirigimos, con la ayuda de la comunicación periodística, publicitaria y de los medios audiovisuales adecuados.

¹⁴² VILLAFANE, J. (1999): *La gestión profesional de la imagen corporativa*, Ediciones Pirámide, Madrid

¹⁴³ MARTÍN, F. (1999): *Comunicación Empresarial e Institucional. Gabinete de Comunicación y Prensa/Consultoras de Comunicación y Relaciones Públicas, Segunda edición*. Editorial Universitas S.A., Madrid.

- Trasladar a la Alta Dirección el eco de la opinión pública, con respecto a temas que afecten al ámbito de actuación de la empresa o institución.
- Conseguir la integración, unión motivación y colaboración de todos los empleados, informando y promoviendo actividades sociales y educativas.
- Establecer y mantener estrecha y eficaz relación personal con los periodistas de los medios de comunicación, valorando adecuadamente su importancia como orientadores de la opinión pública.
- Gestionar en coordinación con la Alta Dirección la realización de acciones hacia los medios de comunicación, que creen opinión favorable de la organización.
- Verificar, controlar y evaluar la calidad e incidencia informativa de nuestras acciones de Comunicación.

Considera Martín que crear y difundir información, tanto a nivel interno como externo, es una de las tareas básicas de todo gabinete, pero no es la única ya que las principales funciones en la actualidad son las relaciones con los medios de comunicación, la imagen corporativa, la comunicación interna y las relaciones públicas en general. No existe un consenso general sobre las diversas actividades o funciones de los gabinetes de comunicación, pero resulta evidente que la gran clasificación de dichas tareas estribará en las actividades de comunicación que realizan de manera interna y externa a la institución que pertenecen o representan, además estas actividades vendrán determinada por un específico Plan estratégico de Comunicación, y serán determinadas por el titular del área al que diversos autores le llaman Dircom y el cual debe estar en consenso constante con la alta dirección.

Las principales funciones de estos gabinetes de comunicación son, según Martín: relacionarse con los medios de comunicación, la imagen corporativa, la comunicación

interna y las relaciones públicas en general. El autor también destaca otras tareas como la comunicación en crisis o el lobbying, trabajos que se realizan con menos frecuencia y asiduidad, como es lógico. En esta línea, Martín considera que crear y difundir información, tanto a nivel interno como externo, es una de las tareas básicas de todo gabinete, pero no es la única. Porque hoy en día la comunicación se contempla la manera más global, bastante más próxima a las relaciones públicas. Asume funciones más estratégicas de comunicación para atender a un abanico más amplio de público y no se limita exclusivamente a los medios de comunicación.

Por su parte Almansa¹⁴⁴ refiere que se debe de contar con un gabinete o departamento de Comunicación que controle, analice ejecute y difunda todas las acciones de comunicación de una institución, tanto a nivel de las relaciones públicas, periodismo y publicidad, es decir debe de transmitir una buena imagen global de ésta; en definitiva, el gabinete debe controlar, ejecutar, analizar y difundir todas y cada una de las acciones de comunicación. Cada vez más, se valoran otro tipo de tareas, como es el caso de la comunicación a nivel interno.

En este sentido, Del Pozo Lite¹⁴⁵ se muestra bastante optimista y considera que los gabinetes de comunicación suelen darle un valor esencial a la comunicación interna. Para la autora, la comunicación interna debe estar a la par que las relaciones con los medios, publicidad, identidad corporativa, etc., que también forman parte de las funciones, porque el director de comunicación es la figura encargada de la coordinación de todos los mensajes, tanto los internos como los externos. Y los mensajes internos y los externos deben conformar un todo, sin que haya contradicciones, ya que, de lo contrario, fracasaría la comunicación en general y únicamente se crearía confusión.

El gabinete de prensa habrá de cuidar básicamente de tres aspectos de las relaciones informativas con criterio y estilo periodísticos:

¹⁴⁴ **ALMANSA MARTÍNEZ, A.** (2005): *Relaciones públicas y gabinetes de comunicación. Anàlisi*, 32, 117-132.

¹⁴⁵ **POZO LITE, M.** del (1997): *Cultura empresarial y comunicación interna. Su influencia en la gestión estratégica*, Ed. Fragua, Madrid.

✓ **Seguimiento, análisis y control diario del tratamiento informativo hace de la imagen, del discurso y de la actividad de la organización.**

Esta tarea ha de hacerse de forma comparada y global. No se trata sólo de ver cuánto sale en los medios, cuánto ocupa lo que el sindicato hizo ayer, sino de ver cuánto ocupa lo que hicieron otros, y comparativamente analizar qué trato periodístico dan al sindicato, partido, institución... Esta tarea resulta vital a la hora de presionar, dialogar, negociar, denunciar o agradecer a los medios la calidad -o la falta de calidad- que aplican a las informaciones en las que se vea reflejada. No olvidemos que en un sistema democrático los medios informativos tienen la obligación de reflejar la pluralidad sociopolítica porque los ciudadanos tienen derecho a conocerla para poder ejercer mejor sus derechos políticos electorales y de participación. Los medios vigilan a la sociedad y la sociedad debe vigilar a los medios (y sacarles los colores y refrescarles la memoria de sus obligaciones constitucionales cuando haga falta). El periodista debe analizar a diario los medios regionales, seleccionar contenidos para el archivo, seguir los resultados de la actividad informativa de la entidad (cómo tratan la nota del día anterior, la rueda, el acto, la entrevista, etc.). También el periodista debe contactar con ellos frecuentemente para hacerles llegar las críticas por falta de rigor o pluralidad; plantearles las exigencias oportunas de corrección o compensación; demandarles aclaraciones o explicaciones cuando hayan ofrecido tratamientos indebidos de los asuntos de la entidad; agradecerles -de forma no explícita o directa- los tratamientos que sean adecuados; y en general procurar mantener una atención continuada del trabajo que hacen los medios para despertar en ellos el prurito y la conciencia de que no da igual cómo traten al sindicato, partido o institución, porque la entidad tiene a alguien que entiende que hay estafas informativas que no se pueden cometer. (Éste es uno de los asuntos en los que se aprecia notablemente la importancia y la diferencia que existe entre la entidad que tiene al frente de su gabinete a un periodista salido de los medios o a un periodista- oficinista salido, como bien se deduce, de la oficina, sin haber pasado nunca por los medios).

✓ **El gabinete debe también cuidar todas las acciones informativas** que el sindicato, partido o institución emita o realice, dotándolas de los ingredientes que pueden convertirlas en noticia dentro de los sumarios mediáticos de cada jordana. El

periodista debe dar forma profesional a las notas, comunicados, ruedas, declaraciones y documentos o actos informativos que el ente emita. Esta labor implica un trabajo de escritura y composición que en ocasiones también incluye a la forma de hablar de los portavoces políticos. El relevo nominal de protagonistas dentro de las organizaciones a veces queda anulado, invisibilizado, debido a que el estilo del discurso sigue sin darse por enterado de que la televisión se puso en marcha e invadió los hogares a mitad del siglo pasado; la radio 30 años antes y el periódico un siglo antes. En el siglo XXI, el discurso sindical, político, reivindicativo, crítico, no puede seguir estando dirigido a un tipo de público que murió hace cien años. El jefe de prensa y comunicación debe inculcar que las intervenciones ante los medios (ruedas, entrevistas, discursos) duren lo que los medios necesitan, no se confundan con mítines o conferencias académicas, y por eso han de ser breves, concisas y atractivas. El periodista debe enseñar a los portavoces a dar "cortes", es decir, hablar en explicaciones de 40 segundos, que es la duración de los tramos que los medios audiovisuales toman para confeccionar sus noticias. Hay que responder a entrevistas dando titulares, repitiendo la idea que queremos que se destaque, tratando de grabar en la atención de los que escuchan -los periodistas- eso que quisiéramos que resaltasen luego al redactar sus noticias. Y hay que procurar no dar más información de la que cabe en una noticia, no abrir demasiado el catálogo de opciones, para evitar que el redactor pueda elegir cortar lo que no desea la institución que corte. El que dice y da al periodista lo justo y no más evita que el periodista tenga que cortar luego algo.

✓ **El gabinete, por último, debe mantener engrasada la agenda informativa.**

Es decir, intervenir en la confección, diseño y programación de actividades: cuándo hacer qué, cómo llamarlo, cómo dosificar los actos, cómo ordenarlos en el tiempo, cómo espaciarlos. De este punto se deriva una actividad de trastienda que depende del talante periodístico y de relaciones públicas que tenga el periodista que asuma el gabinete de prensa. Aquí entran las rondas de comidas concertadas con medios informativos, preferentemente con jefes de sección, de redacción o directores. Se trata de encuentros en los que es conveniente mantener un orden del día -calculado, aunque no expreso- de lo que se les va a recriminar, lo que se les va a halagar y lo que se les va a pedir. A estos actos sociales resulta rentable llevar preparada una primicia o una

exclusiva y dejarla caer como sin intención, porque todos los periodistas suelen mostrar debilidad por las exclusivas y desvelamientos de datos por adelantado. Una tarea clave del gabinete de prensa precisamente consiste en diseñar una dosificación de las exclusivas que mantenga atendidos a todos los medios, no sólo a los considerados más importantes por su audiencia o prestigio.

También conviene en este campo de las relaciones públicas contactar a veces con los periodistas para sugerirles temas en los momentos de sequía informativa, pero temas que no se vinculen con la organización para la que se trabaja. Es decir, funcionar a veces como un redactor del medio o agencia a la que se trata de "conquistar" y sugerirles asuntos que hemos visto o conocido y que nos parece que son interesantes para que ellos los tomen. Ese tipo de detalles de solidaridad entre periodistas puede funcionar muy bien para que el jefe de prensa de una organización política sea percibido como un profesional más de los medios que de la organización, porque tales detalles demuestran conexión con el punto de vista de los periodistas de medios.

Nos queda tan sólo añadir un aspecto decisivo a la configuración de funciones del gabinete de relaciones informativas: la comunicación interna. Un sindicato, partido, institución, asociación, fundación... debe seguir creando el vínculo informativo entre sus miembros que pueda generar entre todos ellos y desde todos ellos hacia la sociedad un discurso homogéneo, organizado, coherente, unívoco y armónico. Es decir, a todos los miembros del sindicato, partido, institución, asociación, fundación... hay que susurrarles informativamente una interpretación única y colectiva del contexto de actualidad, para que todos ellos sostengan de forma orquestada la visión y tesis centrales de la entidad. La entidad debe sembrar sus planteamientos internamente para que de forma colectiva y permanente, a través de todas sus bocas, la entidad hable a la sociedad, más allá y más acá de los medios masivos, públicos y comerciales de comunicación. Para eso es necesario editar y distribuir el órgano oficial de información interna y elaborarlo con estilo periodístico, competente, equiparable al de cualquier medio de información convencional.

5.3. Perfil profesional de la Dirección de Comunicación.

Siguiendo a otros autores, Cárdenas Rica considera un error que el gobierno no cuente en la plantilla de funcionarios con expertos en estos temas, pues, si realizan bien su trabajo redundará en el crédito de un determinado concejal de un partido concreto; pero esto también ocurre con cualquier funcionario de otro departamento. Los años de experiencia deben servir para trazar una línea definida entre la información oficial y la propaganda de partido, entre la coyuntura del departamento y la plataforma política; los cargos públicos lo saben y también sus funcionarios.

Como bien se expresó en el II Congreso de la Comunicación Corporativa, el hecho de que los periodistas del servicio de comunicación sean funcionarios de oposición garantiza una estancia en el servicio mucho más largo, lo que redundará en un mejor conocimiento de las estructuras administrativas que atienden. La estabilidad del citado servicio y el mantenimiento de sus normas de funcionamiento y contenidos generan confianza en los medios de comunicación. Hace disminuir los recelos habituales ante una información procedente de un gabinete de prensa. Ello produce una visión más coherente y global de lo que es la institución pública y evita el distanciamiento de la actualidad puramente política respecto del conjunto de la entidad institucional.

Como ya se argumentaba, para el gobierno, en principio, toda información ha de estar subordinada al bien público, busca la utilidad general, atendiendo al terreno de los grandes principios. Es decir, al estado le interesa que la información sea siempre beneficiosa para el estado, lo que él representa y a los ciudadanos a los que sirve. Porque en cuanto se introduzca la finalidad en el proceso informativo, se pasa al campo de la propaganda o, al menos, al campo de la opinión.

Por ello, los gabinetes, en cuanto son requeridos por la comunidad ciudadana, deben mantener la suficiente independencia profesional para que jamás se conviertan en instrumentos de manipulación social, ni por tanto en meras herramientas publicitarias o propagandísticas de la institución pública. Siendo preciso reclamar para sus profesionales, al igual que se le reconoce al periodista de los medios, la cláusula por la que pueden rechazar la intervención en un asunto que fuese contra sus convicciones

justificadas, del mismo modo el periodista de los gabinetes de prensa deberá tener «reconocida la facultad de no cooperar en informes que careciesen de veracidad o ética».

El sistema eficaz consistiría en proporcionar a sus especialistas los recursos adecuados para hacer frente a las exigencias de la zona en la que trabajan. Aunque también todos los miembros de un ayuntamiento y su administración deben ser conscientes de la necesidad de seguir los principios que mueven la comunicación institucional, por lo que deberán fomentar la confianza mutua. La confidencialidad es imprescindible en este terreno y los profesionales han de respetar los códigos de conducta aplicables al respecto. Ésta es «particularmente importante cuando se trabaja en el gobierno central o local».

Lo que resulta evidente es que si no se ponen los controles necesarios, como expresa Ángel Benito, a la denominada información institucional y, sobre todo, si los medios de comunicación no establecen los exámenes oportunos para asegurar la autenticidad de las fuentes, la comunicación difundida por la administración «llegará a ser un instrumento de dominación».

En España la comunicación política y la difundida por el gobierno municipal están muy próximas, y pese a la transformación que han experimentado los ayuntamientos con la democracia, aún es largo el camino; la comunicación municipal busca todavía su identidad. Su propia función es poco reconocida y a menudo justamente identificada con la comunicación política; «los miembros de su personal tiene un estatuto tan particular que no saben si deben presentarse como periodistas o como asistentes políticos».

A la hora de gestionar las relaciones informativas es indispensable introducir la especialización profesional como un factor clave de la comunicación, en el sentido de garantizar el derecho y la obligación de ocupar espacio en la opinión pública con fines de índole social, política, sindical o, en general, de interés público sobre temas que preocupan a la ciudadanía.

Como, además, los medios de comunicación tienen la obligación de transmitir a la opinión pública contenidos plurales y contrastados sobre la gestión de sus representantes políticos, el Gabinete de Prensa juega un papel fundamental en esta tarea informativa y es por esa especialización profesional como mejor va a adaptar la tarea informativa a los modelos, géneros, estilos y rutinas de los medios de comunicación.

Con esto la autora reafirma la necesidad de que sea un profesional de los medios la persona responsable que se ponga al frente de esta difícil tarea de la actividad informativa institucional. Porque como de lo que se trata es de ocupar espacio en la cosa pública ¿no? pues quien mejor que un profesional de los medios y no cualquier aspirante a intervenir en el modelo de construcción de la opinión pública. Con ello se pone en valor el capital profesional técnico especializado que puede aportar la perspectiva profesional del periodista.

Frente a este espacio público se posicionan, por otro lado, los medios de comunicación que, cada día, simplifican las fórmulas de selección de los contenidos informativos. Se está hablando de que mientras el periodista emite un amplio caudal de información institucional (y diría que no son pocas las instituciones que cada vez quieren ocupar más espacio en los medios) muchos de los mensajes mueren en esa presión continua de filtro de los medios de comunicación entonces la cuestión de análisis en este punto se centraría en los mensajes que verdaderamente llegan a la opinión pública.

Estudiar el trasfondo de los contenidos informativos que interesan a los medios transmitir, analizar los mensajes que triunfan ya sea por su contenido social, económico, ejecutivo o, sencillamente de tipo especializado, sería parte del objeto de esta investigación.

Pues no resulta fácil mantenerse en la brecha informativa si sólo en ciudades de entorno a los 120.000 habitantes se pueden generar al día fácilmente entre 3 ruedas de prensa entre las 10 y las 14 horas; otras tantas actividades públicas organizadas, es decir con hora y convocatoria, más al menos otros tantos comunicados de prensa y otros tantos actos de gestión públicas no abiertos al público pero de interés público. A todo lo

cual hay que sumar los deportes, los tribunales, los sucesos, los boletines oficiales... Todo un arbolado de competidores en interés (o facilidad) informativo que se suman a esta feroz competencia.

Ante este panorama, a la institución no le queda otra que adaptarse a los tiempos cambiantes de la comunicación y reorganizar el trabajo para crecer en responsabilidades nuevas que les permitan afianzar su postura en el entramado social compaginando la carga heredada de la institución, de intachable trayectoria histórica, con los nuevos retos de la dinámica que impone la sociedad de la comunicación en los nuevos tiempos.

En un primer avance de la cuestión hay que partir de tres premisas que fundamentan o sostienen la idea del porqué hay que poner en marcha un Gabinete de Prensa o de Comunicación, “para que vehicule, promueva, gestione y facilite la presencia de la institución en la agenda de los medios informativos”.

Y, por supuesto, qué fines se persiguen, “para que aplique a los mensajes informativos estrategias propias de los medios de comunicación, de forma que se superen mejor los filtros que los medios aplican a la hora de seleccionar la información que publican”.

Es decir los *porqués* nos marcan los *para qué*. Estas razones que sostienen la necesidad de poner en marcha un gabinete de prensa o de comunicación determinan, a su vez, los fines que tal gabinete debe perseguir, es decir los *porqués* nos marcan los *para qué*. El gabinete de prensa del que estamos hablando ha de servir: “para contribuir a la permanente adaptación y renovación de fórmulas que cualquier institución debe procurar mantener frente a los cambios generados por la evolución de las formas sociales con el paso del tiempo”.

Sabiendo que para eso queremos un Gabinete de Prensa, resulta sencillo desprender o deducir las características que deben acompañar a la persona que lo gestione --hablamos de un supuesto en el que se contempla sólo a una persona para gestionar las relaciones informativas--. Y hablamos de ese supuesto porque así plantean las organizaciones inicialmente su demanda.

Interesa, por tanto, según la autora, que el periodista que afronte el diseño y la constitución de este gabinete de prensa se acerque o se adapte lo más posible al siguiente perfil:

- Que cuente con una formación universitaria especializada en Ciencias de la Información o de la Comunicación.
- Que se encuentre trabajando o haya trabajado recientemente en el entorno informativo en el que se inscribe la institución, para que esté garantizado el conocimiento expreso de las rutinas, las personas, las flaquezas, las fortalezas, las preferencias, las fórmulas y los modos de trabajar de los periodistas y los directivos del escenario comunicativo en el que va a tener que intervenir. Si por alguna otra vía (estudio, investigación, otros trabajos no periodísticos...) hubiera accedido a tal conocimiento, no resultaría exigible una experiencia laboral previa como periodista en la zona.
- Que mantenga buenas relaciones con el entorno informativo (medios, directivos, otros periodistas). Y que pueda aportar ese capital técnico externo a la actividad informativa interna de la organización. En otras palabras, los medios recibirán mejor como nexo del sindicato a un hijo de los medios que se incorpora a la tarea comunicativa de la entidad que a un hijo de la institución, que tras haber desempeñado otras tareas dentro de la organización fuese propuesto de pronto para ofrecerse a los medios como facilitador-nexo-aliado. Esta solución --de confianza-- la han tratado de tomar muchos sindicatos, partidos y otras organizaciones, porque les resulta cómodo fiarse de "uno de los suyos" para que "filtre" a los medios; les da confianza evitar meter a alguien nuevo en el espacio próximo de toma de decisiones y conflictos internos de la institución. Sin embargo, no resulta tan eficaz visto desde la perspectiva de los medios. La receptividad de los medios es mayor cuando el puente se extiende desde los medios hacia un sindicato, por ejemplo, que cuando lo hace desde tal sindicato hacia los medios. En el primer caso se trataría de un puente mediático,

se entendería que la institución ha puesto, ha tomado un puente de los medios; y en el segundo caso los medios lo verían como un truco sindical.

- Aquí vamos a añadir tres rasgos que, aún no siendo imprescindibles, consolidan el perfil de un candidato a jefe de prensa de organización local:
 - o Que haya trabajado en más de un medio informativo distinto y, por tanto, que conozca los códigos de género con que hay que dirigirse a cada uno de ellos.
 - o Que cuente con la suficiente popularidad entre los medios regionales para que se aprecie su profesionalidad.
 - o Que no haya trabajado antes como gabinete de prensa de ninguna otra entidad en el mismo territorio. O, al menos, no inmediatamente antes. El hecho de que proceda directamente de la profesión informativa desde el lado de los medios y no desde el lado de los gabinetes (las fuentes) garantiza mayor credibilidad.

Interesa analizar las estructuras básicas de los gabinetes en el ámbito de las funciones que desempeñan en la sociedad actual y que con el paso del tiempo se han incrementado notablemente, entre otras razones porque hace casi dos décadas cuando empezaron a proliferar los primeros gabinetes de prensa en la provincia, respondía más que nada a la necesidad de atender la relación directa y personalizada con los medios de comunicación que cubrían la información institucional.

Y ocurre que con el paso del tiempo se ha diversificado de tal manera que no podemos hablar de gabinete de prensa como tal sino desde un punto de vista más global como gabinete de comunicación.

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 de sí mismas una imagen positiva a la sociedad influyendo de esta forma en la opinión pública"¹⁴⁶.

Instituciones, partidos políticos, sindicatos, empresas, universidades, movimientos sociales... destinan cada vez más recursos e interés por la comunicación y se han percatado de la necesidad de incorporar dentro de su estructura un departamento o gabinete que controle, analice, ejecute y difunda todas y cada una de las acciones de gestión de la comunicación, transmitiendo esa imagen positiva de la organización de la que hablábamos en la definición anterior.

"Ninguna entidad importante existe hoy sin preocuparse de la comunicación, porque ésta se ha revelado como indispensable en un universo competitivo. El éxito de una institución, de un político, de un producto, está relacionado en proporción directa a la eficacia de su actividad comunicativa. (...) Y no cabe otra alternativa que comunicar. Cualquier entidad que intente sobrevivir dignamente ha de emitir mensajes a los ciudadanos, para vender sus productos o servicios"¹⁴⁷.

Los gabinetes de comunicación surgen como la fórmula más lógica y eficaz de responder a estas exigencias. Su principal objetivo se puede explicar utilizando la metáfora de la orquesta:

"Así como el director de la orquesta pone en marcha y coordina la actuación de un conjunto de músicos, que desarrollan determinada pieza musical, así el director de comunicación debe poner en funcionamiento y coordinar todo un tipo de acciones que permitan crear y mantener una imagen positiva de las personas u organizaciones para las que trabaja"¹⁴⁸.

¹⁴⁶ **RAMÍREZ, Txema (1995):** *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona

¹⁴⁷ **ÁLVAREZ, T. y CABALLERO, M. (1997):** *Vendedores de Imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*, Paidós, Barcelona

¹⁴⁸ **ÁLVAREZ, T. y CABALLERO, M. (1997):** *Vendedores de Imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*, Paidós, Barcelona

Las principales funciones de estos gabinetes de comunicación en la actualidad son, según Martín¹⁴⁹, relacionarse con los medios de comunicación, la imagen corporativa, la comunicación interna y las relaciones públicas en general. Porque hoy en día la comunicación se contempla la manera más global, bastante más próxima a las relaciones públicas. Asume funciones más estratégicas de comunicación para atender a un abanico más amplio de público y no se limita exclusivamente a los medios de comunicación.

El gabinete de comunicación tiene la función genérica de proyectar cohesión, de ofrecer sensación de que todo funciona y cada uno cumple su función dentro de la organización y, en definitiva, de transmitir una buena imagen global de la misma. Toda política o estrategia de comunicación debe cumplir tres requisitos para ser eficaz¹⁵⁰:

- Debe depender del máximo órgano dentro de la organización.
- Tiene que partir de un enfoque global de la comunicación.
- Debe otorgar a la comunicación interna un carácter primordial.

Para Ramírez, es fundamental que el gabinete de comunicación esté estrechamente ligado al máximo órgano ejecutivo de la organización y saber cómo piensa actuar en cada momento, para así coordinar y difundir inmediatamente la información que produzca. "Si se hace depender de órganos intermedios, se pierde coordinación y se despilfarran tiempo y recursos humanos".

En una línea muy parecida Sancho señala cuatro funciones básicas de los gabinetes de comunicación: las relaciones con la prensa, la publicidad, la comunicación corporativa y la comunicación interna.

Comunicación global es la que responde a una visión integrada de la institución.

¹⁴⁹ MARTÍN MARTÍN, Fernando (1998): *El Gabinete de Comunicación: periodismo empresarial*, Edit. Ase, Madrid.

¹⁵⁰ RAMÍREZ, Txema (1995): *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona

"Igual que debe mantenerse una relación directa con la dirección general ha de procurarse también un contacto asiduo y fluido con los responsables de otros departamentos, porque para no parecer ineficaz a causa de su ignorancia el responsable de comunicación debe estar permanentemente al corriente de todo lo que sucede en la entidad"¹⁵¹.

La estrategia de comunicación global debe tener en cuenta, por tanto, la información emanada de las distintas áreas de la organización, pero también debe integrar y armonizar la comunicación interna y la externa de la institución. Se trata de definir una imagen coherente que encaje con la finalidad de la organización y la potencie.

Hay que hacer hincapié en la importancia de la comunicación interna en la administración local, al igual que en cualquier otro tipo de organización. La comunicación interna es, en buena medida, base de la comunicación externa, porque todos los miembros del ayuntamiento son transmisores de su imagen y son elementos de información y comunicación hacia el exterior. Por lo tanto, es necesario tener informadas a todas las personas que forman parte de la institución, para que el retrato que cada una de ellas transmita en su entorno sea coherente y responda a los objetivos planteados por la política de comunicación. Pero además, la comunicación interna es un mecanismo para que los individuos se adapten a la organización "y es también el vehículo principal a través del cual los miembros de la agrupación pueden ayudar a dirigir cambios en la misma, influyendo en las actividades de otros individuos con los que cooperan".

Basándonos en la exposición realizada por Sancho, podemos resumir en cuatro las funciones que desarrollan los gabinetes de comunicación:

¹⁵¹ CASTILLO, Jaime del, BAYÓN, M^a Mercedes, ARTETA, Rosa (1992): *La empresa ante los medios de comunicación*, Ediciones Deusto, Bilbao.

- a. **Relaciones con la prensa.** Se trata de estar en contacto permanente con los medios de comunicación (prensa, radio y/o televisión), para situar en ellos la información que sea de interés, garantizando que será recibida por los ciudadanos. El gabinete de comunicación debe cuidar al máximo sus relaciones con los medios, manteniendo ante ellos una actitud veraz y transparente.
- b. **Diseño de campañas de publicidad.** Supone dar a conocer aspectos específicos de un servicio que sean de utilidad al ciudadano para una mejor prestación del mismo. En el caso de las instituciones públicas, la publicidad no es un objetivo tan prioritario como en las grandes firmas comerciales y financieras, por lo que el gabinete se limita muchas veces a gestionar y supervisar las campañas encargadas a agencias externas.
- c. **Relaciones directivas y comunicación corporativa.** El objetivo de esta función es establecer vínculos de relación con líderes de los grupos sociales y movimientos intelectuales del entorno de la organización, con los legisladores y responsables de gobierno de otras Administraciones Públicas, con los directivos de los grupos económicos del entorno, con el fin de estimular estrategias de colaboración y cooperación, haciéndoles partícipes de las grandes líneas de actuación de la institución. Esta función se centra en el cuidado y el favorecimiento de la imagen de la organización en el conjunto de la opinión pública. Se trata de proyectar en la sociedad un mensaje positivo de la institución.
- d. **Política de comunicación interna.** Supone diseñar las comunicaciones entre unidades y miembros de la propia organización, de modo que el personal del servicio público conozca perfectamente los objetivos estratégicos y operativos de la prestación del servicio.

Como ya hemos mencionado, el gabinete de comunicación de la administración local actúa sobre dos direcciones: la comunicación externa y la comunicación interna.

Las tres primeras funciones arriba explicadas son los pilares sobre los que se sustenta la comunicación exterior de la organización. La cuarta función, como es evidente, se sitúa en el ámbito de la comunicación interna de la institución.

Según Villafañe¹⁵², las funciones informativas de un gabinete de comunicación respecto a los medios de comunicación son:

- Suministrar permanentemente información a los medios,
- Atender las demandas de los periodistas,
- Diseñar y llevar a cabo campañas informativas,
- Conocer las rutinas productivas de los medios de comunicación.

El gabinete de prensa habrá de cuidar básicamente de tres aspectos de las relaciones informativas que la Cosa debe realizar con criterio y estilo periodísticos:

1. **Seguimiento, análisis y control diario del tratamiento informativo** hace de la imagen, del discurso y de la actividad de la organización. Esta tarea ha de hacerse de forma comparada y global. No se trata sólo de ver cuánto sale en los medios, cuánto ocupa lo que el sindicato hizo ayer, sino de ver cuánto ocupa lo que hicieron otros, y comparativamente analizar qué trato periodístico dan al sindicato, partido, institución... Esta tarea resulta vital a la hora de presionar, dialogar, negociar, denunciar o agradecer a los medios la calidad --o la falta de calidad-- que aplican a las informaciones en las que la Cosa se vea reflejada. No olvidemos que en un sistema democrático los medios informativos tienen la obligación de reflejar la pluralidad sociopolítica porque los ciudadanos tienen derecho a conocerla para poder ejercer mejor sus derechos políticos electorales y de participación. Los medios vigilan a la sociedad y la sociedad debe vigilar a los medios (y sacarles los colores y refrescarles la memoria de sus obligaciones constitucionales cuando haga

¹⁵² VILLAFAÑE, Justo (1999): *La gestión profesional de la imagen corporativa*, Ediciones Pirámide, Madrid.

falta). El periodista debe analizar a diario los medios regionales, seleccionar contenidos para el archivo, seguir los resultados de la actividad informativa de la entidad (cómo tratan la nota del día anterior, la rueda, el acto, la entrevista, etc.). También el periodista debe contactar con ellos frecuentemente para hacerles llegar las críticas por falta de rigor o pluralidad; plantearles las exigencias oportunas de corrección o compensación; demandarles aclaraciones o explicaciones cuando hayan ofrecido tratamientos indebidos de los asuntos de la entidad; agradecerles --de forma no explícita o directa-- los tratamientos que sean adecuados; y en general procurar mantener una atención continuada del trabajo que hacen los medios para despertar en ellos el prurito y la conciencia de que no da igual cómo traten al sindicato, partido o institución, porque la entidad tiene a alguien que entiende que hay estafas informativas que no se pueden cometer. (Éste es uno de los asuntos en los que se aprecia notablemente la importancia y la diferencia que existe entre la entidad que tiene al frente de su gabinete a un periodista salido de los medios o a un periodista-oficinista salido, como bien se deduce, de la oficina, sin haber pasado nunca por los medios).

2. El gabinete debe también **cuidar todas las acciones informativas** que el sindicato, partido o institución emita o realice, dotándolas de los ingredientes que pueden convertirlas en noticia dentro de los sumarios mediáticos de cada jornada. El periodista debe dar forma profesional a las notas, comunicados, ruedas, declaraciones y documentos o actos informativos que el ente emita. Esta labor implica un trabajo de escritura y composición que en ocasiones también incluye a la forma de hablar de los portavoces políticos. El relevo nominal de protagonistas dentro de las organizaciones a veces queda anulado, invisibilizado, debido a que el estilo del discurso sigue sin darse por enterado de que la televisión se puso en marcha e invadió los hogares a mitad del siglo pasado; la radio 30 años antes y el periódico un siglo antes. En el siglo XXI, el discurso sindical, político, reivindicativo, crítico, no puede seguir estando dirigido a un tipo de público que murió hace cien años. El jefe de prensa y comunicación debe inculcar que las intervenciones ante los medios (ruedas, entrevistas, discursos) duren lo que los medios necesitan, no se confundan con mítines o conferencias académicas, y por

eso han de ser breves, concisas y atractivas. El periodista debe enseñar a los portavoces a dar "cortes", es decir, hablar en explicaciones de 40 segundos, que es la duración de los tramos que los medios audiovisuales toman para confeccionar sus noticias. Hay que responder a entrevistas dando titulares, repitiendo la idea que queremos que se destaque, tratando de grabar en la atención de los que escuchan --los periodistas-- eso que quisiéramos que resaltasen luego al redactar sus noticias. Y hay que procurar no dar más información de la que cabe en una noticia, no abrir demasiado el catálogo de opciones, para evitar que el redactor pueda elegir cortar lo que no desea la institución que corte. El que dice y da al periodista lo justo y no más evita que el periodista tenga que cortar luego algo.

3. EL gabinete, por último, debe mantener engrasada la **agenda informativa** de la Cosa. Es decir, intervenir en la confección, diseño y programación de actividades: cuándo hacer qué, cómo llamarlo, cómo dosificar los actos, cómo ordenarlos en el tiempo, cómo espaciarlos. De este punto se deriva una actividad de trastienda que depende del talante periodístico y de relaciones públicas que tenga el periodista que asuma el gabinete de prensa. Aquí entran las rondas de comidas concertadas con medios informativos, preferentemente con jefes de sección, de redacción o directores. Se trata de encuentros en los que es conveniente mantener un orden del día --calculado, aunque no expreso-- de lo que se les va a recriminar, lo que se les va a halagar y lo que se les va a pedir. A estos actos sociales resulta rentable llevar preparada una primicia o una exclusiva y dejarla caer como sin intención, porque todos los periodistas suelen mostrar debilidad por las exclusivas y desvelamientos de datos por adelantado. Una tarea clave del gabinete de prensa precisamente consiste en diseñar una dosificación de las exclusivas que mantenga atendidos a todos los medios, no sólo a los considerados más importantes por su audiencia o prestigio.

También conviene en este campo de las relaciones públicas contactar a veces con los periodistas para sugerirles temas en los momentos de sequía informativa, pero temas que no se vinculen con la organización para la que se trabaja. Es decir, funcionar a veces como un redactor del medio o agencia a la que se trata de "conquistar" y

sugerirles asuntos que hemos visto o conocido y que nos parece que son interesantes para que ellos los tomen. Ese tipo de detalles de solidaridad entre periodistas puede funcionar muy bien para que el jefe de prensa de una organización política sea percibido como un profesional más de los medios que de la organización, porque tales detalles demuestran conexión con el punto de vista de los periodistas de medios.

Nos queda tan sólo añadir un aspecto decisivo a la configuración de funciones del gabinete de relaciones informativas: la comunicación interna. Un sindicato, partido, institución, asociación, fundación... debe seguir creando el vínculo informativo entre sus miembros que pueda generar entre todos ellos y desde todos ellos hacia la sociedad un discurso homogéneo, organizado, coherente, unívoco y armónico. Es decir, a todos los miembros del sindicato, partido, institución, asociación, fundación... hay que susurrarles informativamente una interpretación única y colectiva del contexto de actualidad, para que todos ellos sostengan de forma orquestada la visión y tesis centrales de la Cosa. La entidad debe sembrar sus planteamientos internamente para que de forma colectiva y permanente, a través de todas sus bocas, la entidad hable a la sociedad, más allá y más acá de los medios masivos, públicos y comerciales de comunicación.

Para eso es necesario editar y distribuir el órgano oficial de información interna y elaborarlo con estilo periodístico, competente, equiparable al de cualquier medio de información convencional.

Una vez que hemos tocado la relación del jefe de prensa con el entramado interno de la organización, vamos a dedicar un párrafo al detallar la importancia de que el jefe de prensa mantenga relaciones habituales con las piezas clave de la trama de cargos y técnicos del sindicato, partido o institución.

Dentro de una organización social se suelen mover más informaciones de las que llegan a oídos del jefe de prensa que está vinculado de forma casi exclusiva a la cabeza directiva. El periodista que trabaja en una entidad no debe perder sus artes de oficio periodístico y por ello debe mantener una relación de permanente curiosidad y rastreo entre todos los estamentos, áreas, departamentos y secciones de la Cosa. Con un repaso

periódico de los portavoces de cada una de esas áreas, el jefe de prensa logrará un control informativo de la entidad que le facilitará toda la tarea: le dará ideas para sacar comunicados, para generar actos informativos, para proponer entrevistas en los distintos medios, para enviar a algún portavoz de la Cosa a programas de tertulias o debates. También el contacto, frecuente y periódico, con el personal y los técnicos le facilitará conocimientos especializados que enriquecerán el contenido informativo de sus trabajos. Se trata, en definitiva, de que el periodista se comporte con las personas de la organización para la que trabaja como si no les conociera de siempre y como si fuera un periodista que llega de un medio y tiene la oportunidad de hacer una entrevista con detenimiento a alguien. El periodista dentro de la Cosa debe seguir trabajando como si fuera de fuera de la Cosa.

Los Gabinetes de Prensa conforman uno de los departamentos fundamentales dentro de las estructuras organizativas debido a la gran importancia que ha adquirido en nuestra sociedad la labor de informar y de asentar una imagen adecuada y acorde a la realidad de la firma o institución en la mente de los públicos objetivos.

La función más importante del Gabinete de Prensa es, sin duda, la gestión de la comunicación empresarial. Por lo tanto, el jefe/a de prensa debe encargarse y ha de ser el máximo responsable de coordinar y de canalizar el Plan Estratégico de Comunicación de la empresa o Institución. Sus fines serán:

1. • Gestionar, en coordinación con la Alta Dirección , acciones encaminadas a mejorar su Imagen Corporativa.
2. • Potenciar, desarrollar y difundir la actividad de Comunicación.
3. • Conseguir que la Comunicación sea: Clara, transparente, rápida y veraz.
4. • Mantener una estrecha y eficaz relación con los Medios de Comunicación.
5. • Verificar y controlar la calidad e incidencia informativa y publicitaria de todas las acciones de Comunicación.

La función de los gabinetes de prensa debe ser la de centralizar la actividad, crear unos mecanismos objetivos de selección, y poner a disposición de los periodistas las herramientas para que trabajen en condiciones óptimas.

Para Fernando Martín Martín¹⁵³, la función del gabinete, siempre que éste sea gestionado por un profesional de la información, es la de crear, coordinar, analizar, desarrollar, difundir y controlar todas y cada una de las acciones de gestión informativa interna y externa que esa empresa o institución (organización) necesita comunicar a sus diferentes públicos a través de los Medios de Comunicación, es decir, conseguir transmitir una buena Imagen de toda su Cultura Corporativa.

La labor del encargado de prensa es la de comunicar y ofrecer información de la empresa a los periodistas, una tarea en la que es un especialista. Es decir, el encargado de prensa es periodista especializado en la empresa o institución para la que trabaja. Ése es su objeto de estudio y análisis del que tiene que extraer información interesante para los periodistas.

Además, el responsable de comunicación es el canal más adecuado para dirigirse a la opinión pública, por lo que la dirección de la empresa debe depositar en este cargo toda su confianza. La empresa tiene que asumir sus responsabilidades en la función comunicativa.

Para Pascale Weil¹⁵⁴, la principal función del gabinete de prensa es comunicar el proyecto de empresa no solamente revelando la imagen ideal de la firma tal y como aparece ante los ojos de su Dirección o presidente, sino también hacerla reconocer como tal por los asalariados o por el público objetivo. Esta función consiste, en suma, en transformar el "querer ser" de la Dirección en una visión "común".

¹⁵³ MARTÍN MARTÍN, Fernando (1998): *Comunicación Empresarial e Institucional*, Editorial Universitas, Madrid.

¹⁵⁴ WEIL, Pascale (1992): *La Comunicación global, Comunicación Institucional y de gestión*, Paidós Comunicación, Barcelona.

El director de relaciones con los medios o jefe de prensa gestiona las relaciones con los distintos medios de comunicación, de acuerdo con el plan global de imagen y comunicación de la empresa. Entre sus principales funciones se encuentran: captar información para facilitar aquella que se considere estratégica a la alta dirección y para suministrar la materia informativa a los medios; elaborar y difundir la información a través de soportes informativos (nota/comunicado/dossier/revista/ resumen diario de prensa...) y relaciones informativas directas (rueda de prensa, entrevista, desayuno de trabajo, viaje/visita a la empresa...), y, en definitiva, controlar la información.

Para alcanzar mayor eficacia es muy necesario que los gabinetes de prensa aporten a cada medio el material que precisa. A la prensa le puede bastar con un fax lleno de datos y unas palabras/declaraciones entrecomilladas, pero la radio necesita sonido de la rueda de prensa ofrecida o de la temática que se trata en la noticia que el gabinete pretende colocar en antena. A la televisión, lógicamente, le hacen falta imágenes.

Su función es primordial a la hora de establecer una correcta comunicación del portavoz de la empresa y en la gestión de la comunicación de crisis.

La comunicación permite a la Dirección una toma de poder simbólica que fija la imagen que la empresa piensa otorgarse de cara al personal, proveedores, clientes y opinión pública. Sin embargo, esta imagen no será plenamente eficaz mientras no sea reconocida, y naturalmente compartida. Buscando el punto de encuentro entre la visión prospectiva de la Dirección y la que sea aceptable por los trabajadores, la comunicación inaugura una concepción más participativa y más consensual de la empresa. Julià Sempere considera que es el periodista quien debe tener la iniciativa y destaca la importancia de los departamentos de comunicación de los centros de investigación y educación superior: "El científico considera de alto riesgo que salga una información poco precisa, por lo que dirán y pensarán de uno los propios colegas. Existe el fantasma del gazapo. Admiro a los periodistas que deben pelear para obtener la información, discernir si es interesante y traducirla. El gabinete de comunicación debe centralizar la

actividad, crear unos mecanismos objetivos de selección, y poner a disposición de los periodistas las herramientas para que trabajen”.

Otra función básica de los Gabinetes de Prensa es conseguir la mayor accesibilidad posible de la firma para la que se trabaja. El concepto de "accesibilidad" se puede definir como “la capacidad de la Institución de convertirse en referencia de los medios de comunicación”. Para conseguir éxito en este objetivo es imprescindible por parte del Jefe/a de Prensa llevar a cabo unas continuadas y buenas relaciones con los profesionales de los medios, además de transmitir los mensajes con rapidez y eficacia.

Asimismo, el responsable de prensa debe marcarse como meta conseguir la mayor comprensibilidad posible en torno a los mensajes que envía a los medios con el fin de que éstos sean capaces de transmitirlos a la sociedad lo más fielmente posible a la realidad. El concepto de "comprensibilidad" es la capacidad para lograr que los medios elaboren y difundan mensajes significativos para sus públicos.

El jefe/a de prensa debe tener un buen conocimiento y comprensión de las relaciones humanas; saber cómo medir y valorar las actitudes públicas; procurar lograr el ajuste entre el interés público y el interés privado de la empresa que representa o la intencionalidad partidista del color político para el que trabaja; y contar, además, con un buen bagaje de conocimientos de diversas ciencias sociales.

Por otra parte, debe tener muy presente y hacérselo presente a la presidencia o dirección general de su empresa o institución que nunca las palabras hablan más alto que los actos. Esto quiere decir que la Imagen debe ser coherente con la identidad.

Para Hans Johsson¹⁵⁵, la función principal del responsable de comunicación es la de apoyar a la alta dirección en el proceso estratégico y asegurarse de que :

¹⁵⁵ **JOHSSON**, Hans (1991): *La gestión de la comunicación*, Ediciones de las ciencias sociales, Madrid.

- 1º Establezca estrategias satisfactorias incluyendo definiciones de la "identidad" de la compañía.
- 2º Tenga conocimiento de lo que los grupos de contacto pertinentes, dentro de la compañía y fuera de la misma, piensan de ella, cuál es su "imagen" en diferentes grupos clave.
- 3º Conozca cómo esta "imagen" influye en el éxito y en el desarrollo de la compañía.

Sin embargo, tras todas las buenas palabras y optimistas mensajes de cuáles son las funciones que tienen dentro de una organización o institución, los responsables de los Gabinetes de Prensa se encuentran con que los mismos cuentan con muchas disfunciones.

La disfunción más importante es que muchos de estos gabinetes no están gestionados por periodistas, es decir, por licenciados en Ciencias de la Información, sino por personas a las que les gusta escribir y se han acercado teóricamente a las rutinas productivas de los medios de comunicación, y, por lo tanto, han aprendido lo imprescindible para defenderse en el mundo de la empresa.

La inadecuada formación es el principal problema de los gabinetes de prensa en nuestro país, porque ha provocado, desgraciadamente, que muchos grandes periodistas de los distintos medios de comunicación no confíen en los/as jefes/as de prensa, sobre todo de empresas privadas, por las malas experiencias de falta de profesionalidad, que han experimentado a lo largo de su carrera. Evidentemente también existen casos en las Administraciones Públicas, pero los expertos aseguran que en menor cuantía.

Esta realidad provoca muchos problemas para todos aquellos profesionales que se enfrentan ahora al reto de gestionar un Gabinete de Prensa de nueva creación, sobre todo, e insistimos mucho en este punto, en las empresas privadas. Esta lacra del pasado debe ser poco a poco eliminada con comportamientos profesionales, éticos y objetivos por parte de los periodistas que gestionan los gabinetes.

Las relaciones de las empresas o instituciones con los periodistas no pueden depender de la capacidad de oratoria de representantes de comercio, no pueden ser realizadas de forma eficaz intentando improvisar las técnicas informativas; es necesaria una formación de los responsables de los Gabinetes de Prensa, que deben ser profesionales capaces de generar e introducir en los medios informativos los mensajes de la empresa o institución.

Otra gravísima disfunción a la que se enfrentan los gabinetes de prensa y que abordaremos con más profundidad en capítulos posteriores es la falta de fe en el proyecto comunicativo por parte de la Alta Dirección de la compañía o institución.

Otra disfunción común es la falta de planificación, previsión, organización etc. de la comunicación en el seno de las instituciones y empresas, no por falta de empeño por parte del profesional que dirige el gabinete, sino más bien por falta de interés de la dirección de la empresa.

Justo Villafañe¹⁵⁶ recoge el resumen de un estudio elaborado por el Instituto Para el Desarrollo de la Comunicación Aplicada (INDECA), en el que se señala que la función de la comunicación rarisima vez era objeto de una planificación y gestión estratégica y su desarrollo devenía, la mayor parte de las ocasiones, en una labor coyuntural y supeditada, muy frecuentemente, a la función comercial de la compañía, lo que, de paso, demostraba de nuevo ese vicio endémico en nuestro país de identificar comunicación con comunicación de marketing, es decir, con publicidad y promoción.

Continuando con el relato de las principales disfunciones a las que se enfrentan los Gabinetes de Prensa nos encontramos con la propia realidad de la empresa o institución para la que se trabaje.

¹⁵⁶ VILLAFANE, Justo (1989): *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Editorial Pirámide, Madrid

La comunicación debe utilizarse siempre como correa de transmisión de la realidad. Nadie puede inventarse lo que no se es porque ya no estaríamos trabajando en comunicación sino en otra cosa distinta que andaría muy cerca de lo que conocemos como mentira.

Otro problema al que se enfrentan frecuentemente los responsables de los gabinetes de prensa es una dispersión de información, sin que existan canales adecuados para poder canalizarla, centralizarla y procesarla con eficacia. Por lo tanto, debería ser el departamento de comunicación el encargado de elaborar protocolos y materiales que faciliten el conocimiento de la institución, su estructura y los procedimientos oportunos de trabajo. Se trata de crear recursos que aumenten la transparencia en lo que se refiere al funcionamiento institucional y que faciliten la coordinación de acciones. Sin embargo, cuando los responsables de las distintas áreas son celosos de su gestión y no son conscientes de la necesidad de comunicar que tiene la empresa o institución ponen muchas trabas a que esa información “de carácter interno” pueda ser conocida, procesada y rentabilizada por el Gabinete de Prensa.

La teoría dice que, por el trabajo específico del encargado/a de prensa, éste ha de tener un conocimiento exhaustivo de la organización de la que tiene que informar: nos referimos a conocer los procesos de producción, los servicios, las personas que trabajan y las estructuras y relaciones entre ellas. No se le puede negar el acceso o esconderle información: ello repercute, o puede repercutir, en perjuicio de la organización. La capacidad de comunicación del encargado de prensa está en relación directa con su acceso a la información.

Asimismo, la eficacia comunicativa depende exclusivamente del responsable de comunicación: cualquier acción u omisión (filtraciones, comentarios o falta de confianza) va en desdoro de la propia empresa. Sin embargo, y desgraciadamente en muchos casos, los responsables de los Gabinetes de Prensa trabajan más como “apagafuegos” de comentarios realizados por el máximo responsable de la institución en la que prestan sus servicios que como verdaderos gestores de esa comunicación. Es triste, pero en algunas compañías e instituciones españolas ocurre que el director de comunicación

es informado exclusivamente respecto a planes de una fusión, del cierre de una fábrica, de una reorganización, de un nombramiento para un cargo importante o de otros acontecimientos de mayor importancia cuando todo ello es un hecho consumado.

En una compañía donde sea ésta la práctica normal, el responsable de prensa deberá elevar el asunto para ser discutido en serio con la dirección, de manera que su cometido, sus responsabilidades y sus fines sean revisados y puestos en claro. Johnsson asevera que “si se le considera exclusivamente como un productor de artículos para la prensa y como cartero, deberá preguntarse a sí mismo formalmente si ése es el papel que está dispuesto a seguir desempeñando. Un director de comunicación que se gane el pan que se come deberá contribuir con bastante más que todo eso”.

Se trata, no cabe duda, de una afirmación tajante que muchas de las personas que desempeñan su trabajo en gabinetes de prensa no podrán ni siquiera plantearse ante el conocimiento de una situación muy clara: se les dice que “esto es lo que hay, si lo quieres bien y si no ya sabes donde está la puerta”. Queridos amigos, la calle está llena de periodistas en paro”.

La dirección tiene mucho que ganar haciendo que el responsable de prensa participe en las primeras fases de las deliberaciones sobre asuntos importantes. Cuando más delicado sea el asunto, tanto mayor será el número de problemas que se presenten respecto a opiniones/actitudes y tanto más importante deberá ser la aportación del responsable de comunicación. Uno de los beneficios de disponer de una función adicional de análisis "neutro".

El responsable de prensa deberá estar profesionalmente familiarizado con la evolución de factores de actitudes y opiniones desde muchos lados. Puede aportar también ideas adicionales respecto a quién debería ser consultado o informado en el proceso de toma de decisiones, en qué secuencia y por quién. Finalmente, al tener notificación por adelantado, podrá estar mejor preparado para los aspectos técnicos del propio “anuncio”, como pueden ser elección de canales, medios, portavoces y calendario.

Otra disfunción, muy común, en el trabajo de los Gabinetes de Prensa es la falta de pertinencia en los mensajes que hace públicos a través de los medios de comunicación. Normalmente, esta situación está provocada por una disfunción aún más importante, y, ya comentada, que hace referencia a la ausencia de una estrategia comunicativa global en muchas organizaciones.

Esta carencia provoca en numerosas ocasiones que, con el uso de la comunicación, se consiga el efecto contrario al que se perseguía. Un mensaje aislado puede parecer desde nuestra oficina muy positivo y bueno para la compañía. Sin embargo, unido al resto de mensajes enviados hasta la fecha sobre la empresa, por ejemplo, en el último año, y a la realidad que pueda vivir el sector en el que opera la citada empresa ese mensaje puede ser interpretado por los medios de comunicación y enviado a la sociedad con un sentido totalmente diferente al que tenía cuando decidimos enviarlo.

Como conclusión, es necesario contar con una planificación global de la comunicación que nos permita, siempre que sea posible, conocer de antemano cuál será el efecto de nuestro mensaje.

Realizando un seguimiento pormenorizado de la mayoría de las disfunciones que se producen en los gabinetes de prensa se puede llegar a la conclusión de que la mayoría de ellas están provocadas por la propia organización interna de la empresa.

Es evidente que la ausencia de planificación de la comunicación empresarial repercute negativamente en la propia firma. En este sentido, queda aún mucho camino que recorrer, al menos en el seno de un gran número de empresas españolas. La comunicación es un área con sus particularidades, y es más eficaz cuanto más centralizada está.

Es por esto que la empresa y la institución tienen sus obligaciones con el encargado de prensa. Éstas son estructurales y funcionales:

-**Estructurales:** El encargado de prensa tiene que estar en una posición de igualdad con los directivos que le facilitan la información; y éstos deben tener en consideración sus sugerencias. Por las obligaciones que tiene debe ocupar un lugar adecuado en el organigrama de la empresa y estar bajo las órdenes directas del presidente. En ningún caso, el encargado de prensa debe obedecer mandatos del departamento de marketing o de publicidad.

-En cuanto a las **responsabilidades funcionales** que tiene la empresa con el Jefe/a de prensa, Miguel del Río Martínez asegura que “por desgracia, y pese a la gran utilidad que tienen hoy en día, no se puede decir que los gabinetes de prensa estén dotados adecuadamente tanto de medios humanos como técnicos. Por regla general, la figura del Jefe/a de Prensa suele recaer en una única persona, lo que, cuando hablamos de una institución de gran representación social, resulta del todo insuficiente”.

Por lo tanto, debemos partir de la base de que la comunicación necesita de unas infraestructuras y de un material técnico para poder cumplir su cometido; entre los principales: teléfonos, scanner, ordenadores, fotocopiadora, archivadores, impresoras, bases de datos, prensa, radio, televisión, DVD, y sistema de acceso rápido a la documentación de la empresa.

También el encargado de prensa debe tener un espacio y un mobiliario suficientes y apropiados para llevar a cabo sus tareas. En muchos casos, el encargado de prensa representa a la empresa, por lo que debe hallarse en consonancia con la imagen que la empresa quiera dar.

En definitiva y resumiendo...

* **Elaborar notas de prensa**

La nota de prensa es un instrumento poco costoso y rápido que debe estructurarse con un titular que resuma la información relevante y un desarrollo informativo en dos o tres párrafos como máximo en los que las ideas básicas

estén encadenadas con mucho orden. El principal inconveniente de la nota de prensa es que cada día las redacciones reciben decenas de comunicados de prensa y su introducción en la agenda del día del medio no es nada sencillo.

* **Distribuir los comunicados de prensa**

* **Conferencias de prensa**

Son reuniones convocadas por una fuente informativa para dar cuenta de una determinada información a los medios. Aunque la rueda de prensa es el canal más directo, habitual y cómodo para transmitir personalmente la información, conviene evitar la saturación de convocatorias. Sólo hay que utilizarla cuando tengamos realmente algo noticiable para comunicar, o, de lo contrario, desacredita al emisor de la información. Es importante controlar la duración de las ruedas de prensa. No es recomendable que se prolonguen más allá de los treinta minutos (exposición y preguntas de los periodistas incluidos). Si alguien pide una ampliación de un tema muy especializado, es mejor emplazarle para una reunión posterior, antes que convertir el acto en un diálogo del portavoz con uno solo de los periodistas. Es esencial por parte del gabinete de prensa hacer un seguimiento posterior para analizar el reflejo en los medios de comunicación. Para ello se elaborará un resumen de prensa, radio, televisión e Internet (medios “on line”). En él podremos comprobar el espacio/tiempo que ha ocupado nuestra información, el tratamiento que ha recibido, si ha motivado la elaboración de artículos de opinión, editoriales, entrevistas complementarias o reportes, y, sobre todo, con esta visión global apreciaremos los posibles errores cometidos. En una convocatoria informamos de la celebración de un acontecimiento puntual. El texto sólo contendrá los datos básicos, es decir, responderá a las conocidas 6 W’s: qué, quién, cuándo, cómo, dónde y por qué.

* **“Venta” de contenidos**

* **Resúmenes internos de prensa**

Estamos hablando del dossier de prensa. Las notas de prensa se ciñen únicamente a los datos más noticiosos, pero el gabinete debe preparar en ocasiones “dossiers” de documentación que contengan una amplia información adicional. La importancia de la estructura de un dossier de documentación o de prensa radica en la necesidad de facilitar la búsqueda de una información concreta. Habitualmente se compone de :

Una portada : con título identificativo.

Un sumario : en el que se especifican los apartados.

Una introducción explicativa.

Un capítulo por cada tema desarrollado .

Un apartado de conclusiones .

Un apartado de documentos adjuntos .

Una de las ventajas que presentan los “dossiers” de documentación es su flexibilidad, tanto en lo referente a los temas abordados, anexos e ilustraciones, como en su forma de presentación y estilo. Además, los “dossiers” tienen la ventaja de su exhaustividad e impacto.

* **Folletos, publrreportajes**

Los gabinetes de prensa cubren también una faceta algo desconocida fuera de la profesión periodística: la redacción de artículos de opinión, y la elaboración de reportajes y de publrreportajes. Los gabinetes se encargan de participar en la elaboración de artículos de opinión, que deberán regirse por los principios básicos del periodismo. Normalmente, estos artículos se utilizan coincidiendo con acontecimientos en los que la entidad de una forma u otra se encuentra implicada. En cuanto a los publrreportajes son una técnica mixta entre el artículo periodístico y la publicidad que permite a la institución ocupar ciertos espacios en las publicaciones para transmitir un mensaje diseccionado y que, si se hace inteligentemente, goza de mayor credibilidad que la publicidad convencional. Esta herramienta es preparada por el responsable de prensa porque

reúne todas las características formales de una información con la salvedad de que es la institución la que decide qué decir a cambio del pago del espacio donde decirlo.

- * **Publicaciones internas, revistas y boletines municipales**
- * **Organización de eventos, comidas y viajes**
- * **Discursos de líderes**
- * **Encuentro líderes-periodistas**

Lo más destacable de la entrevista es su carácter personalizado, lo que resulta muy interesante para la empresa o institución cuando el entrevistado es su máximo representante, el auténtico portavoz de la misma, como ya hemos comentado. La concesión de entrevistas con el máximo responsable de la compañía u organización debe responder a la estrategia general de comunicación institucional. Sin embargo, la aceptación de una entrevista siempre depende, en cierta medida, del medio que la solicita. En cualquier caso, responda a una estrategia previa o la iniciativa de un periodista debe ser preparada cuidadosamente, si a través de ella se pretende proyectar una Imagen positiva de la empresa o de la institución. Las peticiones de entrevistas a los portavoces de la compañía o institución se canalizan habitualmente a través del responsable del gabinete de prensa. Algunos periodistas se esfuerzan en rebasar este filtro, hablando directamente con la persona que se quiere entrevistar. Es “lógico” que así ocurra, pero la misión de un responsable de prensa es, cuando menos, estar informado de todas las peticiones de entrevista que se realizan a los miembros de la organización.

Si por cualquier circunstancia se decide no conceder una entrevista, es función de este responsable notificar la decisión al periodista interesado, explicando lo más claramente posible las razones de tal negativa. Es muy importante no crear falsas expectativas entre los periodistas. Si se está seguro que no se va a conceder una entrevista, hay que indicarlo desde el principio.

Si se decide conceder la entrevista, conviene tener en cuenta unas mínimas pautas de actuación :

- 1º) Hay que preparar previamente y a fondo las entrevistas.
- 2º) El entrevistado debe mostrar una actitud abierta y transparente.
- 3º) Se debe tratar en todo momento al periodista como un profesional, aunque su actitud sea agresiva.
- 4º) Exijamos la imparcialidad al medio.

* **Portavoz ante los medios**

Declaraciones son explicaciones u opiniones sobre un tema puntual, facilitadas por un portavoz de la organización a los medios de comunicación que lo solicitan. Son distintas a las ruedas de prensa ya que, mientras éstas son convocadas formalmente, las declaraciones surgen normalmente a petición de uno o más periodistas cuando un tema noticioso repercute directamente sobre la organización o institución. Una gran empresa o institución tiene, como ya hemos comentado, una oficina de prensa y un responsable de prensa. Debe ser política de la empresa que todas las preguntas de los medios pasen antes por la oficina de prensa. Es un arreglo lógico y funciona bien siempre que sea un procedimiento que no se utilice como una barrera entre la alta dirección y los medios, sino todo lo contrario. Aquí es donde debe predominar el sentido común. Si un periodista consigue llegar hasta un alto ejecutivo de la empresa, deben contestarse sus preguntas iniciales y luego se sugerirá que la oficina de prensa le proporcione una información más detallada. Negarse en redondo a decir nada puede sugerir que se tiene algo que esconder. Por lo tanto, las personas de la alta dirección designadas como portavoces de la organización deben ver como algo normal, que entra dentro de sus funciones habituales, el contestar y el atender de forma profesional a los medios de comunicación tanto si el tema trata de su empresa como de aspectos sectoriales.

Como ya hemos puesto de manifiesto, el portavoz de la corporación o institución es su máximo representante, esto es, su presidente, el alcalde, etcétera. La comunicación del presidente debe guardar los siguientes equilibrios:

-Su propia imagen pública, que no debe menoscabar la de la compañía, que siempre es prioritaria.

-El resto de los instrumentos de Imagen de la entidad, que deben interactuar sinérgicamente con la dimensión pública del presidente.

-Las manifestaciones formales e informales de su comunicación, combinando encuentros y comparecencias menos trascendentes con otras de mayor fuste y solemnidad.

-Comunicativamente, el presidente encarna sus valores culturales y actúa como portavoz del discurso corporativo de la entidad.

Sin embargo, para hacer bien algo en la vida es necesario formarse, ya que, además del máximo responsable de la institución, ésta necesita a varios portavoces sectoriales, concejales del ramo que conozcan las reglas básicas de la comunicación oral, gentes que sepan comportarse y expresarse en público de forma correcta, que transmitan credibilidad a través de sus mensajes. Se trata de formar a un pequeño grupo de buenos comunicadores, un trabajo duro y callado, que no se valora lo suficiente hasta que las personas elegidas para representar a la institución aparecen en público.

Como ya hemos comentado con amplitud anteriormente, en el seno de las empresas e instituciones suele existir un recelo infundado sobre los medios de comunicación y, en particular, sobre los periodistas. Las personas que se van a convertir en portavoces de la organización, comenzando por el máximo responsable de la misma, deben familiarizarse con las técnicas utilizadas por los distintos medios de comunicación: televisión, radio y prensa. Una buena forma es a través de sesiones de entrenamiento, donde se simulan entrevistas, debates e intervenciones ante un micro o una cámara de televisión.

Estas sesiones han demostrado hasta la fecha ser muy provechosas y exitosas, sobre todo porque contribuyen a dar seguridad a los funcionarios o políticos noveles que se lanzan a la plaza mediática, y, asimismo, porque les hace disminuir en gran medida la ansiedad que les provoca la situación.

Las personas que actúan como portavoces en su organización deben seguir unas reglas básicas mínimas, si quieren que su mensaje se acople de forma armónica al ritmo impuesto por los medios de comunicación. Independientemente al medio para el que se hable, es necesario seguir los siguientes principios:

- - Utilizar un lenguaje claro y conciso.
 - Transmitir ideas simples.
 - Evitar frases hechas y las clásicas muletillas y latiguillos recurrentes.
 - Utilizar con cuidado tanto adjetivos como adverbios.
 - Decir al principio de la intervención o exposición lo más importante.
 - Recurrir siempre a los ejemplos.
 - Dar únicamente las cifras imprescindibles.
 - Mantener siempre la calma.
 - Tener un profundo conocimiento sobre el tema sobre el que se va a hablar.
 - Ensayar, ensayar, ensayar.

* **Gestión del silencio**

* **Desarrollar la identidad corporativa**

* **Relaciones públicas (actos sociales y visitas organizadas)**

Los gabinetes de comunicación han ido diversificando a lo largo de los últimos años tanto sus funciones que le han ido acercando a las tareas de las relaciones públicas. De hecho la actividad de las relaciones públicas está totalmente relacionada con los gabinetes de comunicación.

Martín¹⁵⁷ explica las funciones de un gabinete de comunicación desde la perspectiva de las relaciones públicas, argumentando que los principales objetivos son, hoy por hoy, relacionarse con los medios de comunicación, la imagen corporativa, la comunicación interna y las relaciones públicas en general.

En esta línea, Simon compara las funciones de los relaciones públicas recién llegados o noveles con las tareas propias del gabinete de comunicación, mientras que suele atribuir a los expertos las propias del dircom o director de comunicación. Entre las primeras sobresale “contestar las llamadas de prensa y del público que piden información, elaborará la lista de invitados y detalles para una conferencia de prensa, acompañará a los visitantes y a los clientes, ayudará en la investigación y en la redacción de folletos, entregará comunicados a las oficinas editoriales, elaborará listas de contactos y de distribución, examinará periódicos y revistas, hará recortes de artículos, recordará de las reuniones a sus superiores, ayudará a escribir informes, conferencias, presentaciones, artículos y cartas, informes de investigaciones, ayudará a producir presentaciones y otros materiales audiovisuales, se ocupará de leer los originales, seleccionará fotografías para publicación...”.

* **Aplicaciones de Internet**

La Institución es el emisor del proyecto y de las políticas de la empresa en el mercado de la comunicación. La marca vende el producto en el mercado de productos, pero lo alaba en el mercado de la comunicación. El mensaje es al mercado de la comunicación lo que el producto es al mercado comercial. Los medios de comunicación de masas son el canal de la información, del mensaje, así como la distribución lo es del producto. El destinatario es el receptor del mensaje como el consumidor es el receptor del producto.

Está claro que el objetivo de un gabinete de prensa es crear una buena Imagen Corporativa de la institución que contribuya al desarrollo de sus funciones, siendo esa

¹⁵⁷ **MARTÍN MARTÍN**, Fernando. (1988): *El Gabinete de Comunicación: Periodismo empresarial*, ASECOM, Ávila.

imagen el resultado de la integración, en la mente de los públicos con los que la organización se relaciona, en un conjunto de "imágenes" que, con mayor o menor protagonismo, la empresa proyecta hacia el exterior. Una de ellas es la imagen intencional, la cual se crea a partir de la comunicación corporativa. Es decir, si una empresa privada o pública aparece periódicamente explicando sus características más importantes, a medio plazo crea una imagen positiva sobre ella en la mente de los receptores de esa información, que van haciéndose una idea de aspectos que hasta ese momento desconocían.

La presencia progresiva en los medios de noticias generadas por los denominados gabinetes de comunicación es una de las características fundamentales del periodismo actual. Más de la mitad de las informaciones que se publican tienen su origen en algún departamento de este tipo. Según el especialista en comunicación institucional Txema Ramírez, "no existe ya grupo social con relativa incidencia pública que no cuente con un gabinete de comunicación estable que le permita tener un mínimo eco en los medios de difusión".

Respecto a las necesidades que tienen los medios de comunicación con los cambios tecnológicos ocurridos en los últimos años son, principalmente, mayor rapidez para solucionar las cuestiones, ya que los tiempos se miden en base a los horarios de los informativos o a los cierres de edición en el caso de los medios impresos, y, a nivel funcional, que los responsables de prensa actúen de mediadores, nunca como muros de contención.

Asimismo, y cada día más, la falta de plantilla en la redacciones de los medios obliga a que los medios prefieran cada día más entrevistas personalizadas en detrimento de otras herramientas como las ruedas de prensa (les hace perder tiempo y la necesidad de recursos es muy superior a los beneficios obtenidos, ya que finalmente se trata de "café para todos").

En el escenario digital hay nuevas posibilidades para la comunicación local y, por tanto, también para el periodismo local. Es un escenario global en que aumenta la

demanda de comunicación de proximidad, de lo singular, lo diferente, para hacer realidad el sueño de la diversidad globalizada.

Es decir, el panorama actual demanda políticas activas que garanticen la participación de todos los ciudadanos en el nuevo escenario de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC), que aseguren una política social efectiva y que apoyen la producción de contenidos propios para intervenir en proyectos globales.

Los ciudadanos tienen derecho a informar, a informarse y a ser informados en los ámbitos locales, en los lugares donde residen habitualmente y donde desarrollan una parte muy importante de su actividad. En la vida cotidiana existe una dialéctica local-global en la que lo próximo desempeña un papel importante.

El individuo vive con otros, está en asociaciones, tiene derechos y deberes con su administración local y se comunica con su entorno. A veces necesita información global, estar en otras asociaciones, comunicarse con ciudadanos de otros ámbitos. De hecho, muchos acontecimientos actualmente ya son locales y globales a la vez – glocales. A lo local y a lo global se sumó un nuevo estadio, el glocal.

Las administraciones locales tienen que garantizar el acceso de los ciudadanos a la información gestionada por ellas, que los ciudadanos se informen, que los ciudadanos estén informados y que sean informados por iniciativas privadas y públicas. El derecho a la información tiene que hacerse realidad en el ámbito local porque es el derecho a la información local lo que hace que se haga eficaz la universalidad del derecho a la información por la vía del interés (José Ignacio Bel Mallen, 1990:53) y porque es el ámbito local donde casi siempre conviven empresas privadas que producen contenidos para uno o varios soportes y empresas públicas de medios audiovisuales.

Es necesario, por tanto, conocer el panorama actual de la comunicación local, las tendencias de los productos, como paso previo a cualquier reflexión sobre las estrategias para aprovechar sus potencialidades en el nuevo escenario. Es el momento pues de reflexionar sobre las herramientas útiles para hacer periodismo local en el siglo XXI.

Lo que parece incuestionable es la importancia, cada vez más creciente, de los Gabinetes de Prensa. Según afirma Mar de Foncuberta, “La presencia progresiva en los medios de noticias generadas por los denominados gabinetes de comunicación es una de las características fundamentales del periodismo actual”. Más de la mitad de las informaciones que se publican tienen su origen en algún departamento de ese tipo. No existe ya grupo social con relativa incidencia pública que no cuente con un gabinete de comunicación estable que le permita tener un mínimo eco en los medios de difusión.

Aunque también es cierto, que dada la reciente aparición de este tipo de actividad laboral, al menos en nuestro país, hay que dejar claro que hasta finales de los años noventa no existían en las Universidades y, concretamente, en las Facultades de Periodismo asignaturas específicas que abordaran el tema de la Comunicación Institucional y empresarial.

Esa formación no se daba en la Escuela de Periodismo, o, más bien, existía deformación, porque efectivamente un Gabinete de Prensa, para un estudiante de periodismo, era peyorativo, era una salida profesional bastante indigna que se asociaba al mercader que “había vendido su pluma”. Por lo tanto, son muchos los casos en los que los gabinetes de prensa de instituciones y empresas españolas están dirigidos por artesanos autodidactas de la intermediación informativa, obligados a evolucionar, con mayor o menor acierto, al ritmo de circunstancias impuestas, del empuje de la técnica e incluso de la mejor preparación de las nuevas generaciones. Estos primeros profesionales han llenado un hueco, y, sin saberlo, han abierto de par en par las puertas a un nuevo sector informativo, que ahora reclama una respuesta muy concreta del colectivo periodístico y universitario: la preparación de verdaderos especialistas en la intermediación informativa.

Esta necesidad latente ha provocado que los planes de estudio de las Facultades de Ciencias de la Información, en su rama de periodismo, hayan ido incorporando en los últimos años asignaturas que abordan materias relacionadas con la comunicación institucional y empresarial. Esta tendencia ha surgido para dar respuesta a una necesidad social, ya que los puestos de responsables de gabinetes de prensa se estaban cubriendo

por periodistas que no habían tenido ningún tipo de contacto académico con esta fórmula de comunicación.

De hecho, y como afirma Fernando Martín¹⁵⁸, cientos de recién licenciados en periodismo han encontrado trabajo en el seno de los gabinetes de prensa de instituciones y empresas. Se trata de un trabajo que hubiese sido complicado de conseguir en los saturados medios de comunicación social.

Los gabinetes de prensa, y, por lo tanto, la comunicación interna y externa de las organizaciones, así como las asesorías de comunicación, se han convertido en una salida profesional para muchos de los jóvenes periodistas españoles.

La comunicación empresarial o institucional debe ser una actividad profesional dependiente, en todo momento, de la Alta Dirección de la compañía de que se trate (Presidencia o Dirección General); y, para que lo tengamos diáfano, lo expresamos así por una serie de motivos :

- Conocimiento de cuál, cómo es y cómo se desarrolla la cultura corporativa de la organización.
- Saber cómo piensa, en todo momento, la Alta Dirección.
- Tener la fuerza, la autonomía y el poder de decisión y de Comunicación ante la empresa o institución.
- Coordinar y difundir toda la información que se produce.
- Toma de decisiones globales y definitivas sobre imagen ante los medios de comunicación.

Igualmente, la función de comunicación tiene el deber de dar información continua a la dirección de la empresa. Los programas de comunicación responsable comienzan con la tarea de mantener informados a la Alta Dirección y a otros altos cargos sobre niveles de conocimiento, actitudes y opiniones respecto a la empresa entre

¹⁵⁸ MARTÍN MARTÍN, Fernando (1998): *El Gabinete de Comunicación: periodismo empresarial*, Edit. Ase, Madrid.

grupos importantes dentro y fuera de la compañía. Es necesario que la naturaleza bidireccional de la relación entre estas funciones quede delineada con claridad y reconocida por ambas partes.

El primordial papel que le toca jugar a los responsables de la política informativa de una institución, organismo o empresa, bien estén adscritos al ámbito público o al privado, se corresponde con el papel de asesor hacia dentro -hacia la institución en la que trabaja- y de intermediario hacia fuera -hacia los medios de comunicación-. Es un difícil equilibrio sobre las teclas de un ordenador, un hilo telefónico, un cable microfónico, una cinta televisiva o un fax, que presupone una labor eminentemente profesional.

Como la de cualquier otro profesional de la información, la misión fundamental de un periodista de gabinete- ni siquiera existe un término genuino para designar estas funciones en este sector- es acceder a la información, procesarla y utilizarla adecuadamente. De los directores de los gabinetes de comunicación se espera que sepan desarrollar una estrategia de comunicación integral. Controlar todas las disciplinas de la comunicación y apostar al unísono por cada una de ellas es absolutamente imprescindible.

Así, además de conocer a la perfección los resortes de la televisión, la prensa, la radio, y los medios “on-line”, en este ámbito se exigen conocimientos, por rudimentarios que sean, del mundo de la fotografía, la publicidad, las relaciones públicas, el sector editorial, la sociología e incluso, en no pocos casos, del marketing. La relación costo/rentabilidad, sobre todo en la empresa privada, convierten al jefe de gabinete en una persona que ha de conocer no sólo la técnica editorial, sino que también debe saber elaborar un folleto publicitario. Sin embargo, y a pesar de esta realidad, la existencia de los gabinetes de comunicación provoca serias discusiones en el ámbito de la profesión periodística.

Existen dos corrientes, una a favor y otra en contra, de la necesidad de que existan los gabinetes de prensa. Los primeros afirman que el número de periodistas que

abandona los medios para incorporarse como profesionales a empresas, partidos o instituciones es cada vez mayor, y que la existencia de gabinetes de este tipo supone un hecho irreversible. Consideran los segundos que el papel creciente de estos nuevos emisores distorsiona el correcto quehacer periodístico, y que por ello tanto los gabinetes de comunicación como quienes trabajan en ellos deben considerarse un sector ajeno al periodismo.

Argumenta el primer grupo que los gabinetes son necesarios para suministrar un determinado tipo de información que, además, facilita la tarea de los redactores. Replican los segundos que son fuentes interesadas, y, por lo tanto, parciales, y que, en consecuencia, su presencia significa un obstáculo creciente para alcanzar el rigor informativo que exige la pluralidad de perspectivas.

Al margen de la discusión lícita, nuestro posicionamiento es que los directores de comunicación son fuentes primarias porque facilitan información de primera mano, establecen estrategias y relaciones para comunicar esa información, y participan en función de su competencia en la producción del trabajo informativo.

En este punto queremos incidir en que, aunque evidentemente existe una importante diferenciación entre los periodistas de los medios y los periodistas convertidos en fuentes, les une una misma profesión y una misma problemática: la de enfrentarse constantemente al dilema de una práctica profesional deontológicamente impecable compatible con los intereses (económicos, político-ideológicos, o ambos a su vez) de las empresas, mediáticas o no, a las que los periodistas prestan sus servicios. Hay que hablar con claridad: sobre los medios pesan muchos intereses, unos intereses que podrían condicionar la tarea de los profesionales. Nada que no suceda con los periodistas que trabajan en esas llamadas “fuentes informativas”.

Es tiempo para que los periodistas sean, seamos, conscientes de las dificultades que, ya en medios o ya en fuentes informativas, deben, debemos, superar. Sólo desde su identificación será posible avanzar por el camino en que periodistas de medios y de fuentes deben coincidir: el que conduce a satisfacer el derecho que asiste a los

ciudadanos consagrado en el artículo 20 de la Constitución , de “comunicar y/o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión”. Ni más ni tampoco menos.

5.4. La identidad corporativa: el Plan de Comunicación

Evidentemente, cualquier organización que se precie debe contar con un Manual de Identidad Corporativa que el gabinete de comunicación tendrá en cuenta al llevar a cabo las distintas acciones. El Plan de Comunicación define los criterios básicos de la comunicación, tanto interna como externa, durante un periodo largo de tiempo (por ejemplo, durante los años de una legislatura política), o bien tienen carácter anual.

Desde el punto de vista del aspecto interno, se define como objetivo general de comunicación la aplicación de un sistema profesionalizado de relaciones desde el departamento de recursos humanos y bajo las directrices de un estudio sobre el personal, que determinará la redefinición de las relaciones en el trabajo, la optimización de los cuadros profesionales y la asunción de los objetivos generales de la política de la empresa, entidad o institución. Las herramientas que se manejan van desde seminarios de formación continua para el personal, publicaciones internas, sistemas de auditoría compartida con los trabajadores, etc. De cara a la comunicación externa la herramienta más potente para acentuar la imagen corporativa es la planificación de las campañas publicitarias.

En líneas generales, una estrategia de comunicación, que deberá convertirse en un documento de trabajo, se apoya en dos líneas de actuación básicas: un plan de comunicación externa y otro de comunicación interna -que recientemente se ha completado con las llamadas redes de intracomunicación, que recurren a aplicaciones tecnológicas para, fundamentalmente, realizar el proceso comunicativo más rápidamente, reduciendo al máximo la probabilidad de generar mensajes contradictorios (ruido comunicativo). Esto se refiere a los sistemas de correo electrónico, video conferencia, ICQ, chats profesionales, foros, y otros canales similares que pueden utilizarse en beneficio del proceso productivo. Finalmente, se recurre al marketing

tradicional para -mediante la publicidad- mejorar al límite resultados y cubrir aspectos a los que no se puede llegar con los sistemas anteriormente descritos.

Los elementos correctores ante los fallos de diseño y de adaptación a las circunstancias cambiantes del área de juego se introducen mediante evaluaciones periódicas (estudios), llamados auditorías de comunicación, que necesitan ser realizadas por profesionales independientes capacitados para ofrecer instrumentos útiles en la posterior aplicación de soluciones. Se trata de la parte más costosa comparativamente hablando, pero la que confirma que un plan de comunicación cubre o no unos objetivos determinados.

En la actualidad, cualquier entidad, institución o corporación que no desarrolle un proceso como el descrito está condenada a cometer errores predecibles y por tanto es vulnerable y, con toda seguridad, será atacada por los que sí recurren a ellos. Es más, son ya muchos los departamentos de comunicación que contemplan planes de contingencia para este tipo de ataques de otras corporaciones o instituciones rivales.

Para mejorar la eficacia de la comunicación, todo plan debe plantear mecanismos de revisión recurrentes que verifiquen la comunicación día a día en la organización y, en este sentido, es necesario diseñar estrategias de evaluación que permitan conocer los errores cometidos y las líneas de actuación que se deben potenciar en los posteriores planes estratégicos de comunicación.

Hernández Rodríguez¹⁵⁹ sostiene que los elementos del plan de comunicación son los siguientes:

1. Fijación del objetivo general: qué comunicación queremos para nuestra institución y qué imagen corporativa esperamos cuando finalice el período que vamos a planificar. Los responsables de la institución deben identificar qué objetivo final se desea conseguir y establecer la estrategia general de la institución y los responsables

¹⁵⁹ *Planificar la comunicación, Ana J. Hernández Rodríguez, Revista Latina de Comunicación Social, número 54, La Laguna (Tenerife), marzo de 2002*

políticos de las decisiones que adopten. El de la comunicación es un sistema de asesoramiento sobre cómo plasmar esos objetivos. Intuitivamente pueden fijarse varios: establecer una imagen corporativa positiva, dar a conocer la gestión de una forma transparente (especialmente importante)... La priorización de los objetivos, como de primer o segundo orden, debe quedar clara como condición para dar el segundo paso (la definición de la política general de comunicación).

2. Definición de la política general de comunicación de la institución con un decálogo de principios y objetivos. Si los gestores de comunicación dictan unas reglas de juego que no son aceptadas por la dirección, dichas reglas son papel mojado. Esta es una máxima aceptada por todos. Pero no es suficiente que los responsables de la institución acepten las reglas y dejen que el Departamento de Comunicación actúe a su aire; si se rige por otras normas diferentes y, en algunos casos contrapuestas, la comunicación carecerá de credibilidad. Para que la comunicación cumpla su función y la planificación pueda ser ejecutada, es necesario que la dirección apruebe y asuma una política de comunicación y se comprometa a respetarla y respaldarla. Para ello es imprescindible obligar a la cúpula directiva a adoptar y asumir todas y cada una de las decisiones integradas en la estrategia de comunicación. En resumen, la estrategia de comunicación debe ser aceptada y seguida por los cargos de la institución y el asesoramiento de los mismos debe tenerla en cuenta, si se quiere controlar el proceso de formación de la opinión pública y alcanzar los objetivos deseados. El Gabinete de Comunicación plasmará las directrices políticas y de gestión y decidirá qué recursos emplea para ejecutarlas. Esa es su responsabilidad -gestionar la comunicación sin interferencias.

3. Evaluación de la situación actual. El punto de partida con todos los problemas tanto técnicos, como humanos y de posicionamiento en el segmento de la opinión pública. Hay que tener en cuenta que, desde la óptica de gestión, no suele existir una planificación de actuaciones comunicada eficazmente, que no es lo mismo que realizar trabajos en la resolución de la comunicación puntual de asuntos difíciles o problemáticos y de crisis. La diferencia radica en hacer llegar a la opinión pública la magnitud de los problemas. Las instituciones tienen la costumbre de comunicar actos y

hechos puntuales que buscan efectos puntuales, pero no suelen mirar más allá, buscando una planificación de medios técnicos y humanos. Asimismo, son pocos los organismos que cuentan con un sistema de resolución de crisis y menos aún de comunicación de las mismas. Hablamos de crisis que van desde temporales y plagas hasta desavenencias internas o problemas políticos con influencia en el entorno de la corporación o la institución. Otro factor que brilla por su ausencia a menudo suele ser un sistema eficaz de documentación y archivo de prensa, y de una red de intracomunicación (más lejos aún está su planificación y las aplicaciones tecnológicas. Se considera un valor añadido a la credibilidad. Una buena comunicación se basa en la gestión que haga bueno al gestor y no tanto en la imagen personal del líder. Deberá buscarse un equilibrio no exento de esfuerzos presupuestarios. Téngase en cuenta que no dotar al Área de Comunicación de los medios necesarios supone en la práctica un lastre insuperable para la consecución de los objetivos que la institución se marque.

4. Diseño de la arquitectura general del Plan. Esto se refiere tanto desde el punto de vista del orden cronológico como de los pasos hacia los objetivos. Una vez vencidos los obstáculos organizativos, se trazarán las líneas maestras que han de guiar el desarrollo de las fases posteriores; en él se acotarán las etapas, estableciendo una primera estimación de la envergadura del proyecto, al tiempo que se identifican las principales dificultades que habrá que superar, los apoyos que será necesario recabar y la determinación del ritmo que haya que imprimir a la acción. Se trata de un documento interno del Gabinete, que se crea como un planning paralelo al plan de comunicación y que distribuye los esfuerzos sobre los aspectos clave para llevar la imagen corporativa al lugar que se desea.

5. Identificación de los medios necesarios para cumplir con lo anterior. Con la estructura básica del plan se identificarán los medios necesarios para ejecutar las acciones previstas. Los medios son de dos tipos:

- Humanos.- En la primera fase se inscriben los periodistas del gabinete, así como las personas encargadas de solucionar los trámites diarios y la gestión básica.

- Técnicos y materiales.- La segunda fase aborda equipamientos necesarios como una red informática que posibilite la autoedición de textos y publicaciones propias, y un sistema de documentación, archivo y selección de prensa. La intracomunicación es una asignatura pendiente que requiere no sólo de tecnología sino también de formación.

6. Elaboración de programas: definición de objetivos específicos, elección de estrategias y descripción de acciones a desarrollar. Es decir, la estrategia general se descompone en objetivos parciales y estos, a su vez, en otros menores, más modestos y alcanzables. Es una escalera y hay que subir los peldaños uno a uno. La estrategia general de comunicación debe subdividirse en tramos cortos y tratarlos como unidades independientes. Para cada segmento, se definirá un objetivo específico, se elegirá una o varias tácticas a utilizar y, por último, se decidirá qué acciones concretas habrá que realizar para alcanzar dicho objetivo. Todos estos segmentos integran el Plan de Comunicación. La publicidad complementa la estrategia de comunicación en Imagen Corporativa. Su necesidad se determina porque llega allí donde se forman criterios de opinión pública distintos a los meramente informativos. Se recomienda una mayor toma de conciencia sobre la necesidad de dedicar recursos económicos a las líneas de publicidad en próximos presupuestos. La publicidad aporta elementos de consumo, determinación moral de las opciones, defensa de valores políticos (propaganda), psicológicos o sociales (identidad en un territorio), por ejemplo, que son mejor explicados a través de recursos de mercadotecnia.

7. Establecer el planning. La operación de colocar la planificación sobre el calendario deberá realizarse retroactivamente. Se empezará por el final. Este sistema es el mismo que el utilizado en el cierre de ejercicios contables o en la edición de publicaciones. Deberá elaborar un planning básico a medio plazo y otros de detalle por períodos más cortos (por ejemplo, trimestrales).

Elaborar un protocolo para situaciones de crisis, preverlas y establecer quiénes deberán integrar el grupo que tome las decisiones en cada caso. También es conveniente establecer un dispositivo independiente que controle los daños durante y después de la crisis. La comunicación es una actividad flexible, lo que lleva a prever posibles

situaciones que lleven a introducir sobre la marcha cambios de detalle o más sustanciales en la dirección prevista en el plan. Pese a la dificultad de prever situaciones de crisis, es necesario establecer pautas de actuación para imprevistos o aquellos casos críticos con más posibilidades de presentarse. Es necesario un esfuerzo por identificar las situaciones de emergencias (labor del asesor) y, una vez identificadas, diseñar las pautas de actuación en comunicación para el caso de que se presenten tales situaciones (labor del Gabinete de Comunicación).

8. Establecer los sistemas de seguimiento y control, con los correspondientes criterios de evaluación y parámetros de medida. Auditorías de comunicación, estrategias publicitarias, evaluación de campañas, estudios de presencia y valoración, entre otros. La experiencia y el campo concreto añaden pequeños factores a este diseño comúnmente aceptado sobre qué debe contener, siempre, un plan de comunicación. Se recomienda la realización de auditorías periódicas de comunicación. Su necesidad se demuestra por la ausencia de datos sobre la percepción que se tiene del trabajo de la entidad en la opinión pública y de la valoración y grado de conocimiento de sus responsables. Los parámetros de auditoría son:

- Cumplimiento de objetivos.
- Grado de conocimiento personal.
- Valoración de la institución.
- Valoración del gestor o gestores.
- Grado de satisfacción de los participantes en el proceso de comunicación (comunicación interna).
- Batería de soluciones posibles a cada problema.

En el marco de las administraciones públicas los planes estratégicos engloban la gestión de los cambios que se producen en su entorno e implican a los agentes sociales, políticos y económicos del ente territorial. Dentro de la formulación de cualquier plan estratégico, los responsables administrativos elaboran proyectos de marketing municipal con un fuerte componente relacional, en el que se plantean diferentes estrategias de comunicación que permitan mostrar a las ciudades como productos verdaderamente

complejos y singulares ante sus ciudadanos, y ante los diferentes colectivos o grupos de interés identificados en su mapa taxonómico.

Campillo Alhama¹⁶⁰ propone un modelo estructural de gestión comunicativa-relacional que asume como referentes permanentes las líneas vertebradoras del modelo de ciudad que se pretende implementar, y se centra para ello en las tres unidades comunicativas más relevantes de la gestión pública desde la perspectiva contemporánea: «la publicidad institucional, las relaciones informativas y las relaciones institucionales». Considerando a todas ellas como sub-sistemas autónomos (con identidad específica y procesos propios), en los que intervienen tanto agentes internos como ajenos al aparato administrativo. Se trata, en definitiva, de potenciar el proceso estratégico de gestión municipal, conducente a mejorar las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de los ciudadanos a través de una estrategia de comunicación a medio y largo plazo. “Ello permitirá a la Institución Municipal actuar de manera planificada a partir de los objetivos derivados del proyecto global de ciudad, evitando improvisaciones innecesarias, falta de rigor o una orientación desacertada en las estrategias comunicativas”.

La implementación del modelo de comunicación diseñado por la autora, vendría condicionado por una fase previa de análisis de la estructura comunicativa existente en la organización municipal que permita evaluar la eficacia de las funciones asignadas a las unidades administrativas que configuran la dirección de comunicación, la pertinencia en la asignación de roles y recursos humanos integrados en dicha estructura, así como los procesos formalizados establecidos.

La dirección de comunicación debe depender orgánicamente del área de Alcaldía, ya que es la unidad administrativa que coordina el plan estratégico del

¹⁶⁰ *Comunicación pública y administración municipal. Una propuesta de modelo estructural Conchi Campillo Alhama. Universidad de Alicante. Profesora colaboradora del Dpto. de Comunicación y Psicología Social de la Universidad de Alicante. Licenciada en CC. de la Información (Publicidad y Relaciones Públicas) por la U.C.M. Es Dra. en Sociología y pertenece al Grupo de Investigación GEPIPS (Grupo de estudios de publicidad institucional, política y social). Correo electrónico: concepcion.campillo@ua.es.*

municipio; a su vez, a través de las subdirecciones pertinentes, se establece una función mediadora que permite planificar, coordinar y supervisar las estrategias comunicativas y relacionales de la estructura descentralizada del Ayuntamiento: se establece para ello una subdirección comunicativa como descentralización orgánica para los organismos autónomos (O.A.) y empresas públicas municipales (E.M.); por otra parte, sería posible plantear una segunda subdirección para gestionar la comunicación de la estructura territorial descentralizada, ya sea en juntas de distrito (J.D.), pedanías o cualquier otra divisionalización.

La gestión comunicativa-relacional que presenta la autora, en este modelo, a través de diferentes unidades administrativas definidas a partir de su especialización es el siguiente: a través de la dirección de comunicación municipal se establecen objetivos sectoriales, líneas estratégicas, así como una agenda planificada de actuaciones que, a su vez, se coordina con el resto de las agendas -políticas o gerenciales-; de esta forma se establece una estrategia global que actúa como catalizador de la comunicación municipal.

CAPÍTULO 6: LA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA DE LA COMUNICACIÓN EN EL MARCO INSTITUCIONAL

6.1. Comunicación política e institucional: Delimitación contextual y antecedentes

6.2 .Estructuras de la gestión de la comunicación en el ámbito local

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

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

6.2.3. La gestión de las relaciones institucionales

6.3. La gestión institucional en la Administración Pública

6.4. El Gabinete de Comunicación como fuente principal de información.

6.5. La agenda mediática.

6.6. Modelos de comunicación:

6.6.1. La comunicación interna y sus objetivos

6.6.2. Los principios de la comunicación externa

6.7. La presentación de estrategias en la comunicación de crisis: tipología, fases y procedimientos

**CAPÍTULO 6: LA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA DE LA COMUNICACIÓN EN
EL MARCO INSTITUCIONAL**

6.1. Comunicación política e institucional: Delimitación contextual y antecedentes

Como son diversas las opiniones y vertientes sobre la similitud de los distintos conceptos relacionados con institución, organización o empresa, a consecuencia de la similitud de contenidos y a la amplitud de los estudios recientes en el área de la comunicación; en este apartado nos centramos en el significado de la comunicación institucional y la diferencia con otras áreas muy similares y que pueden causar confusión e incluso pueden utilizar de sinónimos. Por lo tanto, antes de adentrarnos al estudio de la comunicación institucional, es pertinente definir el concepto “institución”. De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española; “institución” significa el establecimiento o fundación de algo; la cosa establecida o fundada; el organismo que desempeña una función de interés público especialmente benéfico o docente; El Diccionario francés le Petit Robert (2003) nos habla de les *Institutions*, en donde se refiere a las diversas estructuras sociales concebidas por el ser humano; En el Diccionario Collins (1998) el termino *institution* nos indica que es lo relacionado con la costumbre o un sistema que se considera importante o la característica típica de un determinado grupo de la sociedad, y por lo general debido a que ha existido por un tiempo determinado.

La comunicación institucional, según Wikipedia, “es aquella que se realiza de modo organizado por una institución y dirigida a las personas y grupos del entorno social donde realiza su actividad. Su objetivo es establecer relaciones de calidad entre la institución y los públicos a los que se dirige, dándose a conocer socialmente y proyectando una imagen pública adecuada a sus fines y actividades”. Las instituciones, por el simple hecho de actuar dentro de la sociedad no pueden dejar de comunicar, ya que las relaciones sociales son una constante influencia entre las personas de la que no pueden prescindir y esta persuasión va unida necesariamente al fenómeno de la comunicación social. Que no significa que haya una intención manifiesta de persuadir o un deseo explícito de influir con una finalidad precisa, sino que se encuentra presente en el diálogo social, unas veces para persuadir y otras para ser persuadidos.

Esta interacción de las instituciones con la sociedad ejerce una mutua influencia que será positiva o negativa en función de quienes actúen entre sí. Por este motivo es importante que la comunicación institucional identifique a la entidad y a los valores que defiende a través de un mensaje, de cómo se transmite y con qué finalidad.

Para transmitir los mensajes que desea la institución a unos públicos determinados con los que se relaciona la entidad se van a emplear de forma conjunta la comunicación social, las relaciones públicas, el marketing y la publicidad. Hablamos de comunicación social porque se enfoca a medios masivos.

- 1) Las **relaciones públicas** se entienden como la forma en que se gestiona la comunicación entre la organización y sus públicos para conseguir una aceptación de los mensajes.
- 2) El **marketing** nos permite estudiar los mercados para crear productos y servicios que satisfagan las necesidades de los públicos, clientes o consumidores.
- 3) Y, por último, la **publicidad** es el importe económico que paga la institución por el emplazamiento de sus mensajes en un medio de comunicación con el propósito de persuadir a su audiencia.

De estas definiciones se desprende que tanto el marketing, como la publicidad y las relaciones públicas forman parte de la comunicación de una institución, al igual que otro tipo de relaciones que tiene la institución en el entorno social donde actúa. Las principales líneas de actuación que vamos a abordar subrayan las siguientes características:

1. La comunicación institucional está relacionada con el marketing, la publicidad y las relaciones públicas, pero va más allá de las funciones realizadas por ellas, porque busca transmitir la personalidad de la institución y los valores que la fundamentan.

2. La comunicación institucional tiene un carácter dialógico porque busca relacionarse con los miembros de la sociedad en la que está presente, tanto individuos como instituciones, contribuyendo al bien común a través de sus fines específicos.

3. No puede separarse la identidad de una institución, sus valores, del modo de comunicar. Su identidad debe estar en armonía con el contenido, con el modo y con la finalidad de su comunicación.

4. Las instituciones son responsables de sus acciones ante la sociedad y su comunicación debe tener muy en cuenta esa responsabilidad.

5. Existen tres posibles imágenes -que no siempre coinciden- en la comunicación de una institución: la imagen que se desea dar, la imagen real de la institución y la imagen percibida. Una buena comunicación institucional busca la armonía entre las tres imágenes procurando que se identifiquen, y evitando que la imagen que se comunica no corresponda con la realidad o que la institución sea percibida de un modo equívoco y que la percepción no coincida con la realidad.

6. La comunicación institucional no se identifica solamente con la información ofrecida por quienes coordinan las actividades comunicativas en la empresa. Hay un tipo de comunicación institucional formal que es la que realizan quienes han sido oficialmente designados para ello. Hay otro tipo de comunicación que es informal: la que transmiten quienes forman la institución con su modo de actuar y proceder, ya que aunque no estén investidos de autoridad son percibidos como parte representativa de la organización. Todo acto realizado por la institución tiene, por tanto, una repercusión social que muchas veces es interpretada por la sociedad como comunicación institucional.

7. La comunicación institucional tiende a gestionar todos los contactos comunicativos de la institución y sus miembros con los diversos públicos, sean públicos externos o internos.

Es importante delimitar algunos conceptos referentes a lo que es la comunicación y lo que es una institución, con esto pretendemos obtener un enfoque conceptual y, con posterioridad, señalar lo que es la comunicación institucional, ya que ésta puede confundirse con otras áreas del conocimiento que asocian aspectos muy similares al concepto de referencia y que pueden causar confusión. Vamos a partir señalando la importancia que la comunicación ha tenido en la vida del ser humano, ya que ha sido parte fundamental dentro de su desarrollo; “la consideración de que la trascendencia de la comunicación tiene su origen en la naturaleza social del ser humano no es nueva en su planteamiento ni se refiere a un hecho moderno. Este origen le ha sido atribuido por pensadores desde las más remotas referencias históricas¹⁶¹ .

Si hablamos del mundo empresarial, el cual se relaciona evidentemente con las organizaciones y por consecuencia con las instituciones; Lita se refiere a que la comunicación es el conjunto de recursos humanos técnicos y financieros, relacionados entre sí y con su entorno a través de un sistema que los aglutina y dota de una personalidad definida, que como tal, tiene un principal objetivo, el cual es su crecimiento, consolidación y alternativamente su supervivencia¹⁶² .

No existe hoy en día, alguna práctica social en donde su desarrollo se lleve a cabo sin la comunicación¹⁶³; y ésta se encuentra inmersa en la vida social del hombre en muchos aspectos y es parte de su desarrollo y del logro de sus metas, “la comunicación es, por lo tanto, inseparable del desarrollo ordinario de cualquier organización. En primer lugar, porque toda organización, independiente de sus características y objetivos, está formada por personas que utilizan las distintas formas de comunicación en función de ciertos objetivos, como el mejor desempeño de su actividad (instrucciones, órdenes, coordinación...), su socialización (comunicación horizontal, relaciones informales, intercambio simbólico de información...), o su realización

¹⁶¹ **LOSADA, VÁZQUEZ Ángel** (1998): *La Comunicación institucional en la gestión del cambio. El Modelo Universitario. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.*

¹⁶² **LOSADA, DÍAZ José** (2002): *Prensa e Imagen corporativa en la Universidad. Universidad Católica de San Antonio, Murcia.*

¹⁶³ **PIÑUEL RAIGADA, J.L.** (1997). *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones. Madrid: Síntesis.*

profesional (integración, motivación, orgullo de pertenencia...), lo que al final, repercute- también- en un incremento productivo y, por lo tanto en los objetivos institucionales del conjunto”¹⁶⁴.

La comunicación es un elemento fundamental para el ser humano y una actividad que desarrollamos a diario, la cual es imprescindible para la vida gregaria; Borman indica que el 70% de nuestro tiempo libre lo dedicamos a los cuatro procesos básicos de la comunicación: leer, escribir, hablar y escuchar. Por lo cual, es imprescindible que en la creación, en el desarrollo y en el mantenimiento de cualquier proceso social, la comunicación esté considerada como factor decisivo para el éxito de su cometido¹⁶⁵. El ser humano y todos los resultados de su actuar gregario, emiten una comunicación, aún cuando no tiene la intención de hacerlo “cualquier entidad o persona por el mero hecho de existir ya está comunicando. Puede no hacerlo intencionalmente pero seguirá comunicando. Es imposible no hacerlo ya que siempre se está ofreciendo información a los que nos rodean. Incluso cuando no hablemos o no digamos nada... Cada parte y cada persona de una entidad que comunica continuamente sobre la misma... Esta visión se llama *pancomunicación* y entiende que cualquier acción independientemente de que tenga o no intencionalidad comunicativa, esta comunicando algo del emisor de la misma”¹⁶⁶.

Podemos advertir la importancia que la comunicación tiene con respecto a la vida en sociedad del ser humano y que la comunicación no es un fenómeno aislado de “generación espontánea”, sino que es un fenómeno complejo¹⁶⁷, que repercute en todos los ámbitos de la vida social del ser humano y por consecuencia en las instituciones que

¹⁶⁴ **LOSADA, DÍAZ José** (2002): *Prensa e Imagen corporativa en la Universidad*. Universidad Católica de San Antonio, Murcia.

¹⁶⁵ **LOSADA, VÁZQUEZ Ángel** (1998): *La Comunicación institucional en la gestión del cambio. El Modelo Universitario*. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.

¹⁶⁶ **FERNÁNDEZ, Sergio** (2007): *Como gestionar la comunicación en las organizaciones públicas y no lucrativas*. Narcea, S.A. de Ediciones, Madrid.

¹⁶⁷ **TRELLES, Irene** (2005): “Paradojas de la gestión de comunicación e imagen en cuba Observatorio español de intangibles”. En **VILLAFANE Justo** (Director): *La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica Informe Anual La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica*. Pirámide, Madrid.

conforman su desarrollo, así lo hace patente Piñuel¹⁶⁸ al indicar que “hoy la construcción de la realidad social depende, como nunca, de la circulación de mensajes: en la experiencia sensorial de cualquier ciudadano existen muchos más estímulos procedentes de mensajes, que estímulos directamente procedentes de los hechos, cosas o personas de su entorno inmediato; de la realidad social ya no se tiene experiencia sino noticia”. Asimismo, “cada organización dependiendo de su objetivo empresarial y social, de su envergadura, de su organigrama y de otras serie de condicionantes estructurales, implicará un modelo particular de comunicación. La elaboración de este modelo está directamente relacionada con el logro de sus objetivos Institucionales y condicionados por la dimensión organizativa de la institución”¹⁶⁹. En el caso de las instituciones financiadas con recursos públicos, esta comunicación se convierte en imprescindible¹⁷⁰.

La comunicación ha representado un cambio en la vida de las instituciones; Bell (en Losada Vázquez, 1998:45) advierte que este cambio hace que la comunicación se considere protagonista de todos los procesos sociales. “Este cambio afecta a la vida individual de las personas, a la de la sociedad en su conjunto y a la de todos los grupos sociales, entre los que se incluye las organizaciones”, por lo tanto, es necesario advertir que la comunicación está presente en la actividad de las instituciones y es necesario al igual que el ser humano que éstas comuniquen, “es importante comunicar porque cualquier organización, independientemente de su naturaleza, tiene que informar al resto de la sociedad de quien es y de las actividades que desarrollan”.

Por lo tanto, la comunicación ha sido de gran importancia para el desarrollo de las instituciones, y es el medio a través del cual se percibe lo que en ella sucede, tal como lo manifiesta Varona (2005:89) y Arrieta (en Martín 1999:22): “La comunicación es el sistema nervioso de una organización, sin la comunicación no es

¹⁶⁸ **PIÑUEL RAIGADA, J.L.** (1997). *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid: Síntesis.

¹⁶⁹ **LOSADA, DÍAZ José** (2002): *Prensa e Imagen corporativa en la Universidad*. Universidad Católica de San Antonio, Murcia.

¹⁷⁰ **FERNÁNDEZ, Sergio** (2007): *Como gestionar la comunicación en las organizaciones públicas y no lucrativas*. Narcea, S.A. de Ediciones, Madrid.

posible su funcionamiento” y la comunicación se convierte en las instituciones en un detonante motivacional del ser humano ya que “la comunicación hace posible que se cree un ambiente donde los individuos se sienten valorados como personas” (2005: 89), y esto ha provocado que cada vez que una institución se familiariza con la comunicación, más ramas especializadas se le exige a ésta; pues en el mundo empresarial por la complejidad de sus estructuras en muchas ocasiones se tienen diversas marcas y ramas de productos y se debe de respetar las particularidades de cada una de ellas y sus mercados; por lo tanto, se debe de tener una amplia política de comunicación¹⁷¹.

[...] La popularización que durante la década de los noventa han tenido los estudios centrados en los procesos comunicativos en el seno de las organizaciones y la constante importación de metodologías procedentes de otros países –principalmente del ámbito anglosajón- y, por lo tanto, de su bagaje terminológico, se ha traducido en un trasplante indiscriminado de determinados conceptos sin una paralela reflexión que facilitara un eficaz acomodamiento a la realidad particular de nuestro país, todo ello agravado por dos circunstancias: la abundancia de autores que bebían de fuentes diferentes e incompatibles entre sí y el todavía incipiente desarrollo de este campo de las ciencias sociales¹⁷².

Losada Vázquez¹⁷³: “Este crecimiento desordenado ha provocado una manipulación estética de los conceptos, pervirtiendo su significado originario y contaminando el marco conceptual hacia territorios donde es cada vez más difícil encontrar las bases comunes”. Martín Bernal indica que “la virtud expansiva de estos dos ámbitos de comunicación en el seno de la marea mediática parece fuera de toda duda y está generando toda una fértil industria, además de un burbujeante discursos científico, pleno de espesas y contundentes conceptualizaciones, de ritos y mitos, tales

¹⁷¹ WEIL, Pascale (1992): *La comunicación global. Comunicación institucional y de gestión*, Ediciones Paidós, Barcelona

¹⁷² LOSADA, Díaz José (2002): *Prensa e Imagen corporativa en la Universidad*. Universidad Católica de San Antonio, Murcia.

¹⁷³ LOSADA, Vázquez Ángel (1998): *La Comunicación institucional en la gestión del cambio. El Modelo Universitario*. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.

como comunicación global, comunicación integral, comunicación total, comunicación de crisis, comunicación estratégica”.

Sotelo¹⁷⁴ menciona que la comunicación institucional es una figura cuya naturaleza resulta difícil delimitar, ya que utiliza varios modos y medios informativos, sirve a todo género de organizaciones y aunque tenga un fin último, también se enfoca hacia diversos fines operativos. Por lo cual, se afirma que en los rasgos esenciales de la comunicación institucional, siempre estará presente la idea de totalidad. Sotelo indica que la “institución es toda organización humana en la que varias personas, a partir de unos principios configuradores y bajo una estructura concreta, coordinan diversas actividades para lograr determinados fines en el ámbito de una entidad social superior, a la que sirven y proporcionan cohesión y paradigma”; Drucker refiere que la organización es un grupo humano conformado para el logro de un objetivo. Es muy conveniente señalar que el concepto de institución puede resultar confuso, ya que la mayor parte de la bibliografía lo asocia con el término “organización” .

Losada Díaz¹⁷⁵ refiere que la sociedad actual se caracteriza por tener una presencia permanente y extensa de organizaciones de todo tipo, desde el ámbito social, laboral de ocio y que esto ha repercutido tanto, que muy pocos actos del ser humano pueden llevarse fuera de una organización. Drucker considera que la organización es muy importante para la sociedad actual ya que refiere que “la función de la organización es hacer que los saberes sean productivos; las organizaciones se han convertido en esenciales para la sociedad en todos los países desarrollados debido al paso del saber a los saberes. Cuanto más especializados sean esos saberes, mas eficientes serán ellas” .

¹⁷⁴ **SOTELO**, Carlos (2007): *Introducción a la comunicación institucional* Editorial Ariel, S.A, Barcelona.

¹⁷⁵ **LOSADA**, Díaz José (2002): *Prensa e Imagen corporativa en la Universidad*. Universidad Católica de San Antonio, Murcia.

En cambio, Sotelo¹⁷⁶ refiere que las instituciones surgen del resultado de las ideas, valores y creencias de los seres humanos: “las instituciones no pueden considerarse sólo por su función instrumental, sino porque son el resultado de la naturaleza social del hombre, que se realiza como individuo en la medida en que participa en una comunidad. Como fruto exclusivo de la acción humana, las Instituciones son ante todo entes de significado, conjunto de ideas, valores y creencias”.

Drucker señala que: “Una organización es un grupo humano compuesto por especialistas que trabajan juntos en una tarea común. A diferencia de “sociedad”, “comunidad” ó “familia” -los agregados sociales tradicionales- una organización está diseñada a propósito y no se basa en la naturaleza psicológica del hombre ni en su necesidad biológica. No obstante, y en tanto que creación humana, está pensada para que dure, tal vez no eternamente pero si durante un período considerable”. Por lo cual, tomando en cuenta lo que Sotelo señala referente a la asimilación de conceptos y significados en los términos organización-institución¹⁷⁷, recogemos lo que Drucker refiere sobre la “misión de las organizaciones” y lo asimilamos a las instituciones, ya que el señala que “dado que la organización se compone de especialistas, cada uno o cada una con su estrecha área de saber, su misión debe ser clara como el agua, la organización debe tener un solo propósito. De lo contrario, sus miembros se confunden y entregan a su especialidad en lugar de aplicarla a la tarea común; cada uno definirá entonces los resultados en términos de su especialidad, cada uno impondrá sus propios valores a la organización. Sólo una misión clara, centrada en un objetivo común puede mantenerse unida a la organización y permitirle producir resultados; además, si una misión no es clara y centrada en un objetivo, la organización pronto pierde su credibilidad”.

Con este concepto se evidencia la necesidad de tener en las instituciones una claridad en los objetivos y en sus estrategias, como lo señala Losada al referirse que “una organización es, fundamentalmente, un conjunto de seres humanos que se

¹⁷⁶ **SOTELO**, Carlos (2007): *Introducción a la comunicación institucional* Editorial Ariel, S.A, Barcelona.

¹⁷⁷ *Dentro del contenido de este trabajo estaré utilizando el termino “Institución” para no generar confusión con otros conceptos como organización o empresa.*

comunican para lograr unos fines, unas metas, tanto en línea de los logros Institucionales como por supuesto, los individuales”¹⁷⁸.

Reig, Mancinas, Nogales y Barriga hacen referencia a este ámbito de dualidad entre comunicación e institución: “Las instituciones por el hecho de actuar y desenvolverse en sociedad se ven obligadas a comunicar de forma inevitable, digamos que tienen una vertiente comunicativa de la que no pueden prescindir y que forma parte de ellas” y la comunicación institucional se ha convertido en determinados casos en una “obligación legal, ética y política que los representantes públicos tienen ante la ciudadanía (2010:81); ya que las instituciones públicas, a través de la comunicación buscan informar a los ciudadanos de los servicios que ofrecen y difundir campañas”¹⁷⁹.

Además Sotelo señala que “la existencia de una institución depende del acuerdo de voluntades libres, que comparten, a través de la comunicación, el objeto y los fines de un proyecto, el cual contribuye a su autorrealización y al desarrollo en general” y estas instituciones o empresas, no son vistas hoy como personas morales y sujeto pensante de su producción, sino también como colectividad consciente que se dirige a un determinado entorno, pues se advierte que desde el inicio de las organizaciones humanas han existido las practicas comunicativas inherentes a lo institucional”.

Es así que la comunicación representa un papel fundamental en todo tipo de institución para que esta avance hacia las metas propuestas; ya que la comunicación “hace posible que la gente se organice, defina sus objetivos, ejecute sus tareas, comparta sus ideas, tome decisiones, resuelva problemas y genere cambios”¹⁸⁰.

Además como señala Gutiérrez que esta comunicación debe ser aplicada en varios ámbitos de la institución y “toda institución realiza y precisa de la comunicación

¹⁷⁸ Con estos conceptos el autor señala que le “recuerda a teorías de la dirección gerencial como la Dirección por Objetivos o la teoría del Desarrollo Organizacional.”

¹⁷⁹ **RISQUETE**, J. (2005): *El gabinete de comunicación como motor de la información en las organizaciones: el caso de los gabinetes de prensa en los partidos minoritarios*. En Castillo, A. (coord.): Comunicación organizacional. Teorías y estudios, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.

¹⁸⁰ **VARONA**, Federico (2005): *El círculo de la Comunicación*, Netbilo. La Coruña.

porque necesita relacionarse con sus destinatarios -internos y externos-. Para ello, elabora y difunde productos y servicios de naturaleza informativa que pretenden satisfacer demandas de información”, ya que atender sola una dimensión constituiría un error¹⁸¹.

Por lo cual, es evidente que en toda institución, la comunicación deba ser un factor determinante y deba por lo cual, analizarse en conjunto y hacer una reflexión entre los medios de comunicación y organismos públicos o de derecho público, pues el ser humano ha utilizado a la comunicación a través del uso del lenguaje como su recurso mas poderoso para la transformación de convicciones, valores, creencias, políticas, objetivos e ideologías¹⁸².

La comunicación institucional se realiza a través de un programa que requiere normalmente cuatro fases que comprenden los planes de comunicación:

- ❖ **Investigación**: es el estudio en profundidad de la institución y de los públicos con los que se relaciona, para detectar las carencias, las capacidades competitivas, los desafíos futuros y las posibles oportunidades

- ❖ **Programación**: creación de una estrategia comunicativa desarrollada en un periodo, tomando como base la información recogida en la fase anterior.

- ❖ **Realización**: es la puesta en marcha efectiva de la estrategia programada, de acuerdo con los objetivos trazados.

¹⁸¹ **FERNÁNDEZ**, Sergio (2007): *Como gestionar la comunicación en las organizaciones públicas y no lucrativas*. Narcea, S.A. de Ediciones, Madrid.

¹⁸² **VARONA**, Federico (2005): *El círculo de la Comunicación*, Netbilo. La Coruña.

- ❖ **Evaluación**: es la valoración de los resultados obtenidos, confrontándolos con los iniciales objetivos del programa, en función de unos criterios establecidos previamente.

La imagen positiva la aporta la comunicación institucional a la empresa una vez realizado su plan de comunicación. Es necesario cultivar una imagen adecuada y positiva (que la empresa sea conocida por sus aspectos positivos) para que cuando surja la crisis tengamos capacidad de respuesta y no sea la noticia desfavorable la única que exista en la mente del público. Una buena imagen es el motor de las ventas. El origen de un producto es a menudo tan importante como el producto mismo, dentro de un sector, el imponerse una empresa como "referencia" es un objetivo muy importante. Las empresas cuya buena imagen se asocia a una buena reputación logran mejores resultados, que las que tienen mala reputación o carecen de ella. La coherencia, la homogeneidad, la repetición del nombre de la empresa, de su logotipo, de sus colores, de su estilo tipográfico, etc. Contribuyen a crear la impresión de una empresa única y específica. Este modo de proceder mejora el rendimiento de la inversión sin multiplicar los costes.

En ocasiones se producen crisis informativas ya que, en un plan de comunicación pueden surgir imprevistos. Estaríamos hablando de un hecho informativo importante, con gran repercusión pública, difícil para la persona o institución de que se trate y que se presenta con la característica de información de patrón agudo, junto con las de excepcionalidad e incertidumbre, marcado por la escalada de los acontecimientos y que se constituye en foco de atención y tiene como consecuencia la persecución informativa. Sigue siempre unas fases: Preliminar, Aguda, Crónica y de Recuperación o fin de la crisis. Sus efectos se traducen en: Nerviosismo y desorganización, contradicciones entre las fuentes y situación de desbordamiento ante el exceso de demanda informativa. Los aspectos comunes a cualquier crisis informativa son:

- Negación inicial del problema es también cuando surge una comunicación intercultural
- Infravaloración del problema, cuando la realidad lo impone.

- Desconcierto e inacción por parte de las autoridades, cuando no desafortunadas declaraciones y actuaciones.
- Como consecuencia, desconfianza y quejas por parte de los afectados.
- Repercusiones en los medios como información de patrón agudo.

En las altas esferas de las Administraciones Públicas, “la publicidad y comunicación institucional es la denominación genérica de los mensajes que el Gobierno dirige a los ciudadanos en el ejercicio de su función ejecutiva, en cuanto responsable último de la Administración General del Estado. Su regulación en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, obedece a la necesidad de mantener en esferas comunicativas separadas las acciones política y ejecutiva del Gobierno que le han sido atribuidas por la Constitución. Por lo tanto, la publicidad y comunicación institucional se conciben al servicio de los intereses de los ciudadanos para facilitar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes. Todo ello, mediante un uso adecuado de los fondos públicos que persiga el objetivo de difundir el mensaje común de la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla”.

Son cuatro los objetivos que establece la mencionada ley respecto de las campañas de publicidad y comunicación institucional: utilidad pública, profesionalización, transparencia y lealtad institucional. Todo ello se concreta en evitar ensalzar la labor del Gobierno mediante una planificación, ejecución y evaluación sujetas a criterios profesionales, al tiempo que se habilitan fórmulas para dar a conocer las actividades de publicidad y comunicación desarrolladas, y sin denostar la actividad de otras Administraciones Públicas. La página web se enmarca en el objetivo legal de transparencia para facilitar el acceso de todos los ciudadanos al conocimiento tanto de la normativa vigente en la materia como de los planes e informes anuales de publicidad y comunicación institucional, así como a las creatividades audiovisuales de las campañas publicitarias más significativas.

El nuevo sistema político democrático interviene en el cambio de juego de las relaciones entre administración y administrados. Al convertirse, la primera, en agente de

desarrollo económico y garantía del progreso social, interviene prácticamente en todos los sectores y su acción alcanza igualmente a todos los ciudadanos. Se vuelve «cada vez más sensible y vulnerable a los juicios de la opinión pública, por lo que busca revalorizar su imagen y ganar credibilidad». Porque la instauración de la Constitución provocará, además, en este país, el aumento de poder de la opinión pública y la liberalización de los medios de comunicación.

El objetivo de la información institucional será, como expresa Martínez Bargueño¹⁸³, identificar y desarrollar al máximo las relaciones con los ciudadanos, con vista al reforzamiento del conocimiento que éstos poseen de la administración, y procurar el consenso en torno a su gestión. Porque el ayuntamiento no puede actuar sin contar con la opinión pública, pues, «los representantes políticos correrían el riesgo de no salir reelegidos como consecuencia de la opinión crítica sobre la gestión de su mandato». Tienen el deber de someterse «al control democrático y de presentar, por lo menos, sus balances de gestión periódicamente».

Además, la creciente complejidad de las gestiones administrativas requiere ser explicada, porque sino obstaculizará la exigencia, por parte de las asociaciones de barrio y de vecinos, de una democracia local participativa. Los ciudadanos tienen el derecho a saber quiénes son los responsables de las distintas áreas, qué actividades se desarrollan y cuáles son sus costes. Black¹⁸⁴ dirá que el gobierno municipal es una responsabilidad compartida «el principal objetivo es desarrollar una mayor conciencia cívica y estimular a la gente para que se tome un interés activo por su gobierno local». Para ello, será imprescindible propiciar una mayor predisposición de colaboración por parte de los vecinos y que la administración les rinda cuentas.

Como puede observarse, las necesidades generadas por el nuevo orden político conducen a los municipios a crear servicios comunicativos que permitan las relaciones

¹⁸³ **MARTÍNEZ** Bargueño, M.(1985): *Información administrativa un derecho constitucional*, en AA.VV.: Información Institucional. Primeros encuentros, Ed. Generalitat Valenciana, Valencia, págs. 17-18.

¹⁸⁴ **BLACK**, Sam (1991): *Las relaciones públicas. Un factor clave de gestión*, Ed. Hispano Europea, Barcelona, pág. 191.

con los ciudadanos, utilizando de intermediarios a los medios de comunicación privados y a los de propia creación y gestión. Esta asistencia la ofrecerán los gabinetes de comunicación locales, a los que son necesario observar como fuentes de información, generadores de la imagen municipal e influyentes en los medios. Determinados sectores los definen como simples aparatos propagandísticos, mientras que otros los estiman imprescindibles fuentes de información.

Atendiendo a una definición más exacta, serán descritos por Ramírez¹⁸⁵ “como fuentes activas, organizadas y habitualmente estables de comunicación que cubren las necesidades informativas de distintas organizaciones que aspiran a tener resonancia en la opinión pública”. El gabinete de una corporación local sirve para sacar los asuntos públicos a la calle y acercar la administración pública a sus administrados, haciéndoles llegar los acontecimientos municipales y locales, en contacto directo con los medios de comunicación. Crean entre otras funciones los suyos propios: revistas municipales, emisoras locales, televisiones por cable, etc.

En su mayoría los gabinetes municipales fundamentan su actuación en sus relaciones con los medios, por lo que reciben el nombre de gabinete de prensa. Atender a las peticiones del gran número de medios existentes en la actualidad, no es tarea fácil. La cuestión se complica cuando, además, existe interés en mantener constantemente informada a la población. En este aspecto radica la función del gabinete, en satisfacer dichas necesidades comunicativas. Para lo que establecerán sistemas diseñados que proyecten la información necesaria. Con la ventaja que posee la administración, al ocupar el centro de atención de los medios, gran parte de la gestión que desarrolla se transforma en noticia.

La comunicación institucional, tiene muchas características similares a los conceptos de comunicación organizacional, empresarial o corporativa, por lo que encontraremos muchas similitudes en las definiciones, pero hay notas específicas para

¹⁸⁵ RAMÍREZ, T. (1995): *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona

delimitar el concepto de comunicación institucional, Weil¹⁸⁶, señala que hay muchas definiciones de este concepto “incluso unos muy parecidas o similares entre si y son numerosas las definiciones que se han dado al termino “comunicación institucional”, pero mas allá de su diversidad, tenían en común el hecho de dar una descripción en hueco, en negativo, es decir, oponiéndola a la comunicación publicitaria de los productos y las marcas”.

Este concepto se caracteriza también por incluir dentro de sus acciones el interés social lo cual debe de caracterizar a las organizaciones. Pero también se ha denominado de una manera confusa “comunicación institucional” a las actividades referentes a campañas de comunicación social, campañas colectivas, campañas para servicios públicos o municipios y también para empresas. Para Weil, la comunicación institucional «apareció para subrayar una novedad: la de un discurso que no estaba directamente destinado a vender un producto». Añadirá que el objetivo que persigue es dar a conocer su voluntad y suscitar la adhesión a su proyecto.

En las empresas se empezó a entender que comunicación institucional era todo aquello que estaba no destinado a vender un producto, sino que estaba enfocado a modificar comportamientos, actitudes o a conseguir adeptos a una idea, es decir su vínculo se encuentra en línea directa con las relaciones con la prensa y a las relaciones exteriores. Es decir, la comunicación institucional debe “dar a conocer de la empresa...dándole sentido y empuje”.

Por otra parte, se entiende que la comunicación institucional es el campo que coordina e integra las diversas áreas de la comunicación en una “entidad” como las relaciones públicas, la comunicación interna, la imagen visual corporativa, la publicidad y el denominado *mix marketing*¹⁸⁷.

¹⁸⁶ WEIL, Pascale (1992): *La comunicación global. Comunicación institucional y de gestión*, Paidós Comunicación, Barcelona, pág. 25.

¹⁸⁷ FERNÁNDEZ, Sergio (2007): *Como gestionar la comunicación en las organizaciones públicas y no lucrativas*. Narcea, S.A. de Ediciones, Madrid.

La definición de comunicación institucional está evolucionando¹⁸⁸, su progreso se comprende ya que para transmitir la misión y la política de la empresa, ésta debe recurrir a instancias diferentes a las comerciales y, es aquí en donde surge la comunicación institucional ya que será a través de ella, donde se buscará dar a conocer a la empresa y que ésta tenga una unidad y permanencia mas allá de la promoción de una marca o producto, es decir las empresas se convierten ahora en instituciones.

La comunicación institucional surge al igual que la comunicación individual o personal, y sus objetivos son los mismos, pero lo que si varían son los procedimientos para llegar a esos objetivos específicos, con lo cual, la importancia y funciones de la comunicación institucional es muy valiosa; la Comunicación Institucional llegó como una “novedad” ya que no estaba enfocada a vender productos.

Weil señala que la comunicación institucional busca hacer a la empresa mas homogénea en su finalidad e incentivar actitudes para concretar su proyecto, por lo cual “la empresa ya no es una fábrica, ahora es una parte de la comunidad y no sólo venderá productos, ahora su actividad es política y se dirige hacia la sociedad, con lo cual, se produce un cambio radical en toda la empresa, ya que ahora no sólo son productores, sino que ahora la empresa encabeza un proyecto, además de que se crea una representación unitaria de la empresa y se presta atención al emisor del mensaje; con lo cual, se da un giro al concepto de comunicación y se adopta uno nuevo”. “La comunicación institucional ha sido vista durante mucho tiempo como sospechosa por parte de aquellos que consideraban que la única vocación de la empresa era producir y generar una facturación”.

Con lo cual “la comunicación institucional supera así su tradicional naturaleza meramente accesorio o instrumental y adquiere capacidad para alterar la realidad de las cosas y, en sentido inverso, actualizarse a partir de las modificaciones de ésta, algo que demuestra sin dudas alguna su dimensión estratégica”. Incluso se afirma que la comunicación institucional es un género mas de empresa informativa; “sus promotores

¹⁸⁸ **SOTELO**, Carlos (2007): *Introducción a la comunicación institucional* Editorial Ariel, S.A, Barcelona.

precisan un conjunto organizado de trabajo, bienes, y relaciones comerciales, para difundir y recibir información. Claro que a diferencia de otras empresas informativas en las que, por lo general, la idea de empresa agrupa los significados de actividades y establecimiento, en la empresa de comunicación institucional el ejercicio de la actividad a veces no comporta una persona jurídica propia; sino que esta incluida dentro de una organización mayor, cuyo objeto no es exclusivamente informar”.

Para Regouby¹⁸⁹ la comunicación institucional expresa “la legitimidad de la empresa a través de la solvencia en la vida económica, social, política y cultural”; es decir, a través de la comunicación institucional “la empresa reafirma en la sociedad sus valores, con lo cual, el objetivo de la comunicación institucional en las empresas son los ciudadanos y no los clientes”.

Como se puede advertir el término comunicación institucional se encuentra en pleno desarrollo, esta muy ligado a las empresas, pero también como lo hemos señalado, es aplicable al ámbito de las instituciones públicas; a continuación enumeramos algunas de las definiciones que nos esgrimen diversos autores sobre el tema de estudio:

Losada Vázquez¹⁹⁰ señala que: “Entendemos por comunicación institucional el conjunto de relaciones que se extienden a todos los ámbitos de interacción organizacional y que se desarrolla como expresión oficial e intencional de la institución –en calidad de actor reconocible de los procesos de comunicación- a través de la integración de todos los medios a su alcance para facilitar su propio funcionamiento interno y favorecer la creación de una determinada imagen pública que resulte de la difusión de una personalidad definida en congruencia con su propia realidad, sus expectativas y objetivos, con las percepciones de sus miembros y las demandas del entorno”.

¹⁸⁹ RAMOS, Fernando (2002): *La comunicación Corporativa e Institucional. De la imagen al protocolo* Editorial Universitas, S.A., Madrid.

¹⁹⁰ LOSADA, Vázquez Ángel (1998): *La Comunicación institucional en la gestión del cambio. El Modelo Universitario*. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca.

Fernando Martín¹⁹¹ define a la comunicación institucional como: “La creación, coordinación, análisis, desarrollo, difusión y control de toda acción de gestión informativa interna y externa (noticia-actualidad) que diariamente se produce en una empresa o Institución tanto a nivel de actividades, servicios o productos, que afecta a un determinado público o colectivo social, y que se trasmite a través de los medios de comunicación”.

Sotelo Enríquez¹⁹² señala que: “La comunicación institucional se puede definir como la función del marketing informativo desarrollada en una institución interna y externamente, con el fin de descubrir, configurar y difundir los principios de su identidad en el mercado de la información. A través de la comunicación institucional se abren los cauces informativos internos y externos de la organización para que personas físicas y jurídicas (siempre sirviéndose de los individuos que la representan) participen en la construcción de la identidad”.

Andrade la define como: “El conjunto de mensajes que emite una organización de una manera programada y sistemática, tanto interna como externamente, con la finalidad de lograr la integración entre las instituciones y sus públicos, mediante la utilización de herramientas como la publicidad y las relaciones públicas, para cumplir con su función totalizadora”.

García Orosa¹⁹³ señala que: “[...] Por comunicación institucional podemos entender todos los mensajes que la organización trasmite, mediante los cuales se presenta como entidad, como sujeto social, expone argumentos sobre ella y habla como un miembro de la sociedad, desde un enfoque mas concreto y teórico sería la actividad de las entidades destinada a la planificación, implementación y evaluación de las

¹⁹¹ **MARTÍN, F.** (1999): *Comunicación Empresarial e Institucional. Gabinete de Comunicación y Prensa/Consultoras de Comunicación y Relaciones Públicas*, Segunda edición. Editorial Universitas S.A., Madrid.

¹⁹² **SOTELO, Carlos** (2007): *Introducción a la comunicación institucional* Editorial Ariel, S.A, Barcelona

¹⁹³ **GARCÍA OROSA, B.** (2005): *Los altavoces de la actualidad: radiografía de los gabinetes de comunicación*. Netbiolo S.L.

políticas comunicativas internas y externas en todos los niveles, con objetivos y medios determinados y públicos concretos”.

Capriotti, se refiere a la comunicación institucional como: “Todos los mensajes que la organización trasmite, mediante los cuales se presenta como entidad, como sujeto social, expone argumentos sobre ella y habla como miembro de la sociedad”. Arrieta señala que la comunicación empresarial o institucional es: “El sistema nervioso de la empresa o institución, siendo uno de los objetivos de la misma el concebir y realizar actividades que creen o fomenten la vitalidad y eficiencia, de los flujos internos y externos, adecuando el contenido y la forma, y cuyo fin último es crear, reforzar y modificar entre todo el personal de la organización, una actitud positiva en la empresa o Institución”.

Desde el punto de vista de la planificación, la comunicación institucional, persigue al menos los siguientes objetivos:

- Presentarse ante la opinión pública.
- Obtener un espacio estable y definido en los canales de comunicación conforme a un plan previo.
- Contribuir a los objetivos generales de la institución y mejorar sus métodos internos de trabajo, su productividad y el bienestar de los implicados.
- Como consecuencia de todo lo anterior, generar una imagen corporativa determinada, ajustada a los objetivos, consecuente con su historia y esperanzadora y positiva hacia el futuro.
- Afrontar situaciones de crisis conforme a unos protocolos previos y superarlas con el menor daño posible, y generando al final del proceso sensación de confianza.

Las instituciones públicas no son entes aislados de la Sociedad de la Información, por lo que "no pueden vivir ajenas a este fenómeno que invita a manifestar la presencia de cada organismo en la sociedad y su porqué". Por el contrario, deben

integrarse en su entorno y estar en continuo contacto con los ciudadanos, que son los receptores de los servicios prestados por las Administraciones Públicas. Las instituciones, y concretamente la administración local, tienen la obligación de informar a los contribuyentes de la manera en que gestionan el dinero público, de los acuerdos que toman y las actividades que llevan a cabo. Si no lo hacen, "serán los medios de comunicación y otros intereses quienes comuniquen a la opinión pública, sin ningún control por el organismo protagonista del hecho".

"El ciudadano demanda una mayor participación en la actividad administrativa con el fin no sólo de que aquélla atienda sus demandas, sino también de asegurarse la mejor calidad de los servicios que recibe"¹⁹⁴ (Ministerio de Administraciones Públicas, 2000: 21). En el ámbito local, la propuesta de Calidad Total consiste en incorporar a la Administración un nuevo punto de vista que vincula la actividad del ayuntamiento a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos: los clientes de la administración local. Hoy, el ciudadano exige estar presente en los ayuntamientos, opinar sobre la calidad de los servicios y modificar aquellos aspectos que no son de su agrado. Se ha pasado de una Administración paternalista y asistencial a una Administración receptiva, orientada al ciudadano, con una mayor receptividad ante sus expectativas y una clara apertura a su participación. Esta Administración debe promover un sistema integral y bidireccional en la comunicación, que aporte a la Administración "información relevante sobre las prioridades de los ciudadanos en los diferentes aspectos que cubren los servicios públicos, sobre sus expectativas y preferencias, sobre su nivel de satisfacción y sobre las posibles áreas de mejora en aquellas unidades con las que se relacionan" (Ministerio de Administraciones Públicas, 2000: 23).

Es en este sentido cuando cobra importancia el papel central que juega la comunicación en la gestión de la calidad. El ayuntamiento debe comunicar al ciudadano sus prioridades de actuación y cómo se piensan realizar. Esta comunicación debe ser constante, porque está demostrado que la información al cliente es clave para su

¹⁹⁴ *Ministerio De Administraciones Públicas (2000). Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. ISBN: 84-87366-77-5.*

valoración de la calidad. "La información a tiempo, dada de forma voluntaria al ciudadano, da siempre mayor satisfacción que cuando tiene que obtenerse como favor. "En cuántas ocasiones nos hemos encontrado, como ciudadanos que utilizamos algunos servicios municipales, con que hemos deseado saber el porqué de una demora en el servicio y nuestra irritación ha alcanzado cotas elevadas al recibir el silencio como respuesta"¹⁹⁵ (López y Gadea, 1995: 205).

Sin embargo, a los políticos les cuesta darse cuenta de la importancia que la comunicación tiene para el cumplimiento de sus objetivos. Muchos de ellos piensan que la gestión de comunicar no es una función del gobierno, pero lo cierto es que sin la gestión de la comunicación difícilmente puede llevarse a cabo la gestión de gobierno, porque todo gobierno se debe a los ciudadanos. Por eso, la comunicación debe abandonar el papel secundario que normalmente ocupa, dejando de ser un simple envoltorio o maquillaje, y convertirse en el principal eje de conexión entre la administración y los administrados. Para ello es necesario que previamente haya una comunicación interna eficaz.

Como hemos visto anteriormente, la llegada de la democracia y el nuevo orden político obliga a los ayuntamientos a crear servicios comunicativos que revaloricen su imagen y su credibilidad frente a la opinión pública. Cárdenas Rica¹⁹⁶ defiende la profesionalización de los gabinetes de prensa municipales, "para evitar que la información institucional se convierta en fuentes informativas interesadas. Es necesario que los periodistas que trabajan en dichos gabinetes sean profesionales al servicio de los ciudadanos y no de los intereses políticos. Su gestión en el gobierno local ha de ser apolítica. Su misión es servir a la prensa no a un partido".

Con la llegada de la democracia, comienzan a instalarse en nuestro país los primeros gabinetes de prensa municipales y, ante este fenómeno, la administración se

¹⁹⁵ López Camps, Jordi y Gadea Carrera, Albert (1995): *Servir al ciudadano: Gestión de la Calidad en la Administración Pública*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000. ISBN: 84-8088-079-1.

¹⁹⁶ Cárdenas Rica, M.L. (2000): *Gabinetes de prensa municipales en la provincia de Sevilla: la información como servicio local*, Diputación de Sevilla

hace más sensible a los juicios de la opinión pública, por lo que ha de revalorizar su imagen y su credibilidad. Tiene que someterse al control que ejercen las urnas, y sus representantes corren el riesgo de no salir reelegidos si la opinión general no les es favorable. Son las propias necesidades del nuevo orden político las que conducen a los municipios a crear servicios comunicativos que permitan la relación con sus convecinos, utilizando de intermediarios a los medios de comunicación.

Por otro lado, el foco de interés que muestran los medios sobre los temas de ámbito local, alerta para que se construyan barreras que eviten que la información institucional se convierta en fuentes de primer orden con tintes propagandísticos. Por ello, se propone, entre otras medidas, que sus técnicos sean profesionales al servicio de los ciudadanos y no de los intereses políticos. Conseguir un modelo para la comunicación municipal precisa el análisis de numerosos condicionamientos generales, requiere un examen crítico sobre la gestión que desarrolla la institución, en este campo, y el servicio que presta a los ciudadanos. Controlar la forma en que se divulga la actuación municipal y prever el impacto que tendrá en la opinión pública, constituye «una apuesta por la eficacia».

Por ello, hay que prestar atención a lo expresado por Fernández Areal¹⁹⁷, quien argumenta que es racional que el estado opine, aunque no lo es, y constituye un abuso de poder, que trate de orientar la información, «coloreándola, desvirtuándola- haciendo de ella desinformación». Sobre todo, cuando además se detecta que todos los gabinetes no reciben el mismo trato por parte de los medios, en relación a su presencia. Los institucionales, en los que se incluyen los municipales, van a aparecer frecuentemente, llegando a crear «conflictos de dependencia». Una vez que la administración descubre que «el silencio no es rentable» se convierten en fuente informativa de primer orden dentro del proceso comunicativo, natural e imprescindible. Este aspecto preocupa a los teóricos, reclaman una mayor participación de los ciudadanos en el sistema

¹⁹⁷ **FERNÁNDEZ AREAL**, M: *El informador frente al estado*, en AA. VV.: 'La comunicación política'. Op. cit., págs. 43-44. «Tiene el estado derecho y obligación de actuar como fuente informativa, tiene derecho igualmente a opinar; a lo que no tiene derecho es a modelar la información imponiendo su opinión o su versión».

comunicativo y que los medios recuperen su sentido crítico. Y también exigen que se haga distinción entre propaganda y la función real de los gabinetes.

Black¹⁹⁸ resume principalmente en dos los objetivos: dar habitualmente información sobre los planes y los logros de la institución, e informar y educar a los públicos sobre legislación, disposiciones y todos los asuntos que afectan a la vida diaria de los ciudadanos. Reclama que no se convierta en un organismo para hacer política, existe «para servir a la prensa», y consecuentemente a los ciudadanos. Porque su gestión en el gobierno local ha de ser apolítica. Su misión, como se expresaba anteriormente, «es promover la democracia e informar a los ciudadanos por medio de una información completa» y no en hacer progresar a un partido.

6.2. Estructuras de la gestión de la comunicación 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 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”¹⁹⁹.

Este nuevo contexto democrático supuso, en la gestión de la vida local, básicamente, dos cuestiones²⁰⁰: 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.

¹⁹⁸ BLACK, Sam (1991): *Las relaciones públicas. Un factor clave de gestión*, Ed. Hispano Europea, Barcelona, pág. 191.

¹⁹⁹ GARCÍA LÓPEZ, M. (2001): *Publicidad Institucional: el Estado Anunciante*. Málaga: Universidad de Málaga

²⁰⁰ DIEZ 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.

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 social²⁰¹. Dichas funciones evolucionan, tal y como indica Ramírez²⁰², 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 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 Almansa²⁰³ 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

²⁰¹ CÁRDENAS RICA, M.L. (2000): *Gabinetes de prensa municipales en la provincia de Sevilla: la información como servicio local*, Diputación de Sevilla

²⁰² RAMÍREZ, T. (1995): *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona

²⁰³ 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 Jaime I.

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, Almansa²⁰⁴ 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”.

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 Constitución²⁰⁵; 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)²⁰⁶ de 1986, que apuntaba “que existirá, en la organización administrativa de la entidad, una oficina de información que

²⁰⁴ **ALMANSA MARTÍNEZ, A.** (2005): *Relaciones públicas y gabinetes de comunicación*. *Anàlisi*, 32, 117-132.

²⁰⁵ **PICOS FREIRE, J.** (1995). *Estructura de la prensa local en España*. En AA.VV., *Manual de Periodismo* (608). Barcelona: Prensa Ibérica.

²⁰⁶ 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).

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).

De la misma forma, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local²⁰⁷ 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 en los últimos años 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)²⁰⁸, apunta, en este sentido, dos

²⁰⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

²⁰⁸ 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. Además como las características sociodemográficas, económicas, culturales y políticas que identifican a cada uno de los 8.116 municipios españoles son sumamente diferentes, 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.*

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.

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.

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

La publicidad institucional municipal, al igual que sucede en cualquier otro proceso publicitario, posee un fuerte componente persuasivo. Mediante ella se trata de convencer a los ciudadanos con argumentos razonados, se les incita a identificarse con determinadas causas, a participar e implicarse en otras desde el sentido de la corresponsabilidad y se construye una imagen de la institución municipal con una valoración altamente positiva²⁰⁹.

²⁰⁹ Siguiendo la clasificación de MOREU (2005), op. cit., 198 y ss., distinguimos, en función de su finalidad, seis categorías amplias: «la publicidad institucional de contenido informativo» como información a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, composición y funcionamiento de las instituciones municipales, servicios que prestan los ayuntamientos y actividades relacionadas, actos y procedimientos administrativos, actividades y proyectos ejecutados en el ámbito de sus atribuciones y competencias; «la publicidad de promoción social» basada en valores y conductas que consolidan la democracia, la libertad, la convivencia y la solidaridad en el contexto local, la implicación y sensibilización de la ciudadanía fomentando conductas o hábitos para la convivencia, el bienestar social o el compromiso con determinadas causas, así como la prevención y protección de la integridad física y

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.

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

Por otra parte, en los contextos democráticos, una de las principales obligaciones de cualquier gobierno es informar a los ciudadanos de aquellas decisiones o acuerdos alcanzados en la gestión político-administrativa que les influyen o pueden afectarles;

material de los ciudadanos, favoreciendo hábitos saludables; cuando se utiliza «la publicidad como medida de fomento» se potencia el consumo de productos y el uso de servicios considerados de interés general, así como los sectores económicos propios del ámbito territorial de la Administración municipal. «La promoción turística» se centra en la imagen del territorio con tales fines así como en los valores o señas de identidad territorial o poblacional, mientras que los grandes proyectos, logros y resultados reflejados a través de balances de gestión y memorias, entre otros formatos, o las iniciativas singulares desarrolladas en un municipio, se enmarcan en «mensajes de autopromoción o imagen»; así mismo, nos encontramos con otros «mensajes de carácter comercial o lucrativo» que se refieren a la venta de productos municipales o a la contratación de servicios públicos.

pero además, es necesario explicar y justificar a la ciudadanía el porqué de tales actuaciones así como la planificación del gasto público. En consecuencia, podemos afirmar que, “dentro de la estrategia de comunicación externa de cualquier organización pública, la función que posee mayor grado de incidencia por su repercusión, tal y como ya ha sido apuntado, es 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»²¹⁰.

Considera la autora que “para cualquier Ayuntamiento, mantener una relación equilibrada con los aparatos mediáticos locales, supone gestionar a través de ellos una imagen pública en consonancia con su estrategia comunicativa global. Para ello, la dirección de comunicación, a través de la unidad administrativa que asume las relaciones informativas, desarrolla funciones estandarizadas como el seguimiento y la documentación informativa, el análisis estratégico de los temas municipales y la mediación profesional²¹¹: a través de ellas se canalizan hacia los medios las

²¹⁰ **RUIZ VIVO, J.A.** (2003): *Periodismo Institucional. Comunicación Administración pública-ciudadano*, en Fernández, M., Sierra, J. y Valero, J. (coords.), Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones, Murcia, Universidad de Murcia, 39.

²¹¹ *Tal y como afirma PIÑUEL, J.L. (1997): Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones, Madrid, Síntesis, las dos primeras funciones están íntimamente interrelacionadas. De manera que un análisis estratégico informativo viene condicionado por la fase anterior de documentación sobre temas, aspectos, conflictos o situaciones que pueden derivar en consecuencias adversas para la organización municipal. Para ello, los gabinetes informatizan la información que se deriva de las agendas mediáticas a través de una codificación sistemática y rigurosa, para explotarla, interpretarla y presentar a los responsables de la institución informes que les permitan actuar en consecuencia: ya sea reforzando determinadas políticas municipales, corrigiendo otras o interviniendo en ámbitos que la ciudadanía percibe como desatendidos. La mediación profesional exige una intervención permanente por parte de los responsables de la unidad de relaciones informativas en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, en cuanto a la coordinación de las agendas de los departamentos, concejalías, organismos y empresas públicas; de esta forma, el gabinete coordina las agendas (políticas) para tratar de influir en la agenda mediática, dosificando la información organizacional de manera rentable en términos de imagen pública; en segundo término, la colaboración permanente con los máximos exponentes del aparato político-administrativo en la preparación de los diferentes encuentros periodísticos para establecer cierto control sobre el tratamiento de la información municipal.*

informaciones «interesadas» de la organización municipal y se atienden sus demandas informativas”.

A través de la información periodística se interpreta permanentemente y de forma sucesiva la realidad social²¹². 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 bien actúan como un revulsivo necesario para adoptar posicionamientos enfocados a modificar determinados aspectos de la realidad social.

En esta constante interpretación de los acontecimientos, 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, a través de la actividad periodística²¹³, nos encontramos con diferentes niveles que intervienen en este proceso:

- El nivel contextual: como conjunto de juicios o decisiones profesionales que tienen como objeto la identificación, comparación y evaluación jerárquica de las noticias, para seleccionar aquellas que se consideran más oportunas.
- El nivel textual: que permite al periodista elaborar un texto peculiar y específico, claramente diferenciado de otros tipos de textos, presentando como resultado la redacción del título, el párrafo de entrada y el cuerpo noticioso.

²¹² GÓMIS, L. (1991): *Teoría del periodismo. Cómo se forma el presente*, Barcelona, Paidós Ibérica; Armentia, I. y Caminos, J.M. (1998): *La información. Redacción y estructuras*, Bilbao, Universidad del País Vasco.

²¹³ A partir de la clasificación de NÚÑEZ, L. (1991): *Introducción al periodismo escrito*, Barcelona, Ariel Comunicación, 47-49, citado en Armentia, I. y Caminos, J.M. (1998), Op. Cit., 12-13.

- El nivel estilístico: como el estilo que utiliza el redactor, condicionado por su propia capacidad expresiva.
- El nivel formal: a partir del cuál 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. Se plantea, en consecuencia, en el modelo que proponemos, una relación de temas³⁴ que se estructuran en diferentes áreas y que, a su vez, pueden derivar en otros más específicos, propios de cada uno de los ámbitos de gestión política-administrativa. Esta relación de temas nos va a permitir identificar la agenda temática de la Institución y analizar, en consecuencia, cómo se ha reflejado la gestión municipal en los medios de comunicación local durante un periodo concreto.

Para planificar la estrategia informativa de los entes locales, los gabinetes de comunicación establecen una relación de temas (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 Piñuel²¹⁴, con la

²¹⁴ **PIÑUEL RAIGADA, J.L.** (1997). *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid: Síntesis.

documentación informativa, el análisis estratégico de los asuntos públicos y temas municipales y la mediación profesional con los aparatos periodísticos.

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.

6.2.3. La gestión de las relaciones institucionales

La tercera sección apuntada en el modelo son las relaciones institucionales: a través de ellas se establecen vínculos permanentes o puntuales, de mayor o menor intensidad, con los ciudadanos: ya sea a título individual o con los diferentes colectivos, entidades, organizaciones -públicas o privadas- e instituciones que se identifican en el mapa relacional de la organización municipal. Los procesos de comunicación dirigidos a la ciudadanía por parte de los ayuntamientos ha sufrido, en estos últimos años, una verdadera revolución basada en las TIC,s y en la evolución del concepto de información

pública. La filosofía 2.0²¹⁵, desarrollada a partir de diferentes aplicaciones webs, implica una orientación bidireccional en tales procesos comunicativos y relacionales al permitir compartir información o la participación de los usuarios en el diseño y los contenidos del propio soporte. Esta última sección se estructura a partir de tres subunidades administrativas especializadas:

- ✓ la **atención al ciudadano**, vía oficinas municipales (a través de la atención presencial, telefónica y telemática) e interpersonal (mediante encuentros formalizados o comunicación directa con los ciudadanos);
- ✓ la **participación ciudadana orgánica** (en los consejos sectoriales, territoriales o el propio Consejo Social de la ciudad), funcional (a través de consultas populares) o cooperativa (con entidades diversas, colectivos normalizados y asociaciones);
- ✓ a través de la **gestión de acontecimientos institucionales** (ya sean generales, si se corresponden con conmemoraciones de gran importancia para la vida municipal, o especiales, cuando se organizan por las diferentes áreas municipales con ocasión de acontecimientos propios del ámbito específico de sus respectivos servicios, funciones y actividades).

Entre estas tres secciones, que son el epicentro del modelo propuesto, 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,

²¹⁵ O, REILLY, T. (2009), *Sobre la web 2.0 y Open Source 2.0*, Tecnópolis, 17/09/2009. <http://blogtecnopolis.wordpress.com/2009/09/17/tim-oreilly-web210/>. Web visitada el 11/06/2010.

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 otra 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.

A través del mapa relacional se determina quienes van a ser los destinatarios de determinadas actuaciones planificadas por la dirección de comunicación, a partir de los objetivos comunicativos de la institución municipal; de manera que, a través de su mapa taxonómico, se realiza la segmentación pertinente para desarrollar determinadas líneas estratégicas. Este mapa taxonómico determina la «posición» que adoptan unos públicos frente a otros, en contextos definidos en los que el Ayuntamiento tiene que intervenir a través de procesos de comunicación pública. A través del estudio psicosocial de los vínculos establecidos, se analizan diferentes variables como la proximidad o distancia psicológica de los públicos objetivo, la frecuencia o periodo de contacto, la intensidad de la implicación con la institución, así como la motivación e identificación que caracteriza a tales vínculos. Este análisis determinará la orientación de las políticas relacionales para reforzar determinados vínculos o establecer otros (hasta ese momento potenciales) a través de las estrategias diseñadas por la organización municipal.

En cuanto a las variables contextuales, éstas se definen a partir de las características sociodemográficas, económicas, culturales y políticas propias de cada municipio; de la misma forma, en cada territorio existe una determinada estructura de los medios de comunicación local que condiciona los procesos y las rutinas periodísticas, publicitarias y relacionales de los gabinetes municipales.

Para las instituciones locales la interacción comunicativa-relacional representa una necesidad vital. A través del plan estratégico territorial, que se erige como el eje vertebrador de las políticas públicas de proximidad, se desarrollan diferentes líneas de gestión social, política y económica que deben ser traducidas en mensajes de comunicación pública a través de un modelo sistematizado, flexible y dinámico. La correcta aplicación de los procesos, así como la unidad y la coherencia en la gestión de

las actuaciones comunicativas y relacionales garantiza una orientación acertada hacia los objetivos marcados por las organizaciones municipales.

Si los responsables político-administrativos no son capaces de desarrollar una gestión suficiente y eficaz de la información que atañe a la entidad municipal, 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 los principales artífices de procesos de formación de opinión pública²¹⁶ no controlados por la institución pública.

Diezhandino²¹⁷ 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, añade que 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. “La orientación neopública de la teoría organizativa sostiene que la comunicación de los entes locales debe establecerse desde una perspectiva global de comunicación organizacional, a través de la cuál se implementa en el colectivo imaginario una marca de ciudad con valores y atributos convenientemente definidos”.

En consecuencia, en la elaboración de cualquier plan estratégico se diseñan proyectos de marketing municipal que poseen un fuerte componente comunicativo relacional que permiten mostrar a las ciudades como productos complejos y singulares.

²¹⁶ **MONZÓN, C.** (1990): *La Opinión Pública. Teorías, concepto y métodos*, Madrid, Tecnos; Monzón, C. (2006): *Opinión pública, comunicación y política*, Madrid, Tecnos; D’Adamo y otros (2007): *Medios de comunicación y opinión pública*, Madrid, Mc Graw Hill.

²¹⁷ **DIEZHANDINO, P.** (2007): *Periodismo y poder. Políticos, periodistas y ciudadanos voluntariamente desinformados*, Madrid, Pearson Prentice Hall.

A través del estudio psicosocial de los vínculos establecidos con los ciudadanos y los diferentes colectivos o grupos de interés identificados en el mapa taxonómico del ente local, se determina la orientación de las políticas destinadas a reforzar determinados vínculos o a establecer otros.

En este sentido, el modelo de comunicación municipal propuesto, basado en la publicidad institucional, las relaciones informativas y las relaciones institucionales como tres secciones autónomas con un fuerte componente de interdependencia, debería concebirse desde una perspectiva sistémica (o de sistema abierto) que le permitiera, a partir de una concepción dinámica y flexible, adaptarse al transcurso de los hechos o a nuevos contextos.

Y aunque existen parámetros comunes de referencia en los entes territoriales locales, el modelo de comunicación pública que puede ser implementado en un municipio, únicamente será eficaz en otro que reúna ciertas características semejantes al primero. En cualquier caso, dada la especificidad de cada ente territorial que se manifiesta a partir de sus características naturales y demográficas, el sentido identitario y de pertenencia de su comunidad local, la vinculación e implicación de ésta con la Institución municipal, la estructura de los medios de comunicación locales y diversos condicionantes contextuales, resulta obvio que cualquier propuesta debería ser adaptada a las necesidades y los objetivos -estructurales y coyunturales- de cada ayuntamiento. Pero, además, la eficacia del modelo pasa por la identificación e implicación, sin reservas, de los máximos responsables políticos y administrativos con el sistema de comunicación establecido. Su voluntad real de asumir esta propuesta sistemática, la dotará de coherencia y garantizará el correcto funcionamiento de los procesos integrados en ella.

En el contexto actual, los equipos de gobierno municipales necesitan, para mantener su continuidad al frente de los Ayuntamientos, estructuras comunicativas profesionalizadas, integradas por recursos humanos con perfiles especializados. Resulta conveniente propiciar la estabilidad de estos recursos (o al menos de parte de ellos) 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. Esta decisión, que huye de planteamientos politizados 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 se va a desarrollar no sólo dentro de los parámetros - legítimos- del derecho a la información de la ciudadanía, sino desde la orientación marcada por los objetivos estratégicos de la organización municipal. Es una muestra clara de su compromiso con la transparencia administrativa que permitirá instalar en el imaginario colectivo la credibilidad de la institución como fuente informativa.

Sistematizar de forma eficiente los procesos de comunicación pública y diseñar las estructuras administrativas pertinentes debería ser, por tanto, una prioridad en el contexto de las organizaciones municipales, ya que de ello depende que los responsables políticos y administrativos rentabilicen su gestión, y «la hagan valer» de cara a los próximos comicios electorales.

Para concluir, 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, 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 ciudadana, 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.

La revisión de la literatura sobre la comunicación pública lleva a centrar las conclusiones con relación a tres aspectos:

- La necesidad de desarrollar la terminología, con el propósito de unificar criterios para favorecer su comprensión y, por tanto, también su gestión.
- La identificación de múltiples funciones y roles asignados al ámbito comunicativo en el sector público, que presenta un marco de mayor complejidad de gestión, y permite identificar las diferencias sustanciales entre la gestión comunicativa pública y la que se refiere al entorno empresarial.
- La necesidad de abordar, de forma decidida, el campo de la gestión comunicativa en la administración pública como consecuencia de su actual interés estratégico.

6.3. La gestión institucional en la Administración Pública

Desde aquí vamos a abordar las estrategias que usa el poder para controlar y aumentar su presencia en el discurso de los medios de comunicación. Dos aspectos fundamentales que nos van a guiar en este capítulo son la agenda mediática y las fuentes que, desde el momento que se institucionalizan y emprenden flujos de comunicación continuos con los diversos sistemas mediáticos con el fin de afianzar su puesto en la agenda mediática.

Para ello, partiremos de la hipótesis de reafirmar la misión de los gabinetes de comunicación como el origen real de la mayoría de los contenidos que se difunden en los medios de comunicación y, por lo tanto, forman parte de ese “poder” que define la opinión pública que llega hasta la audiencia. Analizar el trasfondo de los contenidos informativos que interesan a los medios transmitir, analizar los mensajes que triunfan ya sea por su contenido social, económico, ejecutivo o, sencillamente de tipo especializado, sería parte del objeto de este capítulo.

Tenemos ya por lo tanto los ejes sobre los que van a girar estos contenidos y que abordaremos ampliamente a lo largo de este capítulo, que son los siguientes:

- El Gabinete de Comunicación como fuente principal de información
- La Agenda Mediática
- La Opinión Pública
- Las Audiencias

Con ello, pretendemos analizar cómo interactúan estos flujos de información: la creación y el proceso de la información en los gabinetes; el gabinete con la agenda mediática y la repercusión de los medios de comunicación en la sociedad (opinión pública). Reduciendo la función de los medios de comunicación a la de correa de distribución de los contenidos que se difunden desde los gabinetes a las audiencias.

Digamos que el poder, en este caso el poder político, crea su propio gabinete de comunicación y se convierte en una fuente de referencia y credibilidad para tener

presencia continua en los medios de comunicación. No obstante, “hay que hacer una diferenciación importante cuando el objeto del discurso es una administración pública que se debe al objetivo principal de identificar y desarrollar al máximo las relaciones con los ciudadanos con vistas a reforzar la opinión ciudadana sobre la administración y el consenso sobre su gestión”, así es como lo explica Martínez Bargueño²¹⁸.

Siguiendo a otra autora, Berta García Orosa²¹⁹ analiza la relación tradicional del poder con los medios de comunicación, situando desde los inicios de la historia del Periodismo cómo los sectores más poderosos e influyentes de la sociedad de cada momento intentan controlar e influir en los contenidos que circulan en los periódicos. En líneas generales, el curso de la Historia ha demostrado que los poderes políticos y económicos intentan controlar la información de una u otra forma y para ello recurren a las fuentes “por ser en buena medida las que gobiernan todo el proceso de información”.

Txema Ramírez²²⁰ resalta que los gabinetes de prensa son “aquellas fuentes activas, organizadas y habitualmente estables de información que cubren las necesidades informativas de aquellas organizaciones del ámbito cultural, social, político y económico que aspiran a tener influencia ante la opinión pública.” El autor concede al gabinete de prensa la categoría de fuente informativa activa, porque puede tomar la iniciativa; organizada, en cuanto tiene un lugar determinado al que puede dirigirse el periodista y, por último, estable.

De la definición del gabinete de prensa se pasó a hablar de gabinete de comunicación como el lugar “donde se gestiona toda la información que cada empresa e institución produce, día a día, traduciéndose en comunicación interna y externa al ser contestada por los ciudadanos, empleados, accionistas (...), según la definición de

²¹⁸ **MARTÍNEZ BARGUEÑO, M.** (1985): *Información administrativa un derecho constitucional*, Inn: AAVV, Información institucional. Primeros encuentros, Valencia. Editorial Generalitat Valenciana

²¹⁹ **GARCÍA OROSA, B.** (2005): *Los altavoces de la actualidad: radiografía de los gabinetes de comunicación*. Netbiolo S.L.

²²⁰ **RAMÍREZ, T.** (1995): *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona

Fernando Martín²²¹. Entienden los expertos que la denominación de esta oficina o departamento como gabinete de comunicación comprende mejor la globalidad del fenómeno, ya que además de la prensa, están también la radio y la televisión y, ahora, los medios electrónicos.

Este trabajo deja constancia de que el fenómeno de los gabinetes de comunicación en las instituciones de poder ha pasado de ser puramente anecdótico –con apariciones puntuales en algunos sectores de la sociedad- para convertirse en una estructura consolidada totalmente irreversible e implantada en la sociedad. Esto viene a demostrar que la aparición del gabinete de comunicación dentro del organigrama de poder coincide con la consolidación y estabilidad de la institución y deja de ser algo puntual para convertirse en un flujo continuo de información.

Coincidiendo con la proliferación de estas “oficinas de información”, en este sentido Txema Ramírez habla de la aparición de lo que los expertos coinciden en afirmar “fenómeno de los nuevos emisores”. Como nos hemos referido anteriormente, en este capítulo tratamos de analizar las estrategias que usa el poder y, en este caso el poder político, para conseguir presencia en la opinión pública, nos vamos a situar en un contexto social en el que para conseguir ese objetivo necesita hacerlo a través de dos medios tradicionales, el control sobre la propiedad y el control sobre las políticas de comunicación. Nos podemos preguntar entonces qué papel ocupa el gabinete de comunicación en este orden, la respuesta es un nuevo medio de control sobre la fuente de información. De forma que le permite al poder político intervenir en las rutinas productivas de los medios con armas puramente periodísticas.

Este sentido subraya no sólo la necesidad de estar manifiestamente en la opinión pública para resaltar el poder, sino también el carácter imprescindible de tener una presencia favorable cualitativamente y las estrategias necesarias para alcanzarlas a

²²¹ MARTÍN, F. (1999): *Comunicación Empresarial e Institucional. Gabinete de Comunicación y Prensa/Consultoras de Comunicación y Relaciones Públicas*, Segunda edición. Editorial Universitas S.A., Madrid.

través de los gabinetes de comunicación, que imprime valor a la información y acentúa la presencia positiva de la institución en los medios de comunicación.

Sam Black²²² resume en dos las funciones de los gabinetes de comunicación dentro de las administraciones públicas: la primera de ellas, dar habitualmente información sobre los planes y los logros de la institución; la segunda, educar a los ciudadanos sobre la legislación, disposición y todos los asuntos que afectan a la vida diaria de la ciudadanía.

Entienden los expertos que el gabinete de comunicación es una forma evolucionada de la relación entre la administración y los ciudadanos dentro de la vida democrática que sugiere que a mayor complejidad de la administración, mayor apertura y paso del administrado al ciudadano/cliente.

Existe además una gran diferenciación respecto al tipo de institucionalización de la comunicación en tanto si hablamos de una comunicación institucional realizada desde dentro de la propia institución –gabinete de comunicación- o si se realiza desde fuera de la entidad –asesoría externa de comunicación-. En el primer caso, la comunicación sale del propio gabinete que está ubicado como un departamento interno dentro de la estructura y funcionamiento de la institución y que se encarga de la política comunicativa. Cuando hablamos de asesoría externa de comunicación, como es el segundo planteamiento, nos referimos a una empresa externa que la entidad contrata de forma continuada o periódica para que se encargue de planificar la política comunicativa y de ejecutar el plan de comunicación o algunas de sus funciones. En ambos casos los objetivos y las funciones son similares, no tanto así, la dinámica de trabajo y las ventajas e inconvenientes son diferentes en ambos planteamientos.

²²² **BLACK**, Sam (1991): Las relaciones públicas. Un factor de gestión, Editorial Hispano, Barcelona

6.4. El Gabinete de Comunicación como fuente principal de información

Los gabinetes de comunicación nacen al amparo de la reestructuración de la administración pública con la llegada de la democracia, vinculados al poder político y con escasos pero profesionales medios humanos y una buena infraestructura, orientados fundamentalmente a la transmisión de información con los medios de comunicación.

Siguiendo a Cárdenas Rica²²³, la autora considera un error aquella administración pública que no cuente en su plantilla de funcionarios con expertos en estos temas de comunicación, pues, “si realizan bien su trabajo redundará en el crédito de un determinado concejal de un partido concreto; pero esto también ocurre con cualquier funcionario de otro departamento. Los años de experiencia deben servir para trazar una línea definida entre la información oficial y la propaganda de partido, entre la coyuntura del departamento y la plataforma política; los cargos públicos lo saben y también sus funcionarios”.

Como bien se expresó en el II Congreso de la Comunicación Corporativa²²⁴, el hecho de que los periodistas del servicio de comunicación sean funcionarios de oposición garantiza “una estancia en el servicio mucho más larga, lo que redundará en un mejor conocimiento de las estructuras administrativas que atienden. La estabilidad del citado servicio y el mantenimiento de sus normas de funcionamiento y contenidos generan confianza en los medios de comunicación. Hace disminuir los recelos habituales ante una información procedente de un gabinete de prensa. Ello produce una visión más coherente y global de lo que es la institución pública y evita el distanciamiento de la actualidad puramente política respecto del conjunto de la entidad institucional”.

En principio, para la institución pública “toda información ha de estar subordinada al bien público”, busca la utilidad general, atendiendo al terreno de los

²²³ CÁRDENAS RICA, M.L. (2000): *Gabinetes de prensa municipales en la provincia de Sevilla: la información como servicio local*, Diputación de Sevilla

²²⁴ **II Congreso de la Comunicación Corporativa**, Asociación para la Comunicación empresarial e Institucional, Madrid, octubre 1996

grandes principios. Es decir, a la administración le interesa que la información sea siempre beneficiosa para la institución en sí misma y en lo que representa y a los ciudadanos a los que sirve, “porque en cuanto se introduce la finalidad en el proceso informativo, se pasa al campo de la propaganda o, al menos, al campo de la opinión”.

Motivo por el que los gabinetes, en cuanto son requeridos por la comunidad ciudadana, deben mantener la suficiente independencia profesional para que jamás se conviertan en instrumentos de manipulación social, ni por tanto en meras herramientas publicitarias o propagandísticas de la institución pública. Siendo preciso reclamar para sus profesionales, al igual que se le reconoce al periodista de los medios, la cláusula por la que pueden rechazar la intervención en un asunto que fuese contra sus convicciones justificadas, del mismo modo el periodista de los gabinetes de prensa deberá tener «reconocida la facultad de no cooperar en informes que careciesen de veracidad o ética».

El sistema eficaz consistiría en proporcionar a sus especialistas los recursos adecuados para hacer frente a las exigencias de la zona en la que trabajan. Aunque también todos los miembros de un ayuntamiento y su administración deben ser conscientes de la necesidad de seguir los principios que mueven la comunicación institucional, por lo que deberán fomentar la confianza mutua. La confidencialidad es imprescindible en este terreno y los profesionales han de respetar los códigos de conducta aplicables al respecto. Ésta es «particularmente importante cuando se trabaja en el gobierno central o local».

Resulta evidente que si no se ponen los controles necesarios, como expresa Ángel Benito²²⁵, a la denominada información institucional y, sobre todo, si los medios de comunicación no establecen los exámenes oportunos para asegurar la autenticidad de las fuentes, la comunicación difundida por la administración «llegará a ser un instrumento de dominación».

²²⁵ **BENITO, A.:** Información intencional y tecnología, en curso de verano de El Escorial: 'Información, política y cultura', Universidad Complutense, Madrid, 1988, pág. 31.

Pese a la transformación que han experimentado las administraciones públicas a lo largo de la democracia, la comunicación política se suele confundir aún con la institucional, que acusa una falta de identidad, de forma que hasta su propia función es poco reconocida y, a menudo, justamente identificada con la comunicación política; «los miembros de su personal tiene un estatuto tan particular que no saben si deben presentarse como periodistas o como asistentes políticos».

A la hora de gestionar las relaciones informativas es indispensable introducir la especialización profesional como un factor clave de la comunicación, en el sentido de garantizar el derecho y la obligación de ocupar espacio en la opinión pública con fines de índole social, política, sindical o, en general, de interés público sobre temas que preocupan a la ciudadanía.

Como, además, los medios de comunicación tienen la obligación de transmitir a la opinión pública contenidos plurales y contrastados sobre la gestión de sus representantes políticos, el gabinete de prensa juega un papel fundamental en esta tarea informativa y es por esa especialización profesional como mejor va a adaptar la tarea informativa a los modelos, géneros, estilos y rutinas de los medios de comunicación.

Cárdenas Rica reafirma “la necesidad de que sea un profesional de los medios la persona responsable que se ponga al frente de esta difícil tarea de la actividad informativa institucional. Porque como de lo que se trata es de ocupar espacio en la cosa pública ¿no? pues quien mejor que un profesional de los medios y no cualquier aspirante a intervenir en el modelo de construcción de la opinión pública. Con ello se pone en valor el capital profesional técnico especializado que puede aportar la perspectiva profesional del periodista”.

Frente a este espacio público se posicionan, por otro lado, los medios de comunicación que, cada día, simplifican las fórmulas de selección de los contenidos informativos. Se está hablando de que mientras el periodista emite un amplio caudal de información institucional -no son pocas las instituciones que cada vez quieren ocupar más espacio en los medios- muchos de los mensajes mueren en esa presión continua de

filtro de los medios de comunicación entonces la cuestión de análisis en este punto se centraría en los mensajes que verdaderamente llegan a la opinión pública.

Para Fernando Martín²²⁶, la función del gabinete, siempre que éste sea gestionado por un profesional de la información, es la de crear, coordinar, analizar, desarrollar, difundir y controlar todas y cada una de las acciones de gestión informativa interna y externa que esa empresa o institución (organización) necesita comunicar a sus diferentes públicos a través de los medios de comunicación, es decir, conseguir transmitir una buena imagen de toda su cultura corporativa.

La labor del encargado de prensa es la de comunicar y ofrecer información de la institución a los periodistas, una tarea en la que es un especialista. Es decir, el encargado de prensa es periodista especializado en la institución para la que trabaja. Ése es su objeto de estudio y análisis del que tiene que extraer información interesante para los periodistas. Además, el responsable de comunicación es el canal más adecuado para dirigirse a la opinión pública, por lo que la institución debe depositar en este cargo toda su confianza y tiene que asumir sus responsabilidades en la función comunicativa.

Para Pascale Weil²²⁷, la principal función del gabinete de prensa es comunicar el proyecto de empresa no solamente revelando la imagen ideal de la firma tal y como aparece ante los ojos de su dirección o presidente, sino también hacerla reconocer como tal por los asalariados o por el público objetivo. Esta función consiste, en suma, en transformar el "querer ser" de la dirección en una visión "común".

Es el director de relaciones con los medios o jefe de prensa la persona que gestiona las relaciones con los distintos medios de comunicación, de acuerdo con el plan global de imagen y comunicación de la institución. Entre sus principales funciones se encuentran: captar información para facilitar aquella que se considere estratégica a la

²²⁶ MARTÍN, F. (1999): *Comunicación Empresarial e Institucional. Gabinete de Comunicación y Prensa/Consultoras de Comunicación y Relaciones Públicas*, Segunda edición. Editorial Universitas S.A., Madrid.

²²⁷ WEIL, Pascale (1992): *La comunicación global. Comunicación institucional y de gestión*, Ediciones Paidós, Barcelona

alta dirección y para suministrar la materia informativa a los medios; elaborar y difundir la información a través de soportes informativos (nota/comunicado/dossier/revista/resumen diario de prensa...) y relaciones informativas directas (rueda de prensa, entrevista, desayuno de trabajo, viaje/visita a la empresa...), y, en definitiva, controlar la información. Su función es primordial también a la hora de establecer una correcta comunicación del portavoz en la gestión de la comunicación de crisis.

Para alcanzar mayor eficacia es muy necesario que los gabinetes de prensa aporten a cada medio el material que precisa. A la prensa le puede bastar con una nota de prensa y unas palabras/declaraciones entrecomilladas, pero la radio necesita sonido de la rueda de prensa ofrecida o de la temática que se trata en la noticia que el gabinete pretende colocar en antena. A la televisión, lógicamente, le hacen falta imágenes.

La comunicación permite a la administración pública una toma de poder simbólica que fija la imagen que la empresa piensa ofrecer a la opinión pública. Sin embargo, esta imagen no será plenamente eficaz mientras no sea reconocida, y naturalmente compartida, la que sea aceptable y la más participativa.

Otra función básica de los gabinetes de prensa es conseguir la mayor "accesibilidad", concepto que se puede definir como "la capacidad de la institución de convertirse en referencia de los medios de comunicación". Para conseguir éxito en este objetivo es imprescindible por parte del jefe/a de prensa llevar a cabo unas continuadas y buenas relaciones con los profesionales de los medios, además de transmitir los mensajes con rapidez y eficacia. Asimismo, el responsable de prensa debe marcarse como meta conseguir la mayor comprensibilidad posible en torno a los mensajes que envía a los medios con el fin de que éstos sean capaces de transmitirlos a la sociedad lo más fielmente posible a la realidad. El concepto de "comprensibilidad" es la capacidad para lograr que los medios elaboren y difundan mensajes significativos para sus públicos.

El jefe/a de prensa debe tener un buen conocimiento y comprensión de las relaciones humanas; saber cómo medir y valorar las actitudes públicas; procurar lograr

el ajuste entre el interés público y el interés privado de la institución que representa o la intencionalidad partidista del color político para el que trabaja; y contar, además, con un buen bagaje de conocimientos de diversas ciencias sociales. Por otra parte, debe tener muy presente y hacérselo presente a la institución que “nunca las palabras hablan más alto que los actos. Esto quiere decir que la imagen debe ser coherente con la identidad”.

Para Hans Jonson²²⁸, la función principal del responsable de comunicación es la de apoyar a la alta dirección en el proceso estratégico y asegurarse de que :

- ✓ Establezca estrategias satisfactorias incluyendo definiciones de la "identidad" de la compañía.
- ✓ Tenga conocimiento de lo que los grupos de contacto pertinentes, dentro de la compañía y fuera de la misma, piensan de ella, cuál es su "imagen" en diferentes grupos clave.
- ✓ Conozca cómo esta "imagen" influye en el éxito y en el desarrollo de la compañía.

Sin embargo, tras todas las buenas palabras y optimistas mensajes de cuáles son las funciones que tienen dentro de una organización o institución, los responsables de los gabinetes de prensa se encuentran con que los mismos cuentan con muchas disfunciones. La disfunción más importante es que muchos de estos gabinetes no están gestionados por periodistas, es decir, por licenciados en Ciencias de la Información , sino por personas a las que les gusta escribir y se han acercado teóricamente a las rutinas productivas de los medios de comunicación, y, por lo tanto, han aprendido lo imprescindible para defenderse en el mundo de la empresa.

La inadecuada formación es el principal problema de los gabinetes de prensa en nuestro país, porque ha provocado, desgraciadamente, que muchos grandes periodistas

²²⁸ **JOHSSON**, Hans (1991): *La gestión de la comunicación*, Ediciones de las ciencias sociales, Madrid.

de los distintos medios de comunicación no confíen en los/as jefes/as de prensa, sobre todo de empresas privadas, por las malas experiencias de falta de profesionalidad, que han experimentado a lo largo de su carrera. Evidentemente también existen casos en las Administraciones Públicas, pero los expertos aseguran que en menor cuantía.

Esta realidad provoca muchos problemas para todos aquellos profesionales que se enfrentan al reto de gestionar un gabinete de prensa de nueva creación, sobre todo, en las empresas privadas. Esta lacra del pasado debe ser poco a poco eliminada con comportamientos profesionales, éticos y objetivos por parte de los periodistas que gestionan los gabinetes.

Las relaciones de las instituciones con los periodistas no pueden depender de la capacidad de oratoria, no pueden ser realizadas de forma eficaz intentando improvisar las técnicas informativas; es necesaria una formación de los responsables de los gabinetes de prensa, que deben ser profesionales capaces de generar e introducir en los medios informativos los mensajes de la institución.

Otra gravísima disfunción a la que se enfrentan los gabinetes de prensa es la falta de fe en el proyecto comunicativo por parte de la institución. A la que habría que sumar además la notable ausencia de planificación, previsión, organización etc. de la comunicación en el seno de las instituciones, no por falta de empeño por parte del profesional que dirige el gabinete, sino más bien por falta de interés de la dirección de la empresa.

Justo Villafañe²²⁹ resume un estudio elaborado por el Instituto Para el Desarrollo de la Comunicación Aplicada (INDECA), en el que se señala que “la función de la comunicación rarisima vez era objeto de una planificación y gestión estratégica y su desarrollo devenía, la mayor parte de las ocasiones, en una labor coyuntural y supeditada, muy frecuentemente, a la función comercial de la compañía, lo que, de paso,

²²⁹ VILLAFANE, Justo (1989): *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Editorial Pirámide, Madrid

demostraba de nuevo ese vicio endémico en nuestro país de identificar comunicación con comunicación de marketing, es decir, con publicidad y promoción”.

Continuando con el relato de las principales disfunciones a las que se enfrentan los gabinetes de prensa nos encontramos con la propia realidad de la institución para la que se trabaje. La comunicación debe utilizarse siempre como correa de transmisión de la realidad. “Nadie puede inventarse lo que no se es porque ya no estaríamos trabajando en comunicación sino en otra cosa distinta que andaría muy cerca de lo que conocemos como mentira”.

Otro problema al que se enfrentan frecuentemente los responsables de los gabinetes de prensa es una dispersión de información, sin que existan canales adecuados para poder canalizarla, centralizarla y procesarla con eficacia. Por lo tanto, debería ser el departamento de comunicación el encargado de elaborar protocolos y materiales que faciliten el conocimiento de la institución, su estructura y los procedimientos oportunos de trabajo. Se trata de crear recursos que aumenten la transparencia en lo que se refiere al funcionamiento institucional y que faciliten la coordinación de acciones.

Sin embargo, cuando los responsables de las distintas áreas son celosos de su gestión y no son conscientes de la necesidad de comunicar que tiene la institución ponen muchas trabas a que esa información “de carácter interno” pueda ser conocida, procesada y rentabilizada por el gabinete de prensa. La teoría dice que, por el trabajo específico del encargado/a de prensa, éste ha de tener un conocimiento exhaustivo de la organización de la que tiene que informar: nos referimos a conocer los procesos de producción, los servicios, las personas que trabajan y las estructuras y relaciones entre ellas. No se le puede negar el acceso o esconderle información: ello repercute, o puede repercutir, en perjuicio de la organización. La capacidad de comunicación del encargado de prensa está en relación directa con su acceso a la información.

Asimismo, la eficacia comunicativa depende exclusivamente del responsable de comunicación, ya que cualquier acción u omisión (filtraciones, comentarios o falta de confianza) va en desdoro de la propia institución. Sin embargo, y desgraciadamente en muchos casos, los responsables de los gabinetes de prensa trabajan más como “apaga-

fuegos” de comentarios realizados por el máximo responsable de la institución en la que prestan sus servicios que como verdaderos gestores de esa comunicación. En algunas instituciones españolas ocurre que el director de comunicación es el último informado de acontecimientos consumados, cuando la práctica normal aconseja que el responsable de prensa deberá elevar el asunto para ser discutido en serio con la dirección, de manera que su cometido, sus responsabilidades y sus fines sean revisados y puestos en claro.

Johnsson asevera que “si se le considera exclusivamente como un productor de artículos para la prensa y como cartero, deberá preguntarse a sí mismo formalmente si ése es el papel que está dispuesto a seguir desempeñando. Un director de comunicación que se gane el pan que se come deberá contribuir con bastante más que todo eso”.

Se trata, no cabe duda, de una afirmación tajante que muchas de las personas que desempeñan su trabajo en gabinetes de prensa no podrán ni siquiera plantearse ante el conocimiento de una situación muy clara: se les dice que “esto es lo que hay, si lo quieres bien y si no ya sabes donde está la puerta”. Queridos amigos, la calle está llena de periodistas en paro”. La dirección tiene mucho que ganar haciendo que el responsable de prensa participe en las primeras fases de las deliberaciones sobre asuntos importantes. Cuando más delicado sea el asunto, tanto mayor será el número de problemas que se presenten respecto a opiniones/actitudes y tanto más importante deberá ser la aportación del responsable de comunicación. Uno de los beneficios de disponer de una función adicional de análisis "neutro".

El responsable de prensa deberá estar profesionalmente familiarizado con la evolución de factores de actitudes y opiniones desde muchos lados. Puede aportar también ideas adicionales respecto a quién debería ser consultado o informado en el proceso de toma de decisiones, en qué secuencia y por quién. Finalmente, al tener notificación por adelantado, podrá estar mejor preparado para los aspectos técnicos del propio “anuncio”, como pueden ser elección de canales, medios, portavoces y calendario.

Otra disfunción, muy común, en el trabajo de los gabinetes de prensa es la falta de pertinencia en los mensajes que hace públicos a través de los medios de comunicación. Normalmente, esta situación está provocada por una disfunción aún más importante, y, ya comentada, que hace referencia a la ausencia de una estrategia comunicativa global en muchas organizaciones. Esta carencia provoca en numerosas ocasiones que, con el uso de la comunicación, se consiga el efecto contrario al que se perseguía. Un mensaje aislado puede parecer desde nuestra oficina muy positivo y bueno para la institución. Sin embargo, unido al resto de mensajes enviados hasta la fecha, por ejemplo, en el último año, y a la realidad social que definen sus circunstancias, ese mensaje puede ser interpretado por los medios de comunicación y enviado a la sociedad con un sentido totalmente diferente al que tenía cuando decidimos enviarlo. Es necesario, por tanto, contar con una planificación global de la comunicación que nos permita, siempre que sea posible, conocer de antemano cuál será el efecto de nuestro mensaje.

Una vez realizando este seguimiento pormenorizado de la mayoría de las disfunciones que se producen en los gabinetes de prensa podemos llegar a la conclusión de que la mayoría de ellas están provocadas por la propia organización interna de la institución. Es evidente que la ausencia de planificación de la comunicación institucional repercute negativamente en la propia organización. La comunicación es un área con sus particularidades, y es más eficaz cuanto más centralizada está.

Es por esto que la institución tiene sus obligaciones con el encargado de prensa. Éstas son estructurales y funcionales :

- **Estructurales:** El encargado de prensa tiene que estar en una posición de igualdad con los directivos que le facilitan la información; y éstos deben tener en consideración sus sugerencias. Por las obligaciones que tiene debe ocupar un lugar adecuado en el organigrama de la empresa y estar bajo las órdenes directas del presidente. En ningún caso, el encargado de prensa debe obedecer mandatos del departamento de marketing o de publicidad.

- **Funcionales:** Que tiene la empresa con el jefe/a de prensa. Miguel del Río Martínez asegura que “por desgracia, y pese a la gran utilidad que tienen hoy en día, no se puede decir que los gabinetes de prensa estén dotados adecuadamente tanto de medios humanos como técnicos. Por regla general, la figura del jefe/a de prensa suele recaer en una única persona, lo que, cuando hablamos de una institución de gran representación social, resulta del todo insuficiente”.

Por lo tanto, debemos partir de la base de que la comunicación necesita de unas infraestructuras y de un material técnico para poder cumplir su cometido; entre los principales: teléfonos, scanner, ordenadores, fotocopidora, archivadores, impresoras, bases de datos, prensa, radio, televisión, DVD, y sistema de acceso rápido a la documentación de la empresa. También el encargado de prensa debe tener un espacio y un mobiliario suficientes y apropiados para llevar a cabo sus tareas. En muchos casos, el encargado de prensa representa a la institución, por lo que debe hallarse en consonancia con la imagen que la institución quiera dar. En definitiva, aparte de las relaciones con los medios, los cometidos del jefe de prensa como responsable de la comunicación pasan por:

Elaborar notas de prensa: La nota de prensa es un instrumento poco costoso y rápido que debe estructurarse con un titular que resuma la información relevante y un desarrollo informativo en dos o tres párrafos como máximo en los que las ideas básicas estén encadenadas con mucho orden. El principal inconveniente de la nota de prensa es que cada día las redacciones reciben decenas de comunicados de prensa y su introducción en la agenda del día del medio no es nada sencillo.

Distribuir los comunicados de prensa

Conferencias de prensa: Son reuniones convocadas por una fuente informativa para dar cuenta de una determinada información a los medios. Aunque la rueda de prensa es el canal más directo, habitual y cómodo para transmitir personalmente la

información, conviene evitar la saturación de convocatorias. Sólo hay que utilizarla cuando tengamos realmente algo noticiable para comunicar, o, de lo contrario, desacredita al emisor de la información. Es importante controlar la duración de las ruedas de prensa. No es recomendable que se prolonguen más allá de los treinta minutos (exposición y preguntas de los periodistas incluidos). Si alguien pide una ampliación de un tema muy especializado, es mejor emplazarle para una reunión posterior, antes que convertir el acto en un diálogo del portavoz con uno solo de los periodistas. Es esencial por parte del gabinete de prensa hacer un seguimiento posterior para analizar el reflejo en los medios de comunicación. Para ello se elaborará un resumen de prensa, radio, televisión e Internet (medios “on line”). En él podremos comprobar el espacio/tiempo que ha ocupado nuestra información, el tratamiento que ha recibido, si ha motivado la elaboración de artículos de opinión, editoriales, entrevistas complementarias o reportes, y, sobre todo, con esta visión global apreciaremos los posibles errores cometidos. En una convocatoria informamos de la celebración de un acontecimiento puntual. El texto sólo contendrá los datos básicos, es decir, responderá a las conocidas 6 W’s: qué, quién, cuándo, cómo, dónde y por qué.

“Venta” de contenidos

Gestión del silencio

Desarrollar la identidad corporativa

Relaciones públicas (actos sociales y visitas organizadas): Los gabinetes de comunicación han ido diversificando a lo largo de los últimos años tanto sus funciones que le han ido acercando a las tareas de las relaciones públicas. De hecho la actividad de las relaciones públicas está totalmente relacionada con los gabinetes de comunicación. Martín²³⁰ explica las funciones de un gabinete de comunicación desde la perspectiva de las relaciones públicas, argumentando que los principales objetivos son, hoy por hoy, relacionarse con los medios de comunicación, la imagen corporativa, la comunicación

²³⁰ MARTÍN MARTÍN, F. (1998). *Comunicación empresarial e institucional*. Madrid: Universitas.

interna y las relaciones públicas en general. En esta línea, Simon²³¹ compara las funciones de los relaciones públicas recién llegados o noveles con las tareas propias del gabinete de comunicación, mientras que suele atribuir a los expertos las propias del dircom o director de comunicación.

Entre las primeras sobresale “contestar las llamadas de prensa y del público que piden información, elaborará la lista de invitados y detalles para una conferencia de prensa, acompañará a los visitantes y a los clientes, ayudará en la investigación y en la redacción de folletos, entregará comunicados a las oficinas editoriales, elaborará listas de contactos y de distribución, examinará periódicos y revistas, hará recortes de artículos, recordará de las reuniones a sus superiores, ayudará a escribir informes, conferencias, presentaciones, artículos y cartas, informes de investigaciones, ayudará a producir presentaciones y otros materiales audiovisuales, se ocupará de leer los originales, seleccionará fotografías para publicación...”.

Resúmenes internos de prensa: Estamos hablando del dossier de prensa. Las notas de prensa se ciñen únicamente a los datos más noticiosos, pero el gabinete debe preparar en ocasiones “dossiers” de documentación que contengan una amplia información adicional. La importancia de la estructura de un dossier de documentación o de prensa radica en la necesidad de facilitar la búsqueda de una información concreta. Habitualmente se compone de: una portada con un título identificativo, un sumario en el que se especifican los apartados, una introducción explicativa, un capítulo por cada tema desarrollado, un apartado de conclusiones y un apartado de documentos adjuntos. Una de las ventajas que presentan los “dossiers” de documentación es su flexibilidad, tanto en lo referente a los temas abordados, anexos e ilustraciones, como en su forma de presentación y estilo. Además, los “dossiers” tienen la ventaja de su exhaustividad e impacto.

²³¹ SIMON, R. (1996). *Relaciones públicas. Teoría y práctica*. Méjico: Limusa.

Folletos, publrreportajes: Los gabinetes de prensa cubren también una faceta algo desconocida fuera de la profesión periodística: la redacción de artículos de opinión, y la elaboración de reportajes y de publrreportajes. Se encargan de participar en la elaboración de artículos de opinión, que deberán regirse por los principios básicos del periodismo. Normalmente, estos artículos se utilizan coincidiendo con acontecimientos en los que la entidad de una forma u otra se encuentra implicada. En cuanto a los publrreportajes son una técnica mixta entre el artículo periodístico y la publicidad que permite a la institución ocupar ciertos espacios en las publicaciones para transmitir un mensaje diseccionado y que, si se hace inteligentemente, goza de mayor credibilidad que la publicidad convencional. Esta herramienta es preparada por el responsable de prensa porque reúne todas las características formales de una información con la salvedad de que es la institución la que decide qué decir a cambio del pago del espacio donde decirlo.

Publicaciones internas, revistas y boletines municipales

Organización de eventos, comidas y viajes

Discursos de líderes

Encuentro líderes-periodistas: Lo más destacable de la entrevista es su carácter personalizado, lo que resulta muy interesante para la institución cuando el entrevistado es su máximo representante, el auténtico portavoz de la misma, como ya hemos comentado. La concesión de entrevistas con el máximo responsable de la institución debe responder a la estrategia general de comunicación institucional. Sin embargo, la aceptación de una entrevista siempre depende, en cierta medida, del medio que la solicita. En cualquier caso, responde a una estrategia previa o la iniciativa de un periodista debe ser preparada cuidadosamente, si a través de ella se pretende proyectar una imagen positiva de la empresa o de la institución. Las peticiones de entrevistas a los portavoces de la institución se canalizan habitualmente a través del responsable del gabinete de prensa. Algunos periodistas se esfuerzan en rebasar este filtro, hablando directamente con la persona que se quiere entrevistar. Es “lógico” que así ocurra, pero la misión de un responsable de prensa es, cuando menos, estar informado de todas las peticiones de entrevista que se realizan a los miembros de la institución. Si por

cualquier circunstancia se decide no conceder una entrevista, es función de este responsable notificar la decisión al periodista interesado, explicando lo más claramente posible las razones de tal negativa. Es muy importante no crear falsas expectativas entre los periodistas. Si se está seguro que no se va a conceder una entrevista, hay que indicarlo desde el principio. Si se decide conceder la entrevista, conviene tener en cuenta unas mínimas pautas de actuación:

1º) Hay que preparar previamente y a fondo las entrevistas.

2º) El entrevistado debe mostrar una actitud abierta y transparente.

3º) Se debe tratar en todo momento al periodista como un profesional, aunque su actitud sea agresiva.

4º) Exijamos la imparcialidad al medio.

Portavoz ante los medios: Declaraciones son explicaciones u opiniones sobre un tema puntual, facilitadas por un portavoz de la institución a los medios de comunicación que lo solicitan. Son distintas a las ruedas de prensa ya que, mientras éstas son convocadas formalmente, las declaraciones surgen normalmente a petición de uno o más periodistas cuando un tema noticioso repercute directamente sobre la institución. Una institución tiene, como ya hemos comentado, una oficina de prensa y un responsable de prensa. Debe ser política de la institución que todas las preguntas de los medios pasen antes por la oficina de prensa. Es un arreglo lógico y funciona bien siempre que sea un procedimiento que no se utilice como una barrera entre la alta dirección y los medios, sino todo lo contrario. Aquí es donde debe predominar el sentido común. Si un periodista consigue llegar hasta un alto responsable, deben contestarse sus preguntas iniciales y luego se sugerirá que la oficina de prensa le proporcione una información más detallada. Negarse en redondo a decir nada puede sugerir que se tiene algo que esconder. Por lo tanto, las personas designadas como portavoces de la institución deben ver como algo normal, que entra dentro de sus funciones habituales, el contestar y el atender de forma profesional a los medios de

comunicación. Como ya hemos puesto de manifiesto, el portavoz de la institución es su máximo representante, esto es, su presidente, el alcalde, etcétera. La comunicación del presidente debe guardar los siguientes equilibrios:

a. Su propia imagen pública, que no debe menoscabar la de la institución, que siempre es prioritaria.

b. El resto de los instrumentos de imagen de la institución, que deben interactuar sinérgicamente con la dimensión pública del presidente.

c. Las manifestaciones formales e informales de su comunicación, combinando encuentros y comparencias menos trascendentes con otras de mayor fuste y solemnidad.

d. Comunicativamente, el presidente encarna sus valores culturales y actúa como portavoz del discurso corporativo de la institución. Sin embargo, para hacer bien algo en la vida es necesario formarse, ya que, además del máximo responsable de la institución, ésta necesita a varios portavoces sectoriales, concejales del ramo que conozcan las reglas básicas de la comunicación oral, gentes que sepan comportarse y expresarse en público de forma correcta, que transmitan credibilidad a través de sus mensajes. Se trata de formar a un pequeño grupo de buenos comunicadores, un trabajo duro y callado, que no se valora lo suficiente hasta que las personas elegidas para representar a la institución aparecen en público.

Como ya hemos comentado con amplitud anteriormente, en el seno de las instituciones suele existir un recelo infundado sobre los medios de comunicación y, en particular, sobre los periodistas. Las personas que se van a convertir en portavoces de la institución, comenzando por el máximo responsable de la misma, deben familiarizarse con las técnicas utilizadas por los distintos medios de comunicación: televisión, radio y prensa. Una buena forma es a través de sesiones de entrenamiento, donde se simulan entrevistas, debates e intervenciones ante un micro o una cámara de televisión. Estas sesiones han demostrado hasta la fecha ser muy provechosas y exitosas, sobre todo porque contribuyen a dar seguridad a los funcionarios o políticos noveles que se lanzan

a la plaza mediática, y, asimismo, porque les hace disminuir en gran medida la ansiedad que les provoca la situación.

Las personas que actúan como portavoces en su organización deben seguir unas reglas básicas mínimas, si quieren que su mensaje se acople de forma armónica al ritmo impuesto por los medios de comunicación. Independientemente al medio para el que se hable, es necesario seguir los siguientes principios:

1. Utilizar un lenguaje claro y conciso.
2. Transmitir ideas simples.
3. Evitar frases hechas y las clásicas muletillas y latiguillos recurrentes.
4. Utilizar con cuidado tanto adjetivos como adverbios.
5. Decir al principio de la intervención o exposición lo más importante.
6. Recurrir siempre a los ejemplos.
7. Dar únicamente las cifras imprescindibles.
8. Mantener siempre la calma.
9. Tener un profundo conocimiento sobre el tema sobre el que se va a hablar. 1
0. Ensayar, ensayar, ensayar.

6.5. La agenda mediática

La teoría del establecimiento periodístico de temas de discusión, también conocido por el anglicismo teoría de la agenda-setting postula que los medios de comunicación de masas tienen una gran influencia sobre el público al determinar qué historias poseen interés informativo y cuánto espacio e importancia se les da. El punto central de esta teoría es la capacidad de los mass-media para graduar la importancia de la información que se va a difundir, dándole un orden de prioridad para obtener mayor audiencia, mayor impacto y una determinada conciencia sobre la noticia.

Del mismo modo, deciden qué temas excluir de la agenda. Más claramente, la teoría del "establecimiento de la agenda" dice que la agenda mediática, conformada por las noticias que difunden los medios informativos cotidianamente y a las que confieren mayor o menor relevancia, influye en la agenda del público. Esta teoría, estudia el

impacto de la prensa (impresa, electrónica) y la información que ésta maneja en el público, además del análisis de las audiencias. Su principal preocupación es analizar cómo la información de los medios masivos (agenda) influye en la opinión pública, y las imágenes que albergamos en nuestras mentes como espectadores o lectores de esas noticias. Para la agenda setting la prensa es mucho más que un simple proveedor de información y opinión, lo que ocurre en el estado, en el país y en el mundo luce diferente para distintas personas, no sólo por su ideología e intereses individuales, sino también por el mapa informativo que trazan los reporteros, editores y articulistas de los medios a través de los cuales se informan.

En el ámbito descrito ocupa un lugar importante esta hipótesis de la agenda-setting que sostiene, según Shaw, que “como consecuencia de la acción de los periódicos, de la televisión y de los demás medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios públicos”. Los media presentan al público una lista de todo aquello en torno a lo que tener una opinión y discutir... el presupuesto fundamental de la agenda-setting es que la comprensión que tiene la gente de gran parte de la realidad social es modificada por los media, según el mismo autor.

La hipótesis postula un impacto directo –aunque no inmediato- sobre los destinatarios, que se configura a partir de dos niveles:

- a) el orden del día de los temas, argumentos, problemas, presentes en la agenda de los media;
- b) la jerarquía de importancia y de prioridad con la que dichos elementos son dispuestos en el “orden del día”.

Dos son las conclusiones que pueden extraerse: los distintos medios tienen una capacidad diferenciada de establecer el orden del día de los temas públicamente importantes. La televisión parece ser menos influyente que la información impresa. La segunda conclusión se refiere a los temas y a los aspectos privilegiados en la cobertura informativa de las campañas electorales. Asimismo, el estudio sobre la capacidad

diferencial de la agenda de los distintos media permite articular también cualidades distintas de influencia.

Sostiene la hipótesis que “los media son eficaces en construir la imagen de la realidad que el sujeto va estructurando. Dicha imagen –que es simplemente una metáfora que representa la totalidad de toda la información sobre el mundo que cada individuo ha tratado, organizado y almacenado- puede ser concebida como un estándar respecto al cual la información nueva es comparada para darle su significado. Dicho estándar incluye el marco de referencia y las necesidades, valores, creencias y expectativas que influyen lo que el destinatario extrae de una situación comunicativa”.

Dicha hipótesis avanza también una mayor articulación interna con el efecto de la agenda-setting: la capacidad de influencia de los media sobre el conocimiento de lo que es importante y relevante varía según los temas tratados. Pero además es importante la elección de los temas sobre los que comprobar el efecto de agenda y, consiguientemente, del frame temporal, por ejemplo, durante una campaña electoral.

La teoría de la agenda *setting* se desprende de la teoría de los efectos, en la cual se pensaba que los medios tenían como objetivo lograr un efecto generalizado sobre la masa, efecto que ésta recibía sin tener en cuenta ni el contexto ni sus criterios; es decir, en esta teoría el público era un ente inerte que recibía mensajes y los asumía sin análisis ni cuestionamientos. En este sentido, la teoría de la agenda *setting* plantea que los medios de comunicación escogen los temas sobre los que se habla y se discute, así como su importancia, su orden y la manera de transmitirlos.

Los antecedentes de la teoría de los efectos son la consolidación del cine y la prensa, la aparición de la radio, la expansión industrial y la cultura urbana. Esta teoría nace del estudio de importantes sociólogos como Max Weber, Emile Durkheim y Max Horkheimer, quienes veían como principio del periodismo a la sociedad de masas; es decir, a un público indiferenciado al que se le enviaba un mensaje para lograr un efecto

específico y al que se trataba de persuadir acerca de algo concreto a través de los medios de comunicación.

La teoría de los efectos fue el resultado del trabajo que sobre el análisis de los medios de comunicación hicieron las escuelas de la sociología empírica, la sociología positivista y la teoría crítica, haciendo que se hablase de un tema en el que se daba por sentado que el fin único de la comunicación era transmitir mensajes o información, y que lo que pasara durante este proceso no era ni de interés intelectual ni de interés práctico. La teoría de los efectos hizo que los dueños de los medios buscasen manejar de forma más racional la información, aunque ello no implicó que la manejaran de mejor o peor manera que como lo venían haciendo, sino que más bien entendieran el poder que tenían y buscasen aprovecharlo.

De esta forma, proliferaron numerosas investigaciones acerca de las relaciones entre los temas que han sido enfatizados como destacados por los medios y los temas que se instalan como significativos para la opinión pública. Se consideraba, dentro de este marco teórico, que existía una relación directa y causal entre el contenido de los medios y la percepción por parte del público respecto a qué es lo más importante de entre todos los acontecimientos sociales. En otras palabras, se consideraba que era muy posible que los medios carecieran de la capacidad necesaria para indicarle a la gente cómo debía pensar (puesto que influir en la opinión es mucho más complejo, ya que esta se encuentra afectada por múltiples variables, entre ellas, las socioculturales) pero sí, es factible que impongan determinados temas, dejando otros en segundo plano, logrando así una manipulación indirecta.

La teoría crítica representa uno de los capítulos más importantes para la teoría sociológica del siglo XX. En lo que atañe al estudio del papel de los medios de comunicación, ésta también tomó como punto de partida a la teoría de los efectos, la cual decía que los medios de comunicación masiva tenían efectos sobre la sociedad sin que ésta pudiese impedir dichos efectos, más bien creía que, cuando se enviaba un mensaje, el público lo recibía y, sin discriminación alguna, se veía afectado por él. Max Horkheimer, el representante más notorio de esta escuela, pensaba que los efectos de un

mensaje eran diferentes a la efectividad que éste podía tener sobre el público; es decir, pensaba que un medio podía emitir determinada información con la idea de lograr un efecto concreto, pero que dicho efecto podía no ser eficaz en términos de lo que se estaba pensando y deseando cuando se envió y que, por lo tanto, esto podía ser completamente negativo para la sociedad de masas.

De igual manera, tenía en cuenta el tiempo que se podía demorar un medio en crear un efecto, haciendo que, por primera vez, se hablase de los medios inmediatos, de los medios de mediano plazo y de los medios de largo plazo, de donde se deduce que los efectos se debían pensar teniendo en cuenta estos tres tipos de medios de comunicación.

En palabras de Shaw, sobre la agenda-setting sostiene que "como consecuencia de la acción de los periódicos, de la televisión y de los demás medios de información, el público es consciente o ignora, presta atención o descuida, enfatiza o pasa por alto, elementos específicos de los escenarios públicos. La gente tiende a incluir o a excluir de sus propios conocimientos lo que los media incluyen o excluyen de su propio contenido. El público además tiende a asignar a lo que incluye una importancia que refleja el énfasis atribuido por los mass-media a los acontecimientos, a los problemas, a las personas"²³².

Partiendo de la definición de agenda-setting que realiza Shaw, hay que reconocer que tiene razón en las dos características principales que destaca que son:

- o que la gente sólo conoce lo que los mass-media les ofrece, ignorando por completo cualquier otra noticia;
- o que según los mass-media den más importancia a una noticia o a otra, así lo hará también su público.

El concepto de 'agenda-setting', sobre el que McCombs teoriza junto con Donald Shaw, refiere la influencia que los contenidos de los medios ejercen sobre las

²³² **WOLF**, Mauro (1996): *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*, Editorial Paidós, Barcelona

preocupaciones de los receptores, sobre sus argumentos de debate, sobre la gestión de sus intereses, etc. La elaboración de agendas está en la base de la sociología política y es especialmente intensa en las etapas electorales, en las que los políticos, a través de los medios, buscan mantener el interés y el pulso de opinión en torno a los temas que son objeto de su programa.

El concepto de 'agenda-setting', por otra parte, al menos como las determinaciones en el espacio público que nacen de los contenidos de los medios, venía sugerido ya por otros autores, entre ellos Bernard Berelson, Walter Lippmann, etc. McCombs y Shaw estudian, a través de sucesivos trabajos empíricos, el papel que juegan los medios en la formación del efecto 'agenda-setting'.

La selección de las noticias por parte de los medios y la credibilidad de éstos actúan, sin duda, sobre el marco en el que se establece la referencia del debate político. La selección magnífica o pone en primer plano unas cuestiones y disminuye u oculta la importancia de otras. El efecto de '*gatekeeper*', de selección, permite advertir que la influencia del medio no radica tanto en su capacidad de convicción, esto es, de su influencia real, como en la de poner en suerte los temas que son objeto de debate, los que condicionan la discusión política y la toma de decisión. Los medios no sólo seleccionan las noticias, sino que las jerarquizan y, con ello, valoran el interés de la agenda.

También, entiende McCombs, hay un efecto cognitivo, de socialización en valores y percepción de lo político que opera a largo plazo, en el que los medios juegan un papel primordial. Por ejemplo, una mayor exposición a la información de los medios entre los jóvenes incrementa su interés por las cuestiones públicas. Se trata de un análisis en el espacio de los efectos, que ha movilizó toda una corriente de investigadores que llegan a nuestros días, pese a las carencias que se denuncian en las premisas teóricas de McCombs. Por ejemplo, ignorar los procesos de inducción de los elementos de la agenda a partir de valores determinados por los intereses mercantiles del emisor o del sistema al que éste sirve. Pero, también, por haber predominado en su planteamiento los enunciados y las descripciones teóricas sobre las verificaciones

capaces de movilizar el caudal de inquietud científica que suscita el núcleo del problema; esto es, el del carácter prescriptivo de los medios.

La progresiva mayor influencia de los medios en la vida social y la emergencia del componente mediático-virtual como sucedáneo de las vivencias de la realidad, acentúa el efecto agenda, en la medida en que las audiencias tienen cada vez menos tiempo y contacto con los entornos de realidad, esto es, menos puntos de tangencia con otras formas de construcción social de la realidad.

De acuerdo a Mauro Wolf, la hipótesis de la *agenda-setting* sostiene que los medios no quieren persuadir, sino que presentan al público una lista de todos los temas sobre los que se puede debatir o discutir: *“la comprensión que tiene la gente de gran parte de la realidad social es modificada por los media”*.

Esta teoría, aplicada a los medios de comunicación tradicionales como los diarios, la radio y la televisión, se puede comprobar en la medida en que en un momento determinado, la sociedad habla y debate acerca de algunos temas públicos, que ocupan un importante espacio en esos medios, y que durante semanas pueden ser un tema central en detrimento de otros que pierden vigencia. El denominado *círculo informativo* de noticias que circulan entre los diarios, la radio y la TV establece cuáles son los temas de los que se debe hablar y en qué orden de importancia. El ejemplo más claro de ello son los avances o aperturas de los noticieros televisivos, los boletines informativos de las radios o las tapas de los diarios.

En este sentido, los modelos de investigación actuales, tienden a dar cuenta de la construcción de la realidad social. Efectivamente, los medios, configuran la imagen de la sociedad que los miembros de las audiencias construyen dentro de sus mentes, puesto que en una sociedad compleja como la que vivimos, el conocimiento de los hechos sociales depende en buena medida de los mensajes mediados (y de la interpretación de la realidad que los medios realizan).

Por otro lado, Chomsky no critica el hecho en sí de la agenda-setting sino el uso que se hace de este fenómeno por parte de los gobiernos y de los medios de comunicación. Según el autor “los gobiernos y los medios de comunicación se ponen de acuerdo para que a la hora de jerarquizar las noticias, se promocionen aquellas que pueden favorecer los postulados, pensamientos o intereses del Estado al que pertenecen (no del Gobierno ya que éste se basa en corrientes políticas y cada medio de comunicación apoya a una)”. Mediante el paradigma de la agenda-setting los medios de comunicación sólo nos permiten llegar a cierta información, lo que ellos nos quieran dar.

La consecuencia que se saca de todo esto es que nos encontramos en una sociedad, si no manipulada sí al menos manejada por los medios de comunicación y los gobiernos de los países; y no estamos manejados en cuanto a lo que podamos pensar sino en cuanto a sobre qué nos dejan pensar. Mientras que la teoría de *agenda setting* limita en parte el poder de los medios como formadores de opinión a la jerarquización del temario, el enfoque de Noelle Neumann²³³ parte del supuesto que la mayor parte de las personas, temen naturalmente al aislamiento y, al manifestar sus opiniones personales, tratan de identificar la opinión de la mayoría para luego sumarse al "consenso general". Los medios de comunicación, operan como formadores del consenso, los periodistas tendrían la autoridad necesaria para diagnosticar el "clima de opinión".

La lógica de este modelo, conforma una *espiral silenciosa* dado que, cuanto más se difunde una opinión dominante, más se silencian, las individuales voces minoritarias en disidencia, con lo cual, se acelera el efecto de las opiniones mayoritarias construyendo un proceso de retroalimentación ascendente:

Basándonos en el concepto de un proceso interactivo que genera una "espiral" de silencio, definimos opinión pública como aquella que puede ser expresada en público sin riesgo de sanciones (...) según este mecanismo psicológico que hemos denominado

²³³ NOELLE-NEUMANN, Elisabeth (1995): *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Paidós, Barcelona

"espiral del silencio", conviene ver a los mensajes como creadores de opinión pública. Constituyen el entorno cuya presión desencadena la combatividad, la sumisión y el silencio" Noelle Neumann, 1974

Dice McCombs que “los periódicos son los primeros promotores en organizar la agenda del público... La televisión tiene un cierto impacto a corto plazo sobre la composición de la agenda del público... La naturaleza fundamental de la agenda parece a menudo estar organizada por los periódicos, mientras que la televisión esencialmente reorganiza o reconstruye los temas principales de la agenda”. Sobre la base de la división del trabajo de influencia, el autor distingue dos fases temporalmente distintas: al principio, en un primer periodo, el trabajo desempeñado por la prensa es importante, pero conforme avanza en el tiempo, los papeles se invierten y la televisión parece adquirir mayor peso para confirmar los temas importantes. Un claro ejemplo lo tenemos en las campañas electorales.

Ahora bien, la transformación y el tratamiento de un determinado número de acontecimientos y hechos distintos en un único ámbito de importancia nos obliga a hablar de la tematización como un procedimiento informativo de la agenda del que representa una modalidad particular: tematizar un problema significa, efectivamente, colocarlo en el orden del día de la atención del público, concederle la importancia adecuada, subrayar su centralidad y su significatividad respecto al curso normal de la información no tematizada. Esta estrategia comunicativa de la tematización vuelve a poner de manifiesto el problema de la distinta eficacia entre prensa y televisión. Si es cierto que la información impresa se organiza en torno a la memoria de los acontecimientos, mientras la televisiva se centra más en la actualidad, puede deducirse en el caso de la prensa un papel de “producción de información segunda o información tematizada” (Marletti). En este proceso se tiene en cuenta también la naturaleza pública del tema, su importancia social.

En el conjunto de este tipo de investigación se distinguen cinco parámetros temporales distintos:

- el frame temporal, es decir, el periodo de recogida de datos de las dos agendas (media y público);
- el intervalo temporal (time-lag), es decir, el periodo que transcurre entre la recogida de los datos de la cobertura informativa de los medios y la agenda del público;
- la duración de la recogida de datos de la agenda de los media;
- la duración de la recogida de datos de la agenda del público; la duración del efecto óptimo, es decir, el periodo en el que se determina la máxima asociación entre la enfatización de los temas por parte de los media y su importancia en los conocimientos del público.

Por último, pueden distinguirse tres tipos de agenda de público:

- intrapersonal o relevancia individual;
- interpersonal o de relevancia comunitaria;
- percepción del sujeto del estado de la opinión pública, que se corresponde con el clima de opinión y puede incluirse en las llamadas tematizaciones.

También se pueden distinguir tres modelos de agenda atendiendo a los efectos: de conciencia (presencia o ausencia de un tema en la agenda del público), de relevancia (presentación de algunos temas de importancia relativa) y, en último lugar, el modelo de las prioridades que se corresponde con la completa jerarquía en un conjunto más completo de los temas, por parte de los individuos, e implica la comparación entre dicha jerarquía y la atención prestada por los media a los temas jerarquizados.

6.6 Modelos de comunicación:

6.6.1. La comunicación interna y sus objetivos

"Es particularmente entre las instituciones de gobierno donde más se nota la falta de comunicación y de vías de participación interna, lo que no sólo genera apatía y desmovilización, sino que elimina el debate interno y, con ello, se avanza hacia la rutina y el empobrecimiento de las organizaciones²³⁴.

El principal objetivo de la comunicación interna en la administración local es conseguir la implicación de los distintos componentes del ayuntamiento en una filosofía global del mismo, en otras palabras: potenciar la identidad de grupo.

López y Gadea destacan varios factores que garantizan el éxito de la buena comunicación en el entorno municipal:

1. **Liderar desde la alcaldía.** Las máximas autoridades municipales deben mostrarse comprometidas con la idea de que la comunicación interna es esencial para conseguir los objetivos de la corporación. Además, deben procurar transmitir ellas mismas los mensajes comunicacionales, para que los empleados municipales vean que las ideas de cambio y de mejora de la gestión tienen un rostro.

2. **Actuar coherentemente.** Las comunicaciones formales tienen un peso importante en la transmisión de ideas dentro de la organización municipal, pero es la coherencia de actuación de los directivos públicos el factor determinante para la validación de los mensajes comunicacionales.

3. **Comunicar en dos sentidos.** La comunicación bidireccional es esencial para dar fiabilidad al plan de comunicación interno del ayuntamiento, por lo que los empleados deben disponer de instrumentos para ejercer su opinión.

²³⁴ **ÁLVAREZ, T. y CABALLERO, M. (1997):** *Vendedores de Imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*, Paidós, Barcelona

4. **Personalizar la comunicación.** El cara a cara es la principal estrategia de comunicación, especialmente útil cuando los temas a tratar son conflictivos.

5. **Compartir la responsabilidad.** La comunicación debe descentralizarse al máximo para que todos los niveles de dirección sean agentes comunicativos activos y que, a través de ellos, la información llegue a todas las unidades de la organización.

6. **Compartir las malas noticias.** Gracias a la circulación de las malas noticias, la organización municipal puede aprender sobre sus errores y fallos, innovando sus prácticas, sus comportamientos y sus servicios, siempre en beneficio de los ciudadanos.

7. **Adaptarse a los diferentes públicos.** Dada la diversidad de los trabajadores municipales, el gabinete de comunicación debe adaptar los mensajes a las diferentes características de los receptores.

8. **Crear una estrategia de comunicación interna.** Si un ayuntamiento no dispone de ella, difícilmente podrá abordar un proceso tan complejo como es la gestión de la calidad. Hay varios elementos importantes en la estrategia comunicativa de las corporaciones locales: comunicar lo que pasa, por qué y cómo pasa; informar puntualmente; comunicar de forma continua; ligar la información concreta con la visión global del ayuntamiento; no imponer lo que los empleados locales tienen que pensar o sentir sobre lo que se les dice.

Como herramientas de la comunicación interna hay que considerar que cada uno de los empleados municipales debería recibir información básica sobre la organización a la que pertenece, así como sobre las decisiones importantes que se toman en la misma. Mediante la comunicación interna entre los miembros del ayuntamiento "se logra disminuir el efecto de uno de los vicios más enraizados en la mayoría de las culturas municipales: el uso del rumor como única vía de comunicación interna y siempre como precedente a la política de hechos consumados".

El gabinete de comunicación cuenta con gran cantidad de medios para difundir la información entre los integrantes de la administración local, por lo que aquí sólo mencionaremos los más comunes. Uno de los más utilizados es el boletín interno, cuya periodicidad, contenido y calidad dependerá del tamaño y actividad de cada institución. "El órgano interno de una entidad o colectividad sirve para establecer una conexión habitual entre los integrantes de la misma, fomentando los sentimientos de pertenencia a un grupo, orientando las preocupaciones del mismo e informando de las actividades y circunstancias en las que se desarrolla la organización"²³⁵.

El boletín interno debe programar adecuadamente su contenido, con el fin de que la información que transmite esté en sintonía con los objetivos y la política de la administración local. Debe ser, además, lo suficientemente atractivo como para dar buena imagen del ayuntamiento y con un enfoque periodístico que posibilite que el personal de la organización lo lea y, a ser posible, lo difunda y lo conserve.

Es interesante que todos los miembros de la corporación local tengan acceso al boletín informativo, "por dos motivos: el primero porque son los principales portavoces internos de lo que se hace y realiza en la organización, y en segundo lugar porque teniéndolos informados se cortarían posibles rumores o malos entendidos, que hacen perder credibilidad y rentabilidad a la misma"²³⁶.

El gabinete de comunicación de la administración local realiza diariamente un análisis de los medios de comunicación, para lo cual recibe toda la prensa, información radiofónica y audiovisual posible. Debe estar pendiente tanto de lo que se dice del ayuntamiento como de todo lo que pueda ser útil o de interés para el mismo.

²³⁵ **ÁLVAREZ, T. y CABALLERO, M. (1997):** *Vendedores de Imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*, Paidós, Barcelona

²³⁶ **MARTÍN MARTÍN, Fernando. (1988):** *El Gabinete de Comunicación: Periodismo empresarial*, ASECOM, Ávila.

Por medio del análisis diario de la prensa, se seleccionan las noticias más importantes que aparecen, fijándose en todo lo que pueda ser de interés y utilidad para la institución. Estas noticias se conservarán en dossiers de prensa, ordenadas según un plan de clasificación definido previamente, para que sirvan de asesoramiento sobre un tema concreto a quien lo necesitara: un funcionario, un político, el propio gabinete...

Las tecnologías digitales pueden aportar muchas ventajas al desarrollo de la comunicación interna en la organización. Con la puesta en marcha de un sistema de comunicación interna a través de Internet, lo que comúnmente se denomina intranet, se puede poner a disposición de todos los empleados del ayuntamiento información que, de otra manera, vagaría en grandes cantidades de papel, en informes, en actas, etc.

"Una intranet es la herramienta ideal para proporcionar un vehículo para facilitar las relaciones entre los empleados y las variadas funciones relacionadas con la plantilla con las que los empleados interactúan en el negocio día a día; es la conexión entre los empleados y la entidad de la corporación para la que trabajan" (Holtz, 1997: 211). La intranet cumple las mismas funciones que el boletín interno, pero tiene las ventajas que ofrece Internet con respecto a las publicaciones tradicionales: actualización inmediata; interactividad; más espacio para más contenido; posibilidad de combinar gráficos, texto, animación y sonido; menor coste...

"La intranet reduce drásticamente los costes y el tiempo de los procesos de generación, duplicación, distribución y uso de los datos. El modelo tradicional para la publicación de nuevos contenidos se compone de varios pasos: creación, disposición en el entorno de distribución del usuario, borrador, revisión, documento final, duplicación y distribución. Sin embargo, el modelo de una intranet es más sencillo: creación de la información y disposición de ésta a la red interna".

6.6.2. Los principios de la comunicación externa

Maciá Mercadé²³⁷ ofrece una visión profesional de la figura del periodista que lleva el peso de la gestión de la información en el gabinete de comunicación resaltando la importancia de su labor al frente de la comunicación.

Los informadores necesitan disponer de una buena agenda que garantice una red de fuentes locales a las que llamar para enriquecer sus mensajes y ofrecer una información precisa, rigurosa y contrastada. Cuentan, en la mayoría de los casos, con un buen conocimiento del funcionamiento de la sociedad local. La necesidad de contrastar aconseja a todo periodista disponer de un amplio número de fuentes informativas, entre otras las institucionales, que facilitan la información que necesitan los medios para suministrar las noticias.

El papel del periodista como generador de opinión en la sociedad local reviste una gran importancia. Sus puntos de vista inciden –o pueden incidir– en el comportamiento de muchos ciudadanos. Las fuentes lo sabe y, por tanto, dirigen sus miradas a la conquista de una buena relación con el informador. La mayoría intenta ganar su confianza y tener en él a un conocido que, si es posible, alcance cuanto antes el grado de amigo.

Toda estructura social cuyo desarrollo está relacionado con actividades externas crea por sí misma procesos de comunicación. Hasta hace algunos decenios esta relación entre generadores de actividad social y sus destinatarios no estaba reglada, se guiaba por el caso concreto y no obedecía ni a objetivos, ni a planificación. Las empresas e instituciones se planteaban sus actividades en términos de supervivencia contable y no incluían en ningún caso acciones que pudieran generar un desvío presupuestario. Todo lo relacionado con la imagen se consideraba superfluo.

²³⁷ MACIÁ MERCADÉ, J. (1996): *Los gabinetes de prensa, alternativa profesional*, Editorial Ciencia 3, Fundación Alfredo Brañas, Madrid.

Pero es la competencia industrial, con el desarrollo posterior a la Segunda Guerra Mundial, la que obliga a las distintas producciones a buscar signos externos de diferenciación. El auge del diseño industrial y la derivación hacia la imagen de marca y la imagen corporativa son procesos fulminantes en términos históricos. Un hecho similar, aunque tardío y lento, se produce en el mundo de las instituciones. El advenimiento de las democracias parlamentarias pluralistas significa la diversificación de instituciones políticas, entidades públicas y privadas, fundaciones, todo un universo de nombres, marcas, símbolos, objetivos...

Es en este ámbito donde la imagen corporativa refina aún más sus procedimientos. La influencia de disciplinas más antiguas como el protocolo, en el caso de las instituciones, y su traslación a las normas de empresa, generan la necesidad acuciante de desarrollar departamentos de relaciones externas, donde no sólo se redacten comunicados, sino se organicen actividades externas planificadas; se evalúen, se modifiquen y se creen pautas de asesoramiento al equipo directivo para mejorar la posición de la marca y la valoración moral de los clientes reales y potenciales en ese mercado universal que se denomina opinión pública.

Con la introducción de la mercadotecnia, especialmente las corporaciones perciben que frente a instituciones y particulares, que no ofrecían competencia, una comunicación ordenada a un fin -en este caso un aumento de productividad y ventas- a través de la imagen corporativa y la publicidad reportaba un beneficio neto de gran importancia frente a la inversión realizada. Muchos estudios y manuales reflejan este proceso que tiene su origen lejano en el nacimiento de la sociedad industrial y que ha sufrido una considerable aceleración con la llegada de la era de la tecnología.

Al acumularse experiencia y obtener triunfos significativos, otros agentes económicos y, en especial, algunos agentes sociales concluyen la necesidad de estudiar y diseñar, a su vez, planificaciones de su comunicación, dejando las estrategias de propaganda y “pasarse” a métodos más científicos, apoyados en la teoría del mercado. En los últimos veinte años, esta actividad -la comunicación institucional- ha sido objeto de muchos estudios y hoy puede decirse que la aplicación de sus teorías es necesaria

para poder presentarse ante la opinión pública y para entender cómo la sociedad actúa frente a determinados estímulos.

Podemos decir que la actividad de un departamento de relaciones externas abarca comienza a convertirse en una saber interdisciplinar, en el que tienen cabida desde la mercadotecnia y las ciencias económicas, hasta la práctica totalidad de las ciencias sociales. La imagen corporativa y el peso de la opinión pública en el fenómeno de la competencia serán, tal vez, los grandes sucesos históricos que definirán en el futuro qué fue de la sociedad industrial y tecnológica.

Dentro de este concepto incluimos las relaciones con la sociedad, las relaciones institucionales, las relaciones con los medios de comunicación, el patrocinio, el mecenazgo, la publicidad como tareas propias del gabinete de comunicación.

En su mayoría, estas tareas aparecen vinculadas al campo de las relaciones públicas. De hecho, Del Pozo Lite²³⁸ señala tres funciones principales de relaciones públicas en un gabinete de comunicación:

- Crear y mantener la identidad y reputación organizacional, enviando constantemente información a los distintos públicos.
- Ayudar a asegurar la supervivencia de la organización detectando las amenazas potenciales y diseñando estrategias de comunicación para la defensa.
- Aumentar la eficacia de la organización por medio de la comunicación.

Los autores insisten en la idea de que el ayuntamiento debe informar a los ciudadanos sobre el uso que hace de sus impuestos: qué servicios se prestan, qué resultados se obtienen, cuál es la efectividad, etc.

²³⁸ **POZO LITE, M. del** (1997): *Cultura empresarial y comunicación interna. Su influencia en la gestión estratégica*, Ed. Fragua, Madrid.

"Las instituciones públicas tienen obligación de comunicarse con la sociedad y, por tanto, de producir mensajes específicos dirigidos a sus diferentes públicos. En este sentido, una inadecuada información es una importante barrera para el mejor funcionamiento de la administración, de modo que la eficacia de una institución acabará dependiendo de su política comunicativa"²³⁹.

Uno de los principales desafíos de los gabinetes de comunicación de la administración local de cara al exterior consiste en la "centralización de los mensajes en un único organismo, evitando de esta forma la dispersión y los matices a veces contrapuestos entre miembros significativos de la misma organización. Se trata de dar una imagen homogénea, sin fisuras" (Ramírez, 1995: 127). Partiendo de esta base, las tareas más importantes del gabinete son dos: las relaciones informativas y la comunicación con los ciudadanos.

La labor más significativa del gabinete de un ayuntamiento en el ámbito de la comunicación externa es la de las relaciones informativas: "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"²⁴⁰. Se trata de conseguir que el ayuntamiento sea una fuente de información fidedigna y accesible para los medios, de la que siempre recibirán respuesta.

El gabinete de comunicación debe procurar ofrecer a los medios un flujo de información constante, lo cual es necesario para dotar a la institución de transparencia informativa. Como consecuencia de ello, la imagen transmitida por el ayuntamiento a través de los medios de comunicación será una imagen positiva.

Para llevar a cabo esta función de relación con los medios, el gabinete puede utilizar diferentes instrumentos: convocatorias, para informar de la celebración de un

²³⁹ CASTILLO, Jaime del, BAYÓN, M^a Mercedes, ARTETA, Rosa (1992): *La empresa ante los medios de comunicación*, Ediciones Deusto, Bilbao.

²⁴⁰ ÁLVAREZ, T. y CABALLERO, M. (1997): *Vendedores de Imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*, Paidós, Barcelona

acontecimiento puntual; comunicados, que ofrecen información sobre los distintos temas noticiosos que sean de interés general; ruedas de prensa, cuando se requiere la presencia física de los periodistas en el momento de ofrecer información sobre un evento o informe importante; declaraciones; entrevistas; exclusivas, etc.

Después de las relaciones con los medios, la función comunicativa externa más importante que puede llevar a cabo la administración local es la comunicación con los ciudadanos. El boletín externo o revista informativa es el producto potencialmente más completo y el mejor rasgo de identidad o imagen de toda organización, a la vez que el más importante vehículo de difusión y diálogo colectivo entre la institución y el público²⁴¹. Puesto que el ayuntamiento trabaja para los ciudadanos, es elemental que éstos tengan información sobre su actividad y el boletín municipal es una de las herramientas fundamentales y más directas a través de las cuales los vecinos conocen qué es lo que hace su ayuntamiento.

Otra vía fundamental que está adquiriendo cada vez mayor relevancia como forma de comunicación desde la administración local es la utilización de Internet. Así, cada vez son más los ayuntamientos que deciden dar el salto al ciberespacio y crean su propio sitioweb.

Internet es un instrumento más dentro de la estrategia de comunicación de la institución, con unas características propias que hay que tener en cuenta:

a) Su alcance se limita al segmento poblacional con acceso a la red, lo que supone un condicionamiento claro si quiere accederse a determinados grupos sociales.

b) El público de este canal está especialmente motivado en la búsqueda de información, lo que posibilita conectar al ciudadano con un gran volumen de datos relativos al tema de comunicación. La información establecida de forma jerarquizada

²⁴¹ MARTÍN MARTÍN, Fernando. (1988): *El Gabinete de Comunicación: Periodismo empresarial*, ASECOM, Ávila.

permite al usuario de este medio decidir el nivel de profundidad con que quiere conocer el tema.

c) La posibilidad de combinar imágenes, sonidos y texto confiere a este canal una gran capacidad creativa en el diseño de los mensajes.

d) Es un canal muy útil como complemento o referente de ampliación de la información que aparece en otros canales.

Pero Internet no es simplemente un medio de comunicación, sino que su principal potencial reside en ser un prestador de servicios. Esto hace que desde el ordenador personal puedan realizarse aquellos trámites y aportar aquella documentación que hasta la fecha sólo era posible realizar de forma personal, lo que trae consigo disminuir desplazamientos físicos a las oficinas administrativas, evitando los costes económicos y temporales que ello supone (Sancho, 1999: 125). Podemos hablar, pues, de una nueva forma de atender al público que se caracteriza por una mayor accesibilidad o acercamiento de la Administración al ciudadano, al establecerse entre ambos una comunicación directa y abierta las veinticuatro horas del día.

"Frente a otros canales tradicionales de información y comunicación, Internet se ha convertido en los últimos años en la herramienta preferida por los ciudadanos para ponerse en contacto con la Administración. El empleo de estas nuevas tecnologías de la información y la comunicación en el campo de la gestión pública nos lleva a resaltar que en un futuro próximo una de las formas más novedosas de comunicación entre la Administración y los ciudadanos será la que se conoce con el nombre de teleadministración. La teleadministración permitirá que el ciudadano pueda entrar en contacto con la Administración y consultar, cumplimentar y enviar documentos, sabiendo en todo momento el estado de la tramitación de sus asuntos mediante vía telemática".

Para ello, el sitioweb de un ayuntamiento no puede ser un mero escaparate sin contenidos o servicios, ya que los visitantes no volverán a acceder a ella si no

encuentran ningún valor añadido a la simple presencia en la red. Un estudio publicado en julio de 2001 por Ciberp@ís señala que la mayoría de los sitiosweb de los ayuntamientos de las capitales del estado español parecen haber sido creadas para mayor gloria de la corporación municipal y que pocas de ellas se pensaron para facilitar la vida de los vecinos. Según este estudio, el vecino es desatendido en sus necesidades básicas (callejero, trámites y pagos por Internet...) y la información incluida en las páginas tiene a menudo meses, cuando no años de antigüedad, por lo que no extraña que la audiencia de estas páginas oficiales sea ínfima. Y si no satisface al vecino de la ciudad, menos atraerá al extraño. Por eso no es suficiente con crear un sitio en Internet, sino que hay que mantenerlo, actualizando constantemente sus contenidos y ofreciendo servicios efectivos desde el punto de vista de la atención a los ciudadanos.

De cara a la comunicación externa los problemas de las instituciones suelen determinarse por varios de los siguientes aspectos:

1. Falta de liderazgo.
2. Los lobbies externos son los que determinan el ritmo de los hechos de comunicación.
3. Filtraciones de información al exterior.
4. Relaciones difíciles con algunos medios de comunicación.
5. El deficiente conocimiento espontáneo de la labor de la institución.
6. Bajo conocimiento cualitativo de la gestión.
7. Problemas con la implantación territorial y con el envío de comunicados y notas de prensa que no obedecen a estrategia alguna, sino a labores de apagar crisis sin criterios globales, con el riesgo cierto de la comisión de errores estratégicos.
8. Solapamiento de unos cargos por otros.
9. La acción lícita o ilícita de competidores

6.7. La presentación de estrategias en la comunicación de crisis: tipología, fases y procedimientos

El presidente de un influyente semanario económico estadounidense solía repetir una y otra vez que las principales actividades a las que debe dedicarse el máximo responsable de una empresa o institución son la planificación estratégica y la comunicación. La realidad es que tan sólo, y en el mejor de los casos, el líder dirigente de la organización se dedica al primer supuesto. El segundo, el de la comunicación, todavía sigue siendo algo de ciencia-ficción en muchas compañías e instituciones españolas.

La comunicación es una herramienta básica en la gestión de cualquier compañía u organización, por lo que ésta debería contar con profesionales especializados que conozcan los entresijos y el lenguaje específico de la comunicación empresarial y corporativa. Pocos discuten hoy en día la importancia de un director financiero, de un director de marketing o de producción en cualquier organización medianamente profesionalizada, pero son también pocas las empresas e instituciones que reconocen la necesidad y el valor de una buena estrategia de comunicación. En definitiva, la política de comunicación ante una situación de crisis debe ser activa, previsoras y responsable :

- Activa, para no dejarse llevar por los acontecimientos e intentar controlarlos impidiendo o, al menos, contrarrestando el juicio paralelo que inevitablemente hacen los medios de comunicación.

- Responsable, ofreciendo siempre una información veraz y no respondiendo, en su caso, de igual manera a informaciones tendenciosas que puedan aparecer.

- Y también previsoras, analizando todos los escenarios posibles, teniendo preparadas notas de prensa y “dossiers” informativos (la improvisación es mala consejera), e incluso siendo nosotros los primeros en dar una información o noticia negativa cuyo tratamiento controlado siempre será más positivo que otro en el que prime más la espectacularidad que la información.

La comunicación es fundamental para resolver o minimizar el impacto de cualquier crisis. La imagen, lo que percibe el consumidor o el mercado, o el ciudadano mismo, es una suma de acciones y un cúmulo de detalles que es preciso conocer para poder gestionar adecuadamente cualquier situación conflictiva. Una decisión errónea, un titular periodístico, puede terminar con el trabajo de muchos años y con el crédito ganado a pulso día a día. El 95% de las empresas, tarde o temprano, suelen sufrir una crisis a lo largo de su existencia con efectos negativos en su imagen pública, en su credibilidad, y también en su cuenta de resultados.

El cierre de una planta, los recortes de personal, la retirada del mercado de un producto defectuoso (o no), la contaminación ambiental, el robo de información privilegiada, la corrupción como forma de gestión, las fusiones empresariales, los expedientes de regulación de empleo, las deslocalizaciones, un fallo humano con consecuencias para la salud o la seguridad de los consumidores, y un largo etcétera, son situaciones de crisis susceptibles de dar lugar a noticias en los medios que afectan por igual a empresas familiares, pequeñas y medianas compañías y multinacionales, y que requieren la intervención de los responsables tanto de comunicación como de las áreas afectadas tanto en empresas como en instituciones (concejalías, consejerías o ministerios). Las catástrofes naturales no son la mayor amenaza: los detonantes suelen estar en el seno de la organización.

Algunos de estos dolorosos acontecimientos están contemplados en los planes de negocio, pero casi siempre las crisis llegan sin previo aviso y cogen por sorpresa a propios y extraños. Los directivos, los empresarios, los últimos responsables, en definitiva, viven el día a día de su actividad empresarial convencidos de que este tipo de desgracias sólo ocurren a otros, y que “a ellos jamás les ocurrirá”. Mayúsculo error porque eso ocurre, y, por desgracia, todos los días. Pero, ¿están preparadas nuestras empresas y nuestros políticos para hacer frente, con garantías, a una crisis? La respuesta suele ser negativa, por muy optimista que se quiera ser. Ese “no” es contundente. Lo podemos comprobar, cada día, en los medios de comunicación que nos informan de

sucesos que hacen temblar los cimientos de todo tipo de empresas e instituciones, tan importantes o serias como la propia iglesia católica.

¿Cómo prepararnos para algo que no sabemos cuándo, cómo, ni dónde ocurrirá? Prevención significa no dejar la gestión a la improvisación o a las ideas brillantes del momento del directivo de turno cuando una empresa se encuentra inmersa en una crisis. La clave como en cualquier situación de riesgo empresarial o institucional está en la prevención, aunque en los aspectos relacionados con la comunicación todavía existe una inercia en muchos políticos y directivos que les impide reconocer que abordar la crisis tiene un coste personal, profesional y económico muy superior a prevenirla a tiempo.

La mayoría de las empresas, cuando tienen la crisis encima de la mesa, reaccionan con nerviosismo y sin método. Además, tienden a no recapacitar, a buscar culpables, a no dejarse asesorar por las personas que entienden y, por si fuera poco, a gestionar la crisis en solitario. La profesionalidad pasa por tener preparado, de antemano, un equipo gestor de crisis y un manual de procedimientos donde se especifique qué se debe hacer, quién debe hacerlo y cómo tiene que gestionarse; es decir, se debe disponer de un Manual para situaciones de Crisis.

La elección de los portavoces adecuados, la elaboración y actualización de los mensajes clave, la escenificación de todos los supuestos posibles, son algunas de las medidas preventivas que toda empresa debe tener si quiere afrontar con éxito una crisis. Asimismo, ha de desarrollar periódicamente cursos de formación de comunicación o simulacros de crisis.

El “está reunido” o “no tengo nada que decir” debe desterrarse por completo y asumir, con rigor y con profesionalidad, cualquier situación de crisis. Ante ella, sea cual fuere, es mejor comunicar, aunque sea poco, que negarse a hablar. Por descontado, no hay que mentir. ¿Cuántas crisis se pudieron haber reconducido a tiempo si, simplemente, los directivos no hubieran caído en el recurso fácil y contraproducente de mentir...?

Ante una crisis, en primer lugar se debe convocar con carácter de urgencia al comité de crisis, en el que deberán integrarse, como mínimo, el director general o algún máximo responsable de la empresa, el asesor jurídico y un especialista en comunicación. Esto requiere haber contemplado de antemano la posibilidad de que en la empresa se dé una crisis. Hay personas que opinan que ensayar algo significa un reconocimiento de su falta de capacidad, pero las mejores improvisaciones son las que están mejor preparadas. Se debe intentar ganar tiempo obteniendo la máxima información mientras el comité de crisis adopta las primeras medidas. Los minutos de partida son fundamentales.

Se deben elaborar los primeros mensajes por poca información que se tenga y ordenar la información en función de los datos objetivos evitando dar opiniones o valoraciones. Hay que huir de la tentación de cerrarse en banda o de tirar balones fuera culpando a terceros sin tener la confirmación de las responsabilidades. Hay que intentar mantener la serenidad y la mesura también en las formas. Los impulsos y las improvisaciones son malas consejeras. No se puede gestionar nunca la crisis en solitario. El máximo responsable de la institución tiene que confiar en su equipo, liderar el proceso y tratar de restar tensión ambiental. La probabilidad de que se gestione correctamente una crisis sin ayuda de especialistas en comunicación es, sencillamente, nula.

Las claves para gestionar bien una situación de crisis son: agilidad, método y sinceridad. El comité de crisis debe asignar adecuadamente a los responsables de cada área de actuación. Por su parte, el equipo de comunicación debe repartirse las funciones básicas: recabar información, sintetizarla y transmitirla. Es positivo que estas tres funciones sean realizadas por personas distintas. A la hora de transmitir, hay que considerar la urgencia de los medios y la idiosincrasia de cada uno de ellos (la radio que no puede esperar y necesita voz, la televisión necesita imágenes, y los medios escritos demandan análisis).

Ante una crisis hay que evitar la parálisis o dar la callada por respuesta. No nos vale el no hacer nada y esperar que el tiempo resuelva el problema sin poner la más

mínima estrategia encima de la mesa. No se pueden dejar pasar las horas sin informar a los afectados, a los medios, a la sociedad, a las autoridades, etcétera. Tampoco se puede echar la culpa a los demás para intentar desviar la atención o crear confusión para repartir culpabilidades y no afrontar el tema con seriedad y con rigor. Mirar al pasado para buscar el origen que provocó la crisis y descuidar el presente y el futuro de los pasos inmediatos que se deben articular sólo hace que la crisis se nos vaya de las manos: la investigación de los hechos ya dirá en su momento lo que tenga que decir.

Es evidente que la mejor crisis es la que no ocurre. Por esta razón, la obligatoriedad de que todas las instituciones, organizaciones y empresas tengan un plan de gestión de crisis que defina cada uno de los pasos a seguir con los distintos públicos, medios de comunicación, sociedad, etcétera, es evidente.

Llamar a los cuatro contactos de máximo nivel para que intenten frenar o parar la crisis no suele dar ningún resultado. Los políticos, los medios de comunicación, los accionistas o los amigos influyentes no paran ninguna crisis con la simple llamada de un directivo. Al contrario, el efecto puede ser todavía más contraproducente. Hay que ser diligente en las acciones a realizar. Aunque es importante no precipitarse, no lo es menos ser consciente de que, en las crisis, el tiempo transcurre más rápido que de costumbre y todos los afectados esperan soluciones eficaces e información veraz a la mayor brevedad posible.

Hay que evitar culpar a las víctimas, pedir dimisiones o buscar rápidamente un responsable de lo ocurrido sin contrastar las informaciones y anteponiendo otro tipo de intereses antes que la verdad. Siempre hay que decir la verdad. La mentira nunca es rentable y, en toda situación de crisis, tarde o temprano se sabe la verdad. En el terreno de la sensibilidad, de las formas, la clave es la sinceridad. Minimizar una crisis es engañarse a sí mismo. En comunicación hasta los cojos corren más que los mentirosos. La verdad, además, genera siempre buena reputación y, a la postre, beneficios económicos. No se puede pretender que la crisis desaparezca de golpe. Existen actuaciones previas para minimizar el impacto de una crisis que es necesario recorrer para no dar ningún paso en falso; y, por supuesto, limitarse a insertar alguna página de

publicidad en los periódicos sin ningún tipo de estrategia de comunicación no resuelve ninguna crisis.

CAPÍTULO 7: LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ALCANCE, MECANISMOS DE CONTROL Y SUS EFECTOS EN LA WEB CORPORATIVA

7.1. El Portal de Transparencia: Acceso a la Información Pública y Código de Buen Gobierno

7.2. Indicadores válidos para el análisis de la web corporativa

7.2.1. Información sobre la corporación municipal

7.2.2. Información sobre la organización municipal

7.2.3. Sociedad y relaciones con la ciudadanía

7.2.4. Situación económico y financiera. La contratación administrativa

7.3. Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública

**CAPÍTULO 7: LA IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ALCANCE, MECANISMOS DE CONTROL Y
SUS EFECTOS EN LA WEB CORPORATIVA**

La transparencia es uno de los principios fundamentales que debe de presidir la actuación de los poderes públicos. El objetivo, que los órganos e instituciones públicas hagan visible a los ciudadanos la información sobre su gestión con rigor, veracidad y objetividad. “En nuestro país, tanto la Constitución Española como el Estatuto de Autonomía para Andalucía cuentan con diferentes preceptos que fundamentan la regulación de la transparencia”.

En desarrollo de la Constitución Española, se pretende ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, así como reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad, con el fin de facilitar, en cumplimiento del artículo 9.2 de la Constitución española, la participación de todos los ciudadanos en la vida política; garantizar, de conformidad con el artículo 9.3 de la Constitución española, la publicidad de las normas, la seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; y por último, garantizar, conforme al artículo 20.1.d) de la Constitución española, el derecho a recibir libremente información veraz de los poderes públicos y, conforme al artículo 105.b) de la Constitución española, el acceso de los ciudadanos a la información pública.

Igualmente, el fomento de la transparencia encuentra fundamento en diversos preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Pretende fomentar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1, la calidad de la democracia facilitando la participación de todas las personas andaluzas en la vida política; conseguir, como objetivo básico, en defensa del interés general, la participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en el ámbito político, en aras de una democracia social avanzada y participativa, como dispone el artículo 10.3.19.º; promover, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, el desarrollo de una conciencia ciudadana y democrática plena; constituir, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30.1.e), cauce de ejercicio del derecho de participación política, y, en particular, del derecho a participar activamente en la vida pública andaluza estableciendo mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.

Mención especial merece la relación de la transparencia con el derecho a una buena administración reconocido en el artículo 31, que comprende el derecho de todos ante las administraciones públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca; desarrollar, de conformidad con el artículo 34, el derecho a acceder y usar las nuevas tecnologías y a participar activamente en la sociedad del conocimiento, la información y la comunicación, mediante los medios y recursos que la ley establezca; desarrollar los instrumentos adecuados para concretar, de acuerdo con el artículo 133, y como principio de actuación de la Administración de la Junta de Andalucía, la obligación de servir con objetividad al interés general y actuar de acuerdo, entre otros, con los principios de racionalidad organizativa, simplificación de procedimientos, imparcialidad, transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico, y por último, desarrollar, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 134, y como manifestación de la participación ciudadana, el derecho de acceso de los ciudadanos a la Administración de la Junta de Andalucía, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros, sin menoscabo de las garantías constitucionales y estatutarias, poniendo a disposición de los mismos los medios tecnológicos necesarios para ello”.

Entre los **principios básicos** que recoge la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, en su artículo 6, sobresalen en la interpretación y aplicación de la misma los siguientes:

a) Principio de **transparencia**, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley.

b) Principio de **libre acceso a la información pública**, en cuya virtud cualquier persona puede solicitar el acceso a la información pública.

c) Principio de **responsabilidad**, en cuya virtud las entidades sujetas a lo dispuesto en la presente ley son responsables del cumplimiento de sus prescripciones.

d) Principio de **no discriminación tecnológica**, en cuya virtud las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la presente ley habrán de arbitrar los medios necesarios para hacer efectiva la transparencia, con independencia del medio de acceso a la información.

e) Principio de **veracidad**, en cuya virtud la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.

f) Principio de **utilidad**, en cuya virtud la información pública que se suministre, siempre que sea posible, ha de ser adecuada al cumplimiento de los fines para los que se solicite.

g) Principio de **gratuidad**, en cuya virtud el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que puedan establecerse por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original.

h) Principio de **facilidad y comprensión**, en cuya virtud la información se facilitará de la forma que resulte más simple e inteligible atendiendo a la naturaleza de la misma y a las necesidades de las personas con circunstancias especiales que les dificulten el ejercicio del derecho.

i) Principio de **accesibilidad**, por el que se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.

j) Principio de **interoperabilidad**, en cuya virtud la información será publicada conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad.

k) Principio de **reutilización**, en cuya virtud se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de reutilización de la información del sector público.

7.1. El Portal de Transparencia: Acceso a la Información Pública y Código de Buen Gobierno

El Portal de Transparencia, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

La publicidad activa es una información agrupada en las categorías definidas en la ley, que las administraciones públicas deberán publicar de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de su actividad.

Esta publicidad activa de la información pública supone la puesta a disposición de la ciudadanía de información atinente no sólo a los aspectos institucionales y organizativos, sino también a aspectos muy variados de la actuación pública, tales como la producción normativa, la planificación, la contratación y gestión de subvenciones o la información económica y presupuestaria, entre otros aspectos.

La Ley regula la publicación de las siguientes categorías de información en la Publicidad Activa:

1. Información organizativa

- Funciones que se desarrollan en los organismos
- Normativa de aplicación

- Estructura: organigrama con identificación de los responsables de las unidades, su perfil y Planes y programas anuales, objetivos, grado de cumplimiento y resultados

2. Información de relevancia jurídica

- Directrices, instrucciones, acuerdos, circulares, respuestas a consultas (que supongan una interpretación del Derecho o produzcan efectos jurídicos)
- Anteproyectos de Leyes o de Decretos Legislativos
- Proyectos de Reglamento
- Memorias e Informes incluidos en los expedientes de elaboración de textos normativos
- Documentos que deban ser sometidos a información pública

3. Información de contenido económico

- Contratos
- Convenios y encomiendas de gestión
- Retribuciones de altos cargos
- Subvenciones y ayudas públicas
- Presupuestos
- Cuentas anuales. Informes de auditoría de cuentas y de fiscalización
- Resoluciones de la Oficina de Conflicto de Intereses que afectan a empleados públicos y altos cargos
- Información estadística de grado de cumplimiento de los servicios públicos
- Bienes inmuebles de propiedad estatal

El derecho de acceso a la información está sujeto a ciertos límites que tienen como objetivo proteger otros bienes jurídicos que pueden quedar desprotegidos si se da la información. Es decir, los límites existen para proteger información que no debe ser pública porque, si lo fuera, podría dañar a una persona o al interés público. Estos límites están tasados en la Ley y son los siguientes:

- La seguridad nacional
- La defensa
- Las relaciones exteriores
- La seguridad pública
- La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios
- La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva
- Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control
- Los intereses económicos y comerciales
- La política económica y monetaria
- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial
- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión
- La protección del medio ambiente

Partiendo de la premisa de que la información es un derecho fundamental para el buen funcionamiento de la democracia, en los últimos tiempos y, en muchas ocasiones coincidiendo con fechas de elecciones municipales, están proliferando los estudios que se dedican a desarrollar investigaciones para valorar el nivel de transparencia de las páginas webs municipales de los ayuntamientos y conocer, a través de un número determinado de indicadores, si la ciudadanía recibe una información clara y precisa de la gestión municipal y de sus recursos colectivos.

Dichos estudios determinan el nivel de transparencia de cada ayuntamiento, dibujando un mapa en el que la ciudadanía podrá conocer qué ayuntamientos presentan más indicadores de transparencia en su gestión, se abren a la participación ciudadana y respetan los principios básicos de información y pluralidad para una institución con vocación de servicio.

Los grupos de investigación que lideran estos proyectos están poniendo en común a lo largo de todo el territorio español una serie de prácticas, a modo de

laboratorio experimental, para acercar la información transparente a la ciudadanía y evaluar la actuación de los representantes políticos de los ayuntamientos, de cara a facilitar el ejercicio del derecho al voto con criterios bien fundamentados.

Para ello, se marcan una serie de indicadores positivos con información clara y accesible que tiene que aparecer en la web municipal. Una serie de criterios que permiten consultar, evaluar, destacar las buenas prácticas de los ayuntamientos, incluyendo una comparativa de ayuntamientos similares por el número de población u otras características que puedan servir de orientación para mejorar el canal de información. Los informes se publican periódicamente con un análisis exhaustivo de los resultados de los municipios de características similares y que se envían a los medios de comunicación para que difundan la información a la ciudadanía.

Para mejorar la puntuación, este mecanismo de control obliga a los ayuntamientos a ofrecer información actualizada en la web corporativa de la forma más accesible para la ciudadanía que, para poder evaluar cómo gestionan los representantes políticos los recursos colectivos, intervenir en el debate público y decidir con criterios bien fundamentados, necesitan una información alimentada por fuentes transparentes y de calidad. Y los responsables políticos y técnicos de las administraciones tienen la obligación de proporcionar esta información completa y saneada.

Este proyecto sirve de impulso al cumplimiento municipal de la normativa autonómica y nacional en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y soporte para las auditorías internacionales.

Transparencia, eficiencia, gobierno abierto, relaciones con la ciudadanía, calidad de los servicios públicos, entre otros, son algunas palabras claves en este entorno de trabajo que se presenta a los responsables de comunicación de las administraciones locales a la hora de abordar un mejor posicionamiento en el ranking de transparencia y avanzar de forma exponencial en esta materia. Este soporte, no sólo va a permitir cumplir con las normativas vigentes en materia de transparencia y superar con éxito las auditorías, sino además, va a facilitar la

implantación de situaciones de excelencia y buenas prácticas como un código de buen gobierno o una carta de compromisos con la ciudadanía.

Anteriormente, hemos señalado que son distintas las plataformas de expertos en gestión pública para la mejora de la calidad democrática que abordan diferentes aspectos relativos a transparencia, ética pública y buen gobierno, regeneración democrática, mejora de las relaciones con la ciudadanía o visibilidad de la acción de gobierno, así como otros proyectos de eficiencia acordes con la reforma de los servicios municipales.

La evaluación de la transparencia internacional sobre los 110 principales ayuntamientos españoles establece un importante margen de mejora para las administraciones con una importante difusión pública de los datos. Las experiencias al respecto permiten concretar los servicios de apoyo a las administraciones encaminados al desarrollo de mecanismos concretos que permitan cumplir la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 19/2013, así como la incorporación de las mejores prácticas de otros ayuntamientos líderes en la materia, la implantación de medidas de excelencia e impacto y la proyección sobresaliente de su imagen, tanto desde el plano de la gestión pública como desde el punto de vista político.

En resumen, los servicios concretos para el avance en las políticas de transparencia y buen gobierno y de acceso a la información pública son los siguientes:

- * Elaboración de un plan básico de transparencia y buen gobierno que incluya los mecanismos de apoyo a la auditoría de transparencia.
- * Publicación en el portal municipal del inventario documental para cumplir con la Ley de Transparencia.
- * Aprobación de un Código de Buen Gobierno a partir del estándar de la FEMP.

La FEMP y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas suscribieron en 2015 un acuerdo marco de colaboración con el objetivo primordial de facilitar el cumplimiento de los requisitos exigidos a las Entidades Locales en la Ley 19/2013, de 9

de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, entre otros, las obligaciones de publicidad activa y las relativas al derecho de acceso a la información pública.

En el ámbito de este acuerdo, el Ministerio pone a disposición de las Entidades Locales que se adhieran al mismo una plataforma basada en el Portal de Transparencia de la Administración del Estado, que permitirá a las Entidades Locales dar cumplimiento a las obligaciones de información previstos en la norma y, con ello, cumplir los requerimientos de publicidad activa y los relativos a derecho de acceso a la información pública. Esta plataforma, o Portal de Transparencia Local, no tiene coste alguno para la Entidad Local.

Desde que la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó en diciembre de 2014 la creación de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana con el objetivo de apoyar y promover el avance de estas políticas en el conjunto de las entidades locales españolas, se insiste desde este organismo en el convencimiento de que se hace necesaria dotar las administraciones para hacerlas más eficaces en un marco de convivencia estable y más favorecedor para el desarrollo social y económico de los territorios.

El Área de Sociedad de la Información y Nuevas Tecnologías de la FEMP tiene como objetivo principal fomentar la utilización de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Administración Local. El trabajo que se desarrolla en el marco de este área se orienta a promover la implantación de Servicios Públicos Electrónicos y otras aplicaciones informáticas en la Administración Local, teniendo en cuenta la especial problemática de los pequeños municipios. Se trata, por tanto, de aprovechar las nuevas tecnologías para potenciar el intercambio de información entre las distintas administraciones y facilitar la relación de los ciudadanos con la Administración.

Entendiéndose como información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su soporte o formato, que obren en poder de la Administración y que

hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, la Ley de Transparencia permite a la ciudadanía que se pueda ejercer el derecho de acceso a la información pública en aquellos ámbitos que no estén cubiertos por publicidad activa.

La publicidad activa es una información agrupada en las categorías definidas en la ley, que las administraciones públicas deberán publicar de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de su actividad.

“El ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos proporciona una fuente de información para el público; ayuda a este a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, y fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de las autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad”.

El derecho de acceso a la información está sujeto a ciertos límites que tienen como objetivo proteger otros bienes jurídicos que pueden quedar desprotegidos si se da la información. Es decir, los límites existen para proteger información que no debe ser pública porque, si lo fuera, podría dañar a una persona o al interés público. Estos límites están tasados en la Ley y son los siguientes:

- La seguridad nacional
- La defensa
- Las relaciones exteriores
- La seguridad pública
- La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios
- La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva
- Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control
- Los intereses económicos y comerciales
- La política económica y monetaria
- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial

- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión
- La protección del medio ambiente

El portal de transparencia tiene una estructura y contenidos tipo que, a partir de una configuración base, es la Administración la que determina los servicios y contenidos que pondrá a disposición de la ciudadanía, personalizándolos según las necesidades que la administración pública considere oportunas. A continuación se describen los contenidos y servicios que incluye el portal de transparencia.

En la sección de información del portal se explica qué es el portal, la legislación y normativa relacionada con el mismo, el funcionamiento del portal en cuanto a actualización de información y preguntas y respuestas más frecuentes.

■ **Presentación del Alcalde**

Presentación del portal de transparencia por parte del Alcalde del Ayuntamiento.

■ **Qué es el portal**

Descripción del portal de transparencia y los contenidos y servicios que incorpora.

■ **Ley de transparencia**

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

■ **Plan de transparencia**

Plan de Avances en Transparencia y Buen Gobierno del Ayuntamiento.

■ **Código de buen gobierno**

Código de Buen Gobierno aprobado por el Ayuntamiento. Está basado en el Código Europeo de conducta para la integridad política de los representantes locales electos, aprobado por el Consejo de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

■ **Períodos de actualización**

Períodos de actualización de la información publicada en el portal de transparencia.

■ Preguntas y respuestas

Preguntas y respuestas frecuentes del portal de transparencia.

7.2. Indicadores válidos para el análisis de la web corporativa

Los indicadores ITA (Índice de Transparencia de los Ayuntamientos) son una herramienta que la organización no gubernamental Transparencia Internacional pone a disposición de los ayuntamientos españoles para medir su nivel de transparencia. Evalúan la gestión realizada por el ayuntamiento de una ciudad a través de un conjunto integrado de 80 indicadores de transparencia agrupados en las siguientes áreas:

- Información sobre la corporación municipal
- Relaciones con los ciudadanos y la sociedad
- Transparencia económica-financiera
- Transparencia en las contrataciones y costes de los servicios
- Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente
- Indicadores nueva ley de transparencia

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS 2014 (TOTAL INDICADORES: 80)
A) INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL (18)
1.- Información sobre los cargos electos y el personal del Ayuntamiento (6)
1. Se especifican datos biográficos del Alcalde/sa y de los concejales/as del Ayuntamiento (<i>mínimo de cuatro líneas cada uno</i>).
2. Se especifican las direcciones electrónicas del Alcalde/sa y de cada uno de los concejales/as del Ayuntamiento.
3. Se publica la Agenda institucional del Alcalde/sa (<i>en un apartado específico de la web</i>).
4. Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ayuntamiento.
5. Se publica en un apartado específico de la web la relación individualizada de <i>Cargos (puestos) de confianza</i> del Ayuntamiento, y el importe individual o colectivo de sus retribuciones (<i>no se valorará un enlace general a la RPT global del Ayuntamiento</i>).
6. Se publica la Oferta Pública de Empleo del Ayuntamiento, y el desarrollo y ejecución de la misma (<i>si no la hubiera habido últimamente, se indicará expresamente en la web</i>)
2.- Información sobre la organización y el patrimonio del Ayuntamiento (6)
7. Se especifican los diferentes Órganos de Gobierno y sus respectivas funciones (incluidos, en su caso, Juntas de Distrito o Barrios).
8. Se especifican los datos básicos de órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales, así como enlaces a las webs de los mismos (<i>si el Ayuntamiento no tuviera estos organismos se indicará expresamente en la web</i>).
9. Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) o Plantillas de Personal de los

<p>órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales, indicándose de forma expresa los cargos de confianza en ellos existentes (<i>si el Ayuntamiento no tuviera estos organismos se indicará expresamente en la web</i>).</p>
10. Está aprobada/o y se publica la Agenda Local 21, y/o el Plan Estratégico (o Mapa estratégico) municipal.
11. Se publica la relación detallada de <i>Vehículos oficiales</i> (propios o alquilados) adscritos al Ayuntamiento.
12. Se publica el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento.
3.- Información sobre normas e instituciones municipales (6)
Se publica la siguiente información de los Órganos de Gobierno Municipales:
13. · Ordenes del día previas de los Plenos Municipales.
14. · Actas íntegras de los Plenos Municipales.
15. · Acuerdos completos de las Juntas de Gobierno, y las Actas íntegras cuando actúen por delegación del Pleno.
16. Se pueden seguir en directo en la web y/o quedan almacenados en la misma los vídeos de los Plenos municipales.
17. Existe y se publica un “Código ético o de buen gobierno” del Ayuntamiento (preferentemente adaptado al Código de buen gobierno local aprobado por unanimidad de los grupos políticos en la FEMP).
18. Se publican las resoluciones judiciales (<i>íntegras o un enlace a sus contenidos</i>) que afecten al Ayuntamiento (<i>en el orden contencioso, laboral, etc.</i>) (<i>Si no las ha habido, se indicará expresamente en la web</i>)
B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD (16)
1. Características de la página web del Ayuntamiento (2)
19. Se ha implantado un Portal (<i>o sección específica</i>) de transparencia en la web del Ayuntamiento.
20. Existe un <i>Buscador interno</i> claramente visible en la web del Ayuntamiento.
2. Información y atención al ciudadano (9)
21. Se puede ver en la <i>portada</i> de inicio el Mapa de la propia web del Ayuntamiento.
22. Se publican datos sobre las preguntas recibidas de los ciudadanos u organizaciones (<i>al menos el número de preguntas recibidas y de las contestadas</i>)
23. Se publica el catálogo general de servicios, así como las sedes de los servicios y equipamientos de la entidad, con dirección, horarios de atención al público y enlaces a sus páginas web y/o direcciones de correo electrónico.
24. Se publica el catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites, plazos, sentido del silencio administrativo, y en su caso formularios asociados, especificando los susceptibles de tramitación electrónica.
25. Se informa en la web sobre situación y cortes en el tráfico, y/o incidencias en los servicios municipales.
26. Se recoge en la web información actualizada sobre la situación medioambiental (contaminación del aire y acústica) en el municipio.
27. Se contempla en la web municipal un espacio para que expresen sus opiniones y propuestas los Grupos políticos municipales.
28. Se contempla en la web un espacio reservado para las diferentes Asociaciones de vecinos del municipio, y se publica una relación de los temas o preguntas formuladas por dichas Asociaciones.
29. Existen en la web municipal foros de discusión o perfiles de redes sociales.
3.- Grado de compromiso para con la ciudadanía (5)
30. Existe y se publica un Reglamento de Participación ciudadana (<i>si no existe, se indicará expresamente en la web</i>).
31. Existen y se informa sobre los Consejos municipales y/u otros canales de participación ciudadana (Foros ciudad, Consejos sociales de Urbanismo...) y se publican sus acuerdos, informes o propuestas (<i>si no existen los mismos, se indicará expresamente en la web</i>).
32. Se posibilitan las sugerencias y la participación ciudadana en la elaboración de los planes económicos y Presupuestos municipales.
33. Existe y se informa sobre una/s Carta/s de Servicios municipales, y del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la/s misma/s.
34. Existen y se publican los resultados de encuestas sobre prestación de los servicios (<i>si no se han realizado encuestas, se indicará expresamente en la web</i>).
C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (11)

1.- Información contable y presupuestaria (5)
35. Se publican las Modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno municipal, o por la Junta de Gobierno, Alcalde o Concejales Delegados.
36. Se publican los Presupuestos de los órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales <i>(en un apartado específico de la web); (si el Ayuntamiento no tuviese estos organismos, se indicará expresamente en la web).</i>
37. Se publican los informes en relación con la estabilidad presupuestaria emitidos por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal <i>(si no los hubiese, se indicará ello expresamente en la web)</i>
Se publican los siguientes indicadores financieros:
38.* Autonomía fiscal (Derechos reconocidos netos de ingresos tributarios / Derechos reconocidos netos totales).
39. · Capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria (superávit o déficit)(Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera)
2.- Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales (6)
Se publican los siguientes indicadores, relacionados con los ingresos y gastos:
40.* Ingresos fiscales por habitante (Ingresos tributarios/Nº habitantes)).
41.* Gasto por habitante (Obligaciones reconocidas netas / Nº habitantes)).
42.* Inversión por habitante (Obligaciones reconocidas netas (Cap. VI y VII) / Nº habitantes)).
43.* Periodo medio de cobro (Derechos pendientes de cobro (Cap. I a III) x 365 / Derechos reconocidos netos)).
44. Se publican los informes trimestrales relativos a las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de pago a proveedores (art. 16.7 Orden Ministerial HAP/2012/2015) <i>(Si no los hubiera se indicará expresamente en la web)</i>
45. Se publica el importe de la deuda pública municipal consolidada y su evolución en comparación con ejercicios anteriores.
D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES Y COSTES DE LOS SERVICIOS (4)
1.- Procedimientos de contratación de servicios (2)
46. Se informa sobre la composición, forma de designación y convocatorias de las Mesas de contratación <i>(mediante un enlace directo y específico en la web para esta información).</i>
47. Se publican las Actas de las Mesas de Contratación <i>(mediante un enlace directo y específico en la web para esta información).</i>
2.- Suministradores y costes de los servicios (2)
48. Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores, adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento <i>(mediante un enlace directo y específico en la web para esta información).</i>
49. Se publica información sobre el Coste efectivo de los servicios financiados con tasas o precios públicos.
E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS MEDIOAMBIENTE (15)
1.- Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (6)
50. Está publicado el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y los mapas y planos que lo detallan.
51. Se publican las políticas y programas del Ayuntamiento relativos al medioambiente, así como los informes de seguimiento de los mismos.
52. Se publican los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales <i>(si no han realizado estos estudios, se indicará expresamente en la web).</i>
53. Se publican (y se mantienen publicados) las modificaciones aprobadas del PGOU y los Planes parciales aprobados.
54. Se publica información precisa de los Convenios urbanísticos del Ayuntamiento y de las actuaciones urbanísticas en ejecución.
55. Se publica información precisa sobre los usos y destinos del suelo.
2.- Anuncios y licitaciones de obras públicas (3)
56. Se publica información precisa de la normativa vigente en materia de gestión urbanística del Ayuntamiento <i>(mediante un enlace directo y específico en la web).</i>
57. Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas <i>(mediante un enlace directo y específico en la web).</i>
58. Se publican las modificaciones, reformados y complementarios de los proyectos de las obras más

importantes (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>) (<i>si no los ha habido, se indicará expresamente en la web</i>).
3.- Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)
59. Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>).
60. Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras públicas más importantes (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>).
4. Obras públicas, urbanismo e infraestructuras (4)
61. Se aporta información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructura que están en curso (Objetivos de la obra y responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; período de ejecución) (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>).
62. Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.) (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>).
Se publican los siguientes indicadores:
63. · Inversión en infraestructuras por habitante: Gastos del ejercicio (ejecutados) en inversión (capítulo 6) en infraestructuras / N° habitantes.
64. · Proporción de ingresos del Urbanismo: Ingresos derivados del urbanismo/Ingresos totales. (<i>se indicarán en la web los conceptos incluidos como Ingresos urbanísticos: Licencias urbanísticas, IBI, ICIO, aprovechamiento urbanístico, enajenación de terrenos, etc.</i>).
F) INDICADORES LEY DE TRANSPARENCIA (16)
1.- Planificación y organización del Ayuntamiento (3)
65. Se publican los Planes y Programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.
66. Se publica un Organigrama actualizado que permite identificar a los responsables de los diferentes órganos, así como sus funciones y relaciones de independencia.
67. Se publican los informes internos de los órganos de asesoramiento jurídico y de la intervención, una vez que son definitivos (<i>si no hubiera habido informes de este tipo, se indicará expresamente en la web</i>)
2.- Contratos, convenios y subvenciones (6)
68. Se publican todos los Contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que en su caso se haya publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>).
69. Se publican las modificaciones de los Contratos formalizados (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>).
70. Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los <i>Contratos menores</i> formalizados con información detallada de sus importes y adjudicatarios (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>)
71. Se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de Contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>).
72. Se publica la relación de los Convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y en su caso las obligaciones económicas convenidas (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>).
73. Se publican las Subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.
3.- Altos cargos del Ayuntamiento y Entidades participadas (3)
74. Se publican las retribuciones percibidas por los Altos cargos (al menos de los cargos electos y en su caso Directores Generales) del Ayuntamiento y los máximos responsables de las Entidades participadas por el mismo (<i>mediante un enlace directo y específico en la web</i>).
75. Se hacen públicas las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono de los cargos (<i>si no las ha habido, se indicará expresamente en la web</i>).
76. Se publica el <i>Registro de Intereses de Actividades y de Bienes</i> de los Altos cargos del Ayuntamiento (contemplado en la Ley de Bases de Régimen Local).
4.- Información económica y presupuestaria (4)

77. Se publica la relación de Inmuebles (oficinas, locales, etc.), tanto propios como en régimen de arrendamiento, ocupados y/o adscritos al Ayuntamiento.
78. Se publican los Presupuestos del Ayuntamiento, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada (<i>al menos trimestralmente</i>) sobre su estado de ejecución.
79. Se publican las Cuentas Anuales/Cuenta General del Ayuntamiento (Balance, Cuenta de Resultado económico-patrimonial, Memoria, y liquidación del Presupuesto).
80. Se publican los Informes de Auditoría de cuentas y/o los de Fiscalización por parte de los Órganos de control externo (Cámara o Tribunal de Cuentas), tanto los del Ayuntamiento como los de las entidades del sector público municipal.
Fuente: Transparencia Internacional de España. http://transparencia.org.es/

El análisis para la evaluación del grado de transparencia de las webs municipales se sostiene básicamente sobre los siguientes indicadores:

A) INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL (18)

- 1.- Información sobre los cargos electos y el personal (6)
- 2.- Información sobre la organización y el patrimonio (6)
- 3.- Información sobre normas e instituciones municipales (6)

B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD (16)

- 1.- Características de la página web del ayuntamiento (2)
- 2.- Información y atención al ciudadano (9)
- 3.- Grado de compromiso para con la ciudadanía (5)

C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (11)

- 1.- Información contable y presupuestaria (5)
- 2.- Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales (6)

D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES Y COSTES DE LOS SERVICIOS (4)

- 1.- Procedimientos de contratación de servicios (2)
- 2.- Suministradores y costes de los servicios (2)

E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y MEDIOAMBIENTE (15)

- 1.- Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (6)

- 2.- Anuncios y licitaciones de obras públicas (3)
- 3.- Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)
- 4.-Obras públicas, urbanismo e infraestructuras (4)

F) INDICADORES LEY DE TRANSPARENCIA (16)

- 1.- Planificación y organización (3)
- 2.- Contratos, convenios y subvenciones (6)
- 3.- Altos cargos del ayuntamiento y entidades participadas (3)
- 4.- Información económica y presupuestaria (4)

7.2.1. Información sobre la corporación municipal

Aquí puedes encontrar la información institucional y organizativa del Ayuntamiento, composición y funciones, datos de interés sobre los cargos electos y nuestra estructura organizativa, sobre el patrimonio y también sobre nuestra normativa y reglamentación. Para responder correctamente a estas cuestiones habría que tener en cuenta preguntas como:

- ¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: nombre y apellidos, foto y partido político?
- ¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: biografía y/o currículum?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido político?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido político?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?

Aparte de dar a conocer los datos biográficos del alcalde o alcaldesa, así como de los concejales/as del Ayuntamiento y sus direcciones electrónicas, se considera importante mantener actualizada la actividad de la máxima autoridad municipal a través de su agenda pública, así como las retribuciones percibidas por los altos cargos del

ayuntamiento y de los máximos responsables de las entidades municipales, a través del registro de actividades y de bienes, contemplado en la Ley de Bases de Régimen Local.

- ¿Se publican las retribuciones de los cargos electos?
- ¿Se publica el documento oficial que hace referencia a los sueldos de los cargos electos?

7.2.2. Información sobre la organización municipal

Del mismo modo, resultaría indiscutible aportar información sobre la organización del Ayuntamiento para dar a conocer a la ciudadanía los órganos de gobierno y sus funciones, organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales. Un organigrama actualizado de su composición permitirá identificar a los responsables de los diferentes órganos, así como sus funciones y relaciones de independencia.

- ¿Se da información sobre las competencias de los órganos de gobierno: pleno, junta de gobierno, comisiones informativas?
- ¿Se da información sobre la composición de los órganos de gobierno?
- ¿Se da información sobre el calendario de trabajo de los órganos de gobierno?
- En la agenda Institucional del Alcalde ¿se da información sobre la celebración de los Plenos, Juntas de Gobierno y Comisiones Informativas?
- ¿Se publican las convocatorias con las órdenes del día previas a la celebración de los Plenos Municipales?
- Dentro de la misma ficha de cada pleno ¿se publica previamente el orden del día y posteriormente su acta correspondiente?
- ¿Se publican las actas del Pleno Municipal?
- ¿Se publican los acuerdos del gobierno o de la Junta de Gobierno Local?

En lo que respecta a las funciones de los órganos municipales destacaríamos básicamente las que se enumeran a continuación.

ALCALDE: De conformidad con el artículo 21 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y demás normas concordantes es el Presidente de la Corporación y ostenta, entre otras las siguientes atribuciones:

- Dirige el Gobierno y la Administración Municipal.
- Representa al Ayuntamiento.
- Convoca y preside las sesiones del Pleno, de la Junta de Gobierno Local y de cualquier otro órgano municipales cuando así lo establezca una disposición legal o reglamentaria y decide los empates con votos de calidad.
- Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- Dictar Bandos.
- El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado.
- Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobado por el Pleno.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal.
- Ejercer la jefatura de la Policía Local.
- Aprobación de determinados instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuido al Pleno, así como los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.
- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa del Ayuntamiento en materia de su competencia.
- Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe e infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.
- Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales.
- Las contrataciones y concesiones dentro de los límites de su competencia.
- La aprobación de los proyectos de obras y servicios dentro de su competencia.
- La adquisición de bienes y derechos dentro de los límites establecidos en la Ley.
- El otorgamiento de licencias dentro de los límites señalados por las Leyes.
- Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.

- El nombramiento de los Tenientes de Alcaldes.
- Las demás que expresamente le atribuyen las Leyes.

PLENO: Está integrado por todos los concejales y es presidido por el Alcalde. De conformidad con el artículo 22 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y demás normas concordantes y ostenta, entre otras las siguientes atribuciones:

- Control y fiscalización de los órganos de gobierno.
- Acuerdo relativo a la participación en organizaciones supramunicipales, alteración del término municipal, creación o supresión de municipios, creación de órganos desconcentrados, alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre.
- Aprobación inicial del planeamiento general.
- Aprobación del Reglamento Orgánico y de las Ordenanzas.
- Determinación de los recursos propios de carácter tributario; aprobación y modificación de los presupuestos y disposición de gasto dentro de sus competencias.
- Aprobación de la forma de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
- Aceptación de delegación de competencias hechas por otras Administraciones Públicas.
- Planteamiento de conflictos de competencias a otras Administraciones Locales y demás Administraciones Públicas.
- Aprobación de la plantilla de personal y relación de puestos de trabajo, fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.
- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la Corporación en materia de competencias del Pleno.
- Declaración de lesividad de los actos del Ayuntamiento.
- Alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.
- Concertación de operaciones de créditos dentro de los límites establecidos en la Ley.

- Contrataciones y concesiones dentro de los límites marcados o establecidos por la Ley.

- La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión.

- Las enajenaciones patrimoniales dentro de los límites señalados por la Ley.

- La votación sobre la moción de censura al Alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo.

- Las demás que expresamente le confieran las Leyes.

“Cuando las entidades locales celebren sesiones plenarias, facilitarán, salvo que concurran causas justificadas de imposibilidad técnica o económica, su acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma. En todo caso, las personas asistentes podrán realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la institución”.

JUNTA DE GOBIERNO LOCAL: Integrada por el Alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos.

De conformidad con el artículo 23 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y demás normas concordantes y ostenta, entre otras las siguientes atribuciones:

- La asistencia al Alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.

- Las atribuciones que el Alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las Leyes.

TENIENTES DE ALCALDE: Sustituyen, por orden de su nombramiento y en caso de vacante, ausencia o enfermedad al Alcalde.

COMISIONES INFORMATIVAS: Integrada exclusivamente por miembros de la Corporación, son órganos sin atribuciones resolutorias que tienen por función el estudio, informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, salvo cuando hayan de adoptarse acuerdos declarados urgentes. Igualmente

informarán aquellos asuntos de la competencia propia de la Junta de Gobierno Local y del Alcalde, que le sean sometidos a su conocimiento por expresa decisión de tales órganos.

COMISIÓN ESPECIAL DE CUENTAS: Es de existencia preceptiva y le corresponde el examen, estudio e informe de todas las cuentas que deba aprobar el Pleno de la Corporación, de acuerdo con lo establecido en la legislación reguladora de la contabilidad de las Entidades Locales.

CONSEJOS SECTORIALES: El Pleno de la Corporación podrá acordar el establecimiento de Consejos Sectoriales, cuya finalidad será la de canalizar la participación de los ciudadanos y de sus asociaciones en los asuntos municipales. Desarrollarán exclusivamente funciones de informe y, en su caso, propuestas, en relación con las iniciativas municipales relativas al sector de actividad al que corresponda cada Consejo.

Entre otros aspectos, las obligaciones de informar se enfocan hacia la publicidad de los planes y programas de carácter anual o plurianuales en los que se fijan los objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. En este sentido, habría que preguntarse si la web municipal responde a preguntas tales como:

- ¿Se da información sobre el Plan de Gobierno (PG), el Plan de Actuación Municipal (PAM) y/o el Plan estratégico?

- ¿Se da información sobre el Plan de Ordenación Urbanística (POUM) u otras normas de planificación urbanística?

- ¿Se da información sobre otros planes municipales: Agenda21, Mujeres, Juventud, Participación ciudadana, etc.?

7.2.3. Sociedad y relaciones con la ciudadanía

El Ayuntamiento está en permanente interacción con la sociedad a través de su Sede electrónica, sus servicios municipales y los distintos mecanismos de información, participación ciudadana, calidad y compromiso. En este apartado se considera importante no olvidar algunos aspectos relativos a la participación ciudadana para informar sobre cuestiones tan relevantes como:

- ¿Se da información sobre el reglamento de participación ciudadana?
- ¿Se da información en la web sobre otros mecanismos de participación: consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales, etc?
- ¿Se ofrece en la web una agenda de actividades municipales y ciudadanas?
- ¿Se ofrece en la web el directorio de entidades del municipio?
- ¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y / o el seguimiento del Plan de Gobierno, el Plan de Actuación Municipal y / o el Plan estratégico?
- ¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y / o el seguimiento del Presupuesto o de otros planes municipales?
- ¿Ofrecen a las ciudadanas y ciudadanos herramientas para comunicar incidencias de la vía pública, quejas o sugerencias?
- ¿Se ofrece un buzón de quejas y sugerencias para que los ciudadanos puedan comunicar con el Ayuntamiento?

El grado de compromiso con la ciudadanía requiere la publicación de reglamentos, consejos municipales, propuestas de acuerdo, etcétera.

- ¿Se da información sobre la situación del municipio: datos sobre el término municipal, la población empadronada y su diversidad social, las actividades económicas, culturales ...?
- ¿Se da información histórica sobre el municipio?
- ¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mail de los miembros del gobierno?

- ¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mail de los miembros de la oposición?
- ¿Se ofrece en la web acceso a redes sociales de la Corporación?
- ¿Acceso al enlace de perfiles corporativos en redes sociales?

Las iniciativas sobre las redes sociales desde las administraciones públicas son cada vez más frecuentes y aparecen recogidas en los planes estratégicos de tecnologías de la información y/o de los responsables de comunicación. El uso y la difusión de las redes sociales digitales en los ayuntamientos suministra, al mismo tiempo, una serie de herramientas relacionadas con la Web 2.0 que facilitan la creación de estructuras sociales compuestas por grupos de personas conectadas por uno o varios tipos de relaciones o intereses comunes.

La presencia de un Ayuntamiento en las redes sociales a través de sus perfiles oficiales puede suponer un compromiso formal sobre transparencia, acceso a la información pública o bien una vía para el desarrollo de la administración electrónica. La mayoría de las veces el uso de estas cuentas está reservado a dar información a los usuarios de las redes sociales, sobre todo, facebook y twitter.

En este aspecto es necesario recalcar que, al tratarse de un canal de información y comunicación de las acciones de la administración pública, todas las interacciones y menciones de los usuarios son continuamente revisadas pero, por lo general, no se contestan las menciones, salvo en caso de redirigir peticiones específicas de información que correspondan con las instancias administrativas.

Como los comentarios y mensajes recibidos se corresponden con opiniones individuales y no representan las opiniones de la Administración, se proponen unas normas básicas de participación en el uso correcto y educado del lenguaje y en el respeto a la privacidad de los demás.

El equipo de contenidos se reserva el derecho a reportar a dichas redes las actuaciones abusivas por parte de los usuarios, así como a bloquear a aquellos que incurran en comportamientos tales como:

- Expresiones irrespetuosas, difamatorias o abusivas.
- Enlaces a páginas que contengan contenido dañino o peligroso para otros usuarios.
- SPAM o publicidad de otras marcas, productos o servicios.
- Datos personales ajenos al autor del comentario.
- Reiteraciones o comentarios repetidos.

7.2.4. Situación económico y financiera. La contratación administrativa

Ofrecer detalladamente la información presupuestaria y la contabilidad municipal es de obligado cumplimiento para las administraciones públicas. Los datos económicos y financieros, así como sus posibles modificaciones, despiertan el interés de una información de primera mano para la ciudadanía, así como la información actualizada sobre contrataciones de obras, servicios, suministros y datos relativos a contratación y proveedores. El presupuesto debe contener sus partidas de ingresos y gastos. Se publicarían los presupuestos de los organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales con indicaciones sobre los ingresos y gastos municipales por año de gestión, la deuda pública municipal y su evolución interanual, así como el periodo medio de pago en términos de sostenibilidad de la deuda comercial.

- ¿Se publica la relación de puestos de trabajo de la Corporación y las retribuciones según las categorías?
- ¿Se publican las Ordenanzas municipales?
- ¿Se publica el Presupuesto del Ayuntamiento?
- ¿Se publica información sobre la ejecución del Presupuesto?
- ¿Se publican los informes anuales de la Cuenta General y la Memoria de la gestión económica de la Comisión Especial de Cuentas?

- ¿Se informa sobre el perfil del contratante, y de las contrataciones y las concesiones firmadas por la Corporación con empresas, entidades o personas particulares?

7.3. Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública

Para concluir con la relación de los indicadores de transparencia, no podemos dejar pasar por alto la publicación de noticias en la web y el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública. En el apartado de Gabinete de Comunicación debe figurar el nombre de la persona responsable del Gabinete, su correo electrónico (corporativo) y su número de teléfono. Estos datos deben estar en un lugar accesible y de fácil consulta de la ciudadanía:

- ¿Se publican noticias en la web?
- ¿Se publican noticias sobre las actuaciones de los miembros del gobierno relacionadas con la gestión del gobierno?
- ¿Se publican noticias sobre las actuaciones de los miembros de la oposición relacionadas con el control de la gestión del gobierno?
- ¿Se publican noticias en las que se contrastan las informaciones de miembros del gobierno, de la oposición, y de técnicos en su caso?
- ¿Se informa sobre el acuerdo del Pleno Municipal y/o de la Junta de Portavoces de apoyar el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública o algún otro documento similar?
- ¿Se publica en la web el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública o algún otro documento similar?

El artículo 69 de la Ley de Bases de Régimen Local establece:

“Las corporaciones locales tienen que facilitar la información más amplia sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Las formas, los medios y los procedimientos de participación que las corporaciones establezcan en el

ejercicio de su potestad de autorganización no pueden en ningún caso disminuir las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la ley”.

Este mandato legal requiere, por lo tanto, que los medios de comunicación locales de titularidad pública – prensa escrita, radio, televisión, webs municipales y ciudadanas – respeten los principios que inspiraron el Decálogo que reproducimos a continuación.

1- Tienen que actuar como elementos cohesionadores del municipio

Tienen que hacer «pueblo» o «ciudad» fomentando la identidad local, dando a conocer sus orígenes, las movilidades, las diferentes condiciones sociales de las mujeres y hombres que con sus actuaciones y relaciones dan vida plural a cada municipio, las tradiciones y las actividades cotidianas: económicas, culturales, sociales, políticas... y los proyectos de futuro.

2- Tienen que informar de una manera veraz, plural y transparente

Tienen que dar cuenta de la gestión que hace el equipo de gobierno mostrando las diferentes sensibilidades políticas que se han expresado en las urnas. A través de la crónica periodística del pleno municipal, tienen que explicar las diferentes propuestas de actuación y reflejar los puntos de vista de los diferentes grupos políticos representados y las votaciones emitidas.

3- Tienen que ser un referente informativo para la ciudadanía

Los profesionales responsables de los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que poder consolidarlos de acuerdo con las características de cada municipio y con una periodicidad regular (diaria, semanal, quincenal o mensual). Tienen que ofrecer alternativas informativas plurales ante el resto de medios locales, autonómicos o nacionales. No tienen que estar supeditados a los cambios que se produzcan en los equipos de gobierno o cada vez que se celebren elecciones. En periodos electorales, tienen que ser un vehículo comunicativo clarificador de las diferentes opciones políticas.

4- Tienen que fomentar el debate público para la participación democrática

Los medios de comunicación escritos tienen que dar un tratamiento periodístico profesional a las informaciones y tienen que insertar espacios de opinión de los cargos electos, de los grupos políticos, de técnicos especializados, de representantes de las organizaciones de la sociedad civil y de las personas que quieran intervenir. El editorial tiene que reflejar la opinión de la publicación y no tiene que estar firmado por el alcalde o alcaldesa. En los medios audiovisuales se tiene que fomentar tertulias y programas de debate plurales. A través de Internet, se tienen que promover consultas populares, foros, etc., además de ofrecer soluciones fáciles a problemas concretos y trámites burocráticos.

5- Tienen que promover las actividades de la sociedad civil y el asociacionismo

Los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que potenciar el asociacionismo y la iniciativa social mediante la publicación o difusión de todas las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, especialmente a través de la agenda de actividades u otros formatos informativos.

6- Tienen que evitar el partidismo y la falta de profesionalidad

Mediante un tratamiento contrastado y lo más completo posible de las principales informaciones, dando voz a los diferentes protagonistas, rindiendo cuentas de la gestión realizada y fomentando la participación ciudadana. Los medios no se pueden utilizar como herramienta de propaganda política del partido o la coalición que detenta el poder.

7- Tienen que despertar el interés de la ciudadanía

Mediante la utilización de un lenguaje claro, preciso, respetuoso con la diversidad de hombres y mujeres de las diversas procedencias y condiciones sociales que dan vida al municipio, al alcance del gran público, con titulares comprensibles y atractivos. Tienen que generar procedimientos que favorezcan la identificación y la implicación de la ciudadanía en la información y la participación democrática.

8- Tienen que estar dotados de los recursos humanos y técnicos necesarios

Tienen que tener profesionales que reciban una remuneración adecuada a las tareas que realizan y que dispongan de los recursos técnicos necesarios, siempre respetando el código deontológico que rige la profesión periodística.

9- Tienen que funcionar a través de órganos de gestión participativos

Los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que funcionar con estructuras organizativas – consejos editoriales o consejos de administración – que garanticen la profesionalidad de las personas que trabajan y la participación del conjunto del consistorio, de las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía local.

10- Se tienen que gestionar ajustándose a las posibilidades económicas de cada municipio

Las instituciones u organismos públicos que gestionen los medios de comunicación local de titularidad pública tienen que diseñar planes municipales de comunicación a partir de un diagnóstico y un análisis de la situación comunicacional local y tienen que definir los objetivos que se tienen que lograr estableciendo los recursos humanos y técnicos y las dotaciones económicas necesarios, siempre de acuerdo con las posibilidades y necesidades de cada municipio.

Las entidades locales dispondrán de un plazo máximo de dos años, desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta ley.

CAPÍTULO 8: EPÍLOGO

Ante la proliferación de medios de comunicación, sobre todo en el entorno digital, y el aumento de la preocupación por la imagen de los partidos y los líderes políticos, se ha generado una creciente demanda en el ámbito profesional de la comunicación política. Hoy en día, en el plano político, tanto los líderes como los partidos, demandan la figura de los expertos en comunicación, más allá de la asesoría de imagen o del marketing político.

Este trabajo de investigación, que está orientado al plano político e institucional, aporta de manera ágil y directa un cúmulo importante de conocimientos, instrumentos prácticos y experiencias que se ubican en la realidad de este complejo entramado institucional donde la comunicación, tanto externa como interna, se convierte en un activo de primer orden en el que basan parte de su trabajo las empresas, organizaciones e instituciones para así lograr una mejora de la gestión, ahorro de costes, incremento de la calidad, de la rentabilidad en definitiva: para conseguir también una mejora de resultados a través de una adecuada relación de la institución con el entorno y mediante una mayor implicación positiva de las personas en el trabajo y con los objetivos de la organización.

Desde un principio, los objetivos que se han trazado en el discurrir de toda la narrativa metodológica y conceptual convienen en un punto que pretende definir claramente el significado de la comunicación política e institucional para dar a conocer los vínculos y la interacción entre la política y los medios de comunicación de masas.

A partir de este punto, el discurso se encauza en el aprendizaje e identificación de los criterios y los actores que intervienen en la generación de la opinión pública y los temas que dictan para elaborar la agenda pública. En la configuración del espacio público no debemos descartar la influencia que ejercen los mass media, las relaciones públicas, los partidos políticos o los grupos de presión que marcan la comunicación política e institucional.

Resulta necesario, por ello, profundizar en la mejora de los procesos de comunicación políticas y de las instituciones públicas, abarcando un extenso dominio de las estrategias, técnicas, métodos de análisis, planificación, organización, desarrollo y gestión de la comunicación durante las campañas electorales.

Uno de los objetivos que se trazan en esta investigación consiste en reunir el conjunto de las herramientas necesarias para que los periodistas, comunicadores y profesionales de los diversos campos de la comunicación puedan disponer de un amplio abanico de posibilidades para su formación, orientado especialmente a las nuevas tendencias que se abren en el mundo de los medios de comunicación.

Partimos del planteamiento de que el gabinete de prensa, entendido como aquella organización que se convierte en la principal fuente informativa de la institución municipal, juega un papel decisivo en la sociedad porque moldea la opinión pública. Pero el estudio sería incompleto si no se concibe el gabinete de prensa como un ente global de comunicación que, sin dejar de atender las necesidades de las relaciones informativas con los medios de comunicación, necesita impulsar mecanismos propios de la organización interna para la que trabaja la persona responsable de la comunicación. Sin descartar las tareas propias de comunicación de los gabinetes con las relaciones públicas, precisamente por la variedad de funciones de los gabinetes de comunicación que no se restringen exclusivamente a las relaciones con los medios para garantizar el flujo informativo.

Por otra parte, en este panorama informativo ha cobrado especial protagonismo el fenómeno de la irrupción de las redes sociales digitales, en un contexto sumamente atractivo para las administraciones locales que se van sumando al proceso de estas tecnologías web 2.0 para acercar más a la ciudadanía la vocación de servicio público, transformar el proceso de mediación entre las instituciones públicas y la sociedad, así como facilitar la comunicación bidireccional.

La implantación de las RSD en las administraciones locales supone un paso adelante en la evolución de la administración electrónica, aunque el criterio para la

selección de las herramientas Web 2.0, como Facebook, twitter, youtube, instagram, pinterest o flickr, por parte de las administraciones locales está más relacionado con el volumen de usuarios. Se trata de tecnologías que a la larga ofrecen la oportunidad de evaluar su uso mediante la explotación de los grandes datos generados por los usuarios y se convierten en un factor clave para evaluar su gestión.

Desde estas líneas defendemos el carácter innovador que confiere la implantación de las RSD a las administraciones públicas puesto que las nuevas tecnologías contribuyen a generar información pública con un considerable criterio de transparencia administrativa. Aparte de potenciar su relación con la ciudadanía, la implantación de las RSD se vuelca hacia modelos más horizontales y colaborativos que incrementan la información, la transparencia y la participación de la sociedad.

Aunque una apuesta por la dimensión más informativa de estas herramientas digitales sugiere la relevancia que está adquiriendo el departamento de comunicación de las administraciones locales en la gestión de las RSD. En la mayoría de los ayuntamientos es el departamento de comunicación el encargado de liderar el proceso de adopción de las RSD. Aunque no sería de extrañar en los próximos años la proliferación de departamentos específicos de gestión de RSD especializados en gobierno abierto.

Generalmente, se está prestando más atención al uso de las RSD como herramientas que sirven para mejorar la relación de las administraciones públicas con la ciudadanía, concretamente a la información, la transparencia y la participación, sin embargo, se trata además de herramientas que utilizadas en clave interna pueden servir para potenciar la colaboración y eficiencia dentro de las organizaciones públicas, mediante la mejora de los canales de comunicación interna, la colaboración intra e inter administrativa, la modernización de los procesos de reclutamiento o el incremento en la participación en la toma de decisiones, aunque esta dimensión interna queda en un segundo plano.

Todo apunta a que el nivel de desarrollo de las RSD en los ayuntamientos se encontraría aún en fase incipiente, pudiéndose interpretar que la estrategia está más orientada hacia la comunicación, sin necesidad de ampliar el potencial de estas tecnologías en la actividad de los gobiernos locales porque, mayoritariamente, el uso de las RSD estaría enfocado a mejorar la información ciudadana a través del uso de estas herramientas digitales como un canal adicional.

En definitiva, en la base de una política y de una estrategia comunicativas excelentes se encuentran la comprensión profunda del entorno en el que operan, la capacidad de adaptación constante, la energía de la creatividad y la innovación continua.

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 diversos autores: 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.

Partimos del concepto de la comunicación institucional como una herramienta indispensable en la planificación estratégica de los ayuntamientos para profundizar en el análisis de las formas que adopta la comunicación institucional en la esfera de la administración local, desde el punto de vista del estudio del desempeño de estas funciones de la comunicación política e institucional en un ayuntamiento.

Se plantean además los modelos estratégicos de comunicación política e institucional y la metodología para la configuración de la imagen institucional, así como el funcionamiento de los modelos de gabinetes de comunicación y el manual de identidad corporativa, dedicando especial importancia al estudio de los modelos de comunicación, tanto interna como externa, así como las estrategias de la comunicación de crisis.

En definitiva, se abordan las estrategias que usa el poder para controlar y aumentar su presencia en el discurso de los medios de comunicación, haciendo especial hincapié en dos aspectos fundamentales, como son la agenda mediática y las fuentes que, desde el momento que se institucionalizan y emprenden flujos de comunicación continuos con los diversos sistemas mediáticos con el fin de afianzar su puesto en la agenda mediática.

Txema Ramírez²⁴² resalta que los gabinetes de prensa son “aquellas fuentes activas, organizadas y habitualmente estables de información que cubren las necesidades informativas de aquellas organizaciones del ámbito cultural, social, político y económico que aspiran a tener influencia ante la opinión pública.” Según el autor, se le concede la categoría de fuente informativa, activa (puede tomar la iniciativa), organizada (tiene un lugar determinado al que puede dirigirse el periodista) y estable.

²⁴² **RAMÍREZ, T:** *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona. 1995

8.1. Conclusiones

1. **La comunicación política e institucional en las administraciones públicas está sujeta a un proceso continuo de transformación que pasa de la idea clásica de ofrecer a la ciudadanía una mera información sobre los servicios públicos a la nueva misión de crear unas relaciones entre las organizaciones públicas y los ciudadanos que favorezcan el fortalecimiento de la sociedad democrática.** La falta de modelos teóricos que puedan contribuir a alumbrar ideas sobre la estrategia y la gestión de este tipo de comunicación supone un problema acuciante en la administración pública que puede transformar el alcance y significado de la comunicación política e institucional. El ejercicio del periodismo en este campo requiere cada vez más una tarea de especialización, dado que la complejidad de las relaciones sociales, políticas y económicas obligan a los periodistas a convertirse en verdaderos especialistas sobre los campos que trabajan. Sólo así la información puede aspirar a contar y analizar una realidad que sólo puede desvelarse desde el conocimiento de sus verdaderas claves. Este compendio o conglomerado de reflexiones nos permitirá aumentar nuestros conocimientos sobre una la comunicación institucional, pero bajo ningún concepto nos hará unos expertos. La práctica profesional del periodismo, valga la redundancia, conlleva ejercer la profesión: tratamos de transmitir parte de nuestros conocimientos; el resto se consigue con la rutina laboral y con formación continua.

2. **En el contexto actual de los ayuntamientos, resulta sumamente necesario 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. Los principios éticos deben conformar la actividad profesional y separar la política de la profesionalidad.

Como ideas básicas sobre metodología de comunicación, debe concluirse que hay que facilitar el control sobre el Gabinete de Comunicación, diferenciando claramente las tareas propias de él, del asesoramiento o el apoyo al titular de la institución; dotarlo de medios y personal necesarios y posibilitar el diseño y puesta en marcha de una estrategia, garantizando su cumplimiento para que ésta sea eficaz. El siguiente esquema sobre comunicación interna sirve para esbozar los objetivos para la puesta en marcha del plan de comunicación.

Primera fase:

- a) Diseño de estrategias de comunicación.
- b) Someter a la consideración de la empresa, entidad o institución proyectos de comunicación.
- c) Involucrar a personas clave de la empresa, entidad o institución.
- d) Diseñar, planificar, programar y organizar acciones de comunicación.
- e) Ejecutar los planes.
- f) Impulsar y dinamizar la política de comunicación.
- g) Controlar las actividades realizadas.

Segunda fase:

- a) Detectar tendencias sobre la evolución de la comunicación.
- b) Formar a los integrantes de la empresa, entidad o institución en temas de comunicación.
- c) Asesorar sobre el diseño de planes de comunicación y organización de acciones.
- d) Proporcionar metodología y herramientas para el desarrollo de acciones de comunicación.
- e) Dar apoyo logístico a los departamentos.

3. Toda institución pública debe observar la urgente necesidad de incorporar en su estructura un gabinete o departamento que se encargue de crear, coordinar, analizar, desarrollar, difundir y controlar todas y cada una de las acciones de gestión informativa interna y externa que comunica a sus diferentes públicos a través de los medios de comunicación. El éxito del Plan de

Comunicación de la institución pública radica en la total y plena confianza por parte de la alta dirección institucional en la persona responsable de las relaciones con la prensa, tanto en lo que concierne en su lealtad como en lo relativo a su discreción, muy a pesar de que la mayoría de los políticos no cree “a priori” que tener unas fluidas relaciones con los medios sea un pilar básico para el éxito de su organización. **La comunicación institucional es una herramienta en la planificación estratégica de la administración pública local** porque interesa la configuración de la opinión de los públicos, en la medida que es objeto de atención de los mensajes que difunde la comunicación social y en sus reacciones antes los mismos o como consecuencia de los mismos, o sea, la opinión que son capaces de formar los mensajes de esa comunicación y los comportamientos generalizados que suscita.

4. La existencia de profesionales de la comunicación en el seno de estas organizaciones objetiva mucho la utilidad de la comunicación, y más partiendo de la base de la dependencia profesional del responsable de prensa. Destacar la importancia de la comunicación institucional en la labor informativa. Porque es sabido que las rutinas productivas de los medios de comunicación impiden que se pueda investigar demasiado a la hora de dar la información, entre otras razones por el gran volumen de trabajo, escasos recursos humanos, poco tiempo y por qué no, muchas prisas, son algunos de los razonamientos que ofrecen el caldo de cultivo que aprovechan los gabinetes de comunicación para “vender” su producto informativo. Y claro, al profesional del gabinete no le queda otra que aprovechar esta coyuntura temporal porque antes no se ha visto en otra. Con esto trato de explicar que el gabinete de comunicación se convierte en una fuente activa de información que despliega todo su arsenal de “seducción” informativamente hablando para controlar al sujeto pasivo que tiene al frente, el público o, por ejemplo, el medio “pasivo” de comunicación. **En el gabinete deben encontrar los periodistas la información ordenada, trabajada y dividida por medios y contenidos. Cuanto mejor elaborada sea la información y más facilidades tenga la selección, más aumenta la posibilidad de difusión del mensaje.**

5. **El desarrollo estratégico que la comunicación desempeña en la administración pública es un factor determinante a la hora de cuantificar el éxito o el fracaso de sus posibilidades que van desde la comunicación interna hasta su proyección en la esfera pública.** Y, aún más, siendo la tecnología un elemento condicionador de ese desarrollo, no se puede entender el progreso de la comunicación institucional sin tener en cuenta el significado y el reto de la tecnología y sus aplicaciones. Aparte de potenciar su relación con la ciudadanía, la implantación de las RSD se vuelca hacia modelos más horizontales y colaborativos que incrementan la información, la transparencia y la participación de la sociedad. No sería de extrañar en los próximos años la proliferación de departamentos específicos de gestión de RSD especializados en gobierno abierto.

6. **Las administraciones locales tienen que garantizar el acceso de los ciudadanos a la información gestionada por ellas, que los ciudadanos se informen, que los ciudadanos estén informados y que sean informados por iniciativas privadas y públicas.** El fenómeno de los gabinetes de comunicación en las instituciones de poder ha pasado de ser puramente anecdótico –con apariciones puntuales en algunos sectores de la sociedad- para convertirse en una estructura consolidada totalmente irreversible e implantada en la sociedad. Esto viene a demostrar que la aparición del gabinete de comunicación dentro del organigrama de poder coincide con la consolidación y estabilidad de la institución y deja de ser algo puntual para convertirse en un flujo continuo de información. **Transparencia, eficiencia, gobierno abierto, relaciones con la ciudadanía, calidad de los servicios públicos, entre otros, son palabras claves en el entorno de trabajo de los responsables de comunicación de las administraciones locales a la hora de abordar un mejor posicionamiento en el ranking de transparencia y avanzar de forma exponencial en esta materia de gestión y buen gobierno.**

7. **La gestión comunicativa municipal se desarrolla a través de tres enfoques que representan los procesos más trascendentes en la comunicación pública: 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. En este sentido, destacamos **la importancia de la imagen corporativa**, por cuanto se persigue la creación, mantenimiento o mejora de la imagen entre los diferentes públicos. Las estrategias de comunicación en las organizaciones favorecen una buena imagen pública, de ahí que la comunicación al fin y al cabo sea una buena inversión y el trabajo de los gabinetes de comunicación sea imprescindible para diseñar esas estrategias que deberán plasmarse en los planes de comunicación.

“Ha sido un largo camino pero el esfuerzo ha merecido la pena. Cuando en el ecuador de mi madurez contemplo, desde mi corta experiencia, que aún me quedan muchos años para seguir aprendiendo... La satisfacción personal pone el broche a esta etapa de mi vida. Seguiremos dando batalla y respirando con cada latido de esta maravillosa vocación profesional que es el Periodismo”

CAPÍTULO 9. FUENTES DOCUMENTALES

9.1. Bibliografía.

9.1.1. Libros.

9.1.2. Revistas.

9.1.3. Publicaciones electrónicas.

9.1.4. Actas de congresos, jornadas, reuniones...

9.2. Anexos

9.1. Bibliografía

9.1.1. Libros

- ALCINA FRANCH**, José (1999): *Aprender a investigar*, Compañía Literaria, Madrid.
- ÁLVAREZ**, T. y **CABALLERO**, M. (1997): *Vendedores de Imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*, Paidós, Barcelona
- ALMANSA MARTÍNEZ**, Ana (2011): *Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. La dirección de comunicación en la actualidad*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora
- ALMANSA MARTÍNEZ**, Ana (2005): *La comunicación organizacional en España: un camino a medio recorrer*. En **CASTILLO**, A. (coord.): *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.
- ALMANSA MARTÍNEZ**, A. (2004): Historia de los gabinetes de comunicación en España. *Revista Historia y Comunicación Social*.
- ALMANSA MARTÍNEZ**, A. (2005). Relaciones públicas y gabinetes de comunicación. *Anàlisi*, 32, 117-132.
- ÁLVAREZ MARCOS**, José; **LÓPEZ HIDALGO**, Antonio (1997): *El periodismo que viene*, Serie Comunicación, Ediciones Fundación Cruzcampo, Sevilla
- ÁLVAREZ MARCOS**, José (2000): *Sevilla y el periodismo multimedia (La experiencia pionera de Diario Expo 92)*, Serie Comunicación, Padilla Libros Editores&Libreros Sevilla.
- ARAGONÉS**, Pau (1998): *Empresa y Medios de Comunicación*, Gestión 2.000, Barcelona.
- ARRANZ**, J. C. (1999): *Relaciones Públicas e Identidad Corporativa. Dos historias paralelas*, en **BARQUERO CABRERO**, J. D. (coord.) (1999): “Manual de Relaciones Públicas Empresariales e Institucionales”, Gestión 2000.
- BARROSO HUERTAS**, Óscar (2006): *Nuevas tendencias en el diseño de sitios web corporativos*, Editorial Universitas, Madrid.
- BENAVENT**, Miguel (2009): *La gestión de crisis*. En **HERNANDEZ**, Miguel Ángel y **MACIAS** Agustín (Coordinadores): *Comunicación Corporativa. Las relaciones con*

los medios de comunicación, Publicaciones Universidad Pontifica de Salamanca, Salamanca.

BENITO, A.: Información intencional y tecnología, en curso de verano de El Escorial: 'Información, política y cultura', Universidad Complutense, Madrid, 1988, pág. 31.

BLACK, Sam (1991): *Las relaciones públicas. Un factor clave de gestión*, Editorial Hispano, Barcelona

BOGART, Leo (1985): *La prensa y su público*, Eunsa, Pamplona

BRONOWSKI, J. (1978): *El sentido común de la ciencia*, Península, Barcelona.

BROWN, Harold I. (1988): *La nueva filosofía de la ciencia*, Tecnos, Madrid.

BUNGE, Mario (1989): *Seudociencia e ideología*, Alianza Universidad, Madrid.

CAMACHO MARKINA, Idoia (2010): *La especialización en el periodismo. Formarse para informar*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora

CAPRIOTE, Paul (2005): *La gestión comunicativa de situaciones de crisis*. En **CASTILLO, A.** (coord.): *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.

CÁRDENAS RICA, María Luisa (2000): *Gabinetes de prensa municipales en la provincia de Sevilla: la información como servicio local*, Diputación de Sevilla

CASTELLS, Manuel (1998): *La era de la información. Vol. 2. El poder de la identidad*. Alianza Editorial, Madrid

CASTILLO CASTILLO, José (1987): *Sociedad de consumo a la española*, Eudema Actualidad, Madrid

CASTILLO ESPARCIA, A. (2010): *Introducción a las Relaciones Públicas*, Instituto de Investigación en Relaciones Públicas, Málaga.

CASTILLO, Jaime del, BAYÓN, M^a Mercedes, ARTETA, Rosa (1992): *La empresa ante los medios de comunicación*, Ediciones Deusto, Bilbao.

CEBRIÁN HERREROS, Mariano (1983): *Fundamentos de la teoría y técnica de la información audiovisual, Volumen I y II*, Editorial Mezquita, Madrid

CELAYA, Javier (2009): *Internet al servicio de la comunicación externa de las organizaciones*. En **HERNANDEZ, Miguel Ángel y MACIAS Agustín** (Coordinadores): *Comunicación Corporativa Las relaciones con los medios de comunicación*, Publicaciones Universidad Pontifica de Salamanca, Salamanca.

- COSTA**, Juan (1995): *Comunicación corporativa y revolución de los servicios*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid
- COSTA**, Juan (1977): *La imagen de empresa*, Ibérico Europea, Madrid
- DACHEUX**, E. (1994). *Les stratégies de communication persuasive dans l'Union Européenne*. París: L'Harmattan.
- DADER**, José Luis (1992): *Las encuestas y su tratamiento periodístico*, Eudema, Madrid
- DIAZ NOSTY**, Bernardo; **LALLANA**, Fernando y **TIMOTEO ALVAREZ**, José (1987): *La nueva identidad de la prensa: Transformación tecnológica y futuro*, Fundesco, Madrid
- DIEZHANDINO**, Pilar (1994): *El periodista universal*, Universidad del País Vasco, Bilbao
- DIEZHANDINO**, María Pilar (1994): *El quehacer periodístico*, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- DIEZHANDINO**, P. (2007): *Periodismo y poder. Políticos, periodistas y ciudadanos voluntariamente desinformados*, Madrid, Pearson Prentice Hall.
- 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.
- DOVIFAT**, Emil (1960): *Periodismo* (dos vols.), U.T.E.H.A. México
- ECO**, Umberto (1994): *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Gedisa Editorial, Barcelona
- FERNÁNDEZ AREAL**, M: *El informador frente al estado*, en AA. VV.: 'La comunicación política'. Op. cit., págs. 43-44. «Tiene el estado derecho y obligación de actuar como fuente informativa, tiene derecho igualmente a opinar; a lo que no tiene derecho es a modelar la información imponiendo su opinión o su versión».
- FERNÁNDEZ**, Sergio (2007): *Cómo gestionar la comunicación en las organizaciones públicas y no lucrativas*. Narcea, S.A. de Ediciones, Madrid.
- FEYERABEND**, Paúl (1992): *Adiós a la razón*. Madrid: Tecnos.
- FLECK**, Ludwik (1986): *La génesis y el desarrollo de un hecho científico*, Alianza Universidad, Madrid

- FOUREZ**, Gérard (1994): *La construcción del conocimiento científico*, Narcea, Madrid.
- GARCÍA DUQUE**, Carlos Emilio. Introducción a la lectura de Popper. Cuadernos Filosóficos No 11. Manizales: Universidad de Caldas, 2001.
- GARCÍA LÓPEZ**, M. (2001). *Publicidad Institucional: el Estado Anunciante*. Málaga: Universidad de Málaga.
- GARCÍA OROSA**, Berta (2009): *Gabinetes de comunicación on line. Claves para generar información corporativa en la red*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora
- GARCÍA OROSA**, Berta (2005): *Los altavoces de la actualidad. Radiografía de los gabinetes de comunicación*, Editorial Netbiblo, A Coruña
- GINER**, Salvador (1984): *Historia del Pensamiento Social*, Ariel Sociología, Barcelona
- GINER**, Salvador (1990): *Sociología*, Nexos, Barcelona.
- GOMIS**, Lorenzo (1991): *Teoría del periodismo. Cómo se forma el presente*, Paidós Comunicación, Barcelona.
- CRIADO**, J.I. y **ROJAS-MARTIN**, F. (2013): *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Barcelona: EAPC
- GUASCH**, O. (1997): *Observación participante. 5 ejemplos*; Madrid, CIS, Cuadernos Metodológicos, nº 20
- GUILLAMET**, Jaume (1987): *Gabinetes de Prensa en la Administración Local*, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona
- HEMPEL**, Carl (1982): *Filosofía de la ciencia natural*, Alianza, Madrid.
- HEMPEL**, Carl (1988): *Fundamentos de la formación de conceptos en ciencia empírica*, Alianza, Madrid.
- JOHSSON**, Hans (1991): *La gestión de la comunicación*, Ediciones de las ciencias sociales, Madrid.
- KRIPPENDORFF**, Klaus (1990): *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*, Paidós Comunicación, Barcelona
- 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 Jaume I.

LOSADA, Díaz José (2004): *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. En

LOSADA, Díaz José (coord.) *Comunicación Interna, corporativa y de marketing*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona.

LOSADA, DÍAZ José (2002): *Prensa e Imagen corporativa en la Universidad*. Universidad Católica de San Antonio, Murcia.

LOSADA, Díaz, José Carlos (2005): *Acercamiento al estudio de la imagen publicada: Definición y casos*. En **CASTILLO**, A. (coord.): *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.

LOSADA, Díaz José (2009): *Organización y estructura de un departamento de relaciones externas. Gabinete de prensa, profesionales y actividades*. En

HERNANDEZ, Miguel Ángel y **MACIAS** Agustín (Coordinadores): *Comunicación Corporativa. Las relaciones con los medios de comunicación*, Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca

MACIÁ MERCADÉ, J. (1996): *Los gabinetes de prensa, alternativa profesional*, Editorial Ciencia 3, Fundación Alfredo Brañas, Madrid.

MANFREDI MAYORAL, Juan Luis (2008): *Manual de estilo editorial*, Secretariado de Publicaciones, Universidad de Sevilla, Sevilla

MANFREDI MAYORAL, Juan Luis (2000): *Manual de producción periodística*, Editorial MAD, SL, Sevilla

MARTÍN MARTÍN, Fernando. (1988): *El Gabinete de Comunicación: Periodismo empresarial*, ASECOM, Ávila.

MARTÍN MARTÍN, Fernando (1999): *Comunicación empresarial e institucional*, Gabinete de Comunicación y Prensa/Consultoras de Comunicación y Relaciones Públicas, Segunda edición. Editorial Universitas, Madrid.

MARTÍN MARTÍN, Fernando (2004): *Diccionario de comunicación corporativa e institucional y relaciones públicas*, Editorial Fragua, Madrid.

MARTÍNEZ ALBERTOS, José Luis (1983): *Curso general de redacción periodística*, Editorial Mitre, Barcelona

MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. (1985): *Información administrativa un derecho constitucional*, Inn: AAVV, *Información institucional. Primeros encuentros*, Valencia. Ed: Generalitat Valenciana.

MÁRTINEZ, Yolanda (2004): *La comunicación Institucional, análisis de sus problemas y soluciones*. Fragua, Madrid.

McQUAIL, (1983): *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Editorial Paidós, Barcelona

MACIÁ MERCADER, Juan (1993): *La comunicación regional y local*, Editorial Ciencia, Madrid

MONZÓN, Cándido (1992): *Las encuestas y su tratamiento periodístico*, Eudema, Madrid

MONZÓN, C. (1990): *La Opinión Pública. Teorías, concepto y métodos*, Madrid, Tecnos; Monzón, C. (2006): *Opinión pública, comunicación y política*, Madrid, Tecnos; D'Adamo y otros (2007): *Medios de comunicación y opinión pública*, Madrid, Mc Graw Hill.

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). Publicacions de la Universitat Jaime I, Castellón.

MORIN, Edgar (1992): *El método. Las ideas*, Cátedra, Madrid.

MOULINES, Ulises y Diez, José. *Fundamentos de filosofía de la ciencia*. Barcelona: Ariel, 1997.

NAGEL, Ernest (1974): *La estructura de la ciencia. Problemas de la lógica de la investigación científica*, Paidós, Buenos Aires (Argentina).

NAGHI NAMAKFOROOSH, Mohammad (1988): *Metodología de la investigación*, Limusa, México D.F.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth (1995): *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Paidós, Barcelona.

NÚÑEZ, L. (1991): *Introducción al periodismo escrito*, Barcelona, Ariel Comunicación, 47-49, citado en Armentia, I. y Caminos, J.M. (1998), Op. Cit., 12-13.

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

O, REILLY, T. (2009), *Sobre la web 2.0 y Open Source 2.0*, Tecnópolis, 17/09/2009.

- PICOS FREIRE, J.** (1995): *Estructura de la prensa local en España*. En AA.VV., Manual de Periodismo (608). Prensa Ibérica, Barcelona.
- PIÑUEL, José L.** (1997): *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones* Editorial Síntesis, Madrid.
- POPPER, Karl** (1986): *La lógica de la investigación científica*, Colección Estructura y Función, Madrid
- POZO LITE, M. del** (1997): *Cultura empresarial y comunicación interna. Su influencia en la gestión estratégica*, Ed. Fragua, Madrid.
- PULIDO, Marta**(2005): *Relaciones públicas: los públicos y la administración andaluza*. En **CASTILLO, A.** (coord.): *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.
- RAMÍREZ, Txema** (1995): *Gabinetes de comunicación. Funciones, disfunciones e incidencias*, Editorial Bosch Comunicación, Barcelona
- RAMÍREZ, Txema** (1995): *La influencia de los gabinetes de prensa. Las rutinas periodísticas al servicio del poder*. Revista Telos.
- RAMÍREZ, Txema** (2006): *Formación de portavoces. Los movimientos sociales ante la esfera pública*. Editorial Bosch, S.A.
- RAMOS, Fernando** (2002): *La comunicación Corporativa e Institucional. De la imagen al protocolo*, Editorial Universitas, S.A., Madrid.
- REIG, Ramón** (1995): *El control de la comunicación de masas. Bases estructurales y psicosociales*, Libertarias/Prodhufo, Madrid
- REIG, Ramón** (2007): *El periodista en la telaraña. Nueva economía, comunicación, periodismo, públicos*, Editorial Anthropos, Barcelona
- REIG, Ramón** (1999): *Medios de comunicación y poder en España*, Editorial Paidós, Barcelona
- REIG, Ramón** (2004): *Dioses y Diablos mediáticos. Como manipula el Poder a través de los medios de comunicación*, Urano, Barcelona.
- RISQUETE, Jaume** (2005): *El gabinete de comunicación como motor de la información en las organizaciones: el caso de los gabinetes de prensa en los partidos minoritarios*. En **CASTILLO, A.** (coord.): *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*, Editorial Clave Aynadamar, Málaga.

- RIVA**, Pedro (1978): *Estructura de la información Volumen 2*, Ediciones Pirámide, S.A., Madrid
- RIVA**, Pedro (1980): *Diagnóstico sobre la información*, Colección Ciencias de la Comunicación, Tecnos, Madrid
- RUIZ VIVO**, J.A. (2003): *Periodismo Institucional. Comunicación Administración pública-ciudadano*, en Fernández, M., Sierra, J. y Valero, J. (coords.), Nuevos retos en el horizonte de las Administraciones, Murcia, Universidad de Murcia, 39.
- SABÉS TURMO**, Fernando (2008): *La gestión de la información en la administración local*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla. Zamora
- SAPERAS**, Enric (1992): *La sociología de la comunicación de masas en Estados Unidos*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona.
- SAUVY**, Alfred (1970): *La opinión pública*, Oikos Tau, Barcelona.
- SIERRA BRAVO**, Restituto (1995): *Métodos y técnicas de investigación*. Paraninfo, Madrid.
- SIMON**, R. (1996). *Relaciones públicas. Teoría y práctica*. Méjico: Limusa.
- SOTELO**, Carlos (2007): *Introducción a la comunicación institucional*, Editorial Ariel, S.A, Barcelona.
- SORIANO**, Ramón (2008): *Cómo se escribe una tesis. Guía práctica para estudiantes e investigadores*, Berenice Manuales, Córdoba.
- TAYLOR S.J./BOGDAN**, R. (1994): *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Paidós, Barcelona.
- TRELLES**, Irene (2005): *Paradojas de la gestión de comunicación e imagen en cuba Observatorio español de intangibles. En VILLAFANE Justo (Director): La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica Informe Anual La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica*. Pirámide, Madrid.
- VAN RIEL**, Cees (1997): *Comunicación corporativa*. Madrid: Prentice Hall.
- VARONA**, Federico (2005): *El círculo de la Comunicación*, Netbilo. La Coruña.
- VÁZQUEZ**, J.M./**LÓPEZ RIVAS**, P. (1962): *La investigación social*, UPE, Madrid.
- VÁZQUEZ MONTALBÁN**, Manuel (1985): *Historia y Comunicación Social*, Alianza Editorial, Madrid

VECIANA VERGÉS, José María (1995): *Cultura directiva y sistema de dirección como instrumento de modernización de las Administraciones Públicas*, Universidad D.L., Zaragoza.

VECIANA VERGÉS, José María (1999): *Función directiva*, Universidad Autónoma Barcelona.

VERÓN LASSA, José Juan (2008): *La gestión de la información en la administración local*, Ediciones y Publicaciones Comunicación Social, Sevilla.Zamora

VILLAFAÑE, Justo (1989): *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Editorial Pirámide, Madrid

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

WARREN, Carl (1975): *Géneros periodísticos informativos*, A.T.E., Barcelona

WHESPHALEN, M Y PIÑUEL, J.L. (1993): *La Dirección de Comunicación*. Editorial del Prado, Madrid.

WEIL, Pascale (1992): *La comunicación global. Comunicación institucional y de gestión*, Ediciones Paidós, Barcelona

WOLF, Mauro, *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*, Editorial Paidós, Barcelona, 1996

9.1.2. Revistas

Descripción de la estructura funcional del gabinete de prensa político en los entornos informativos locales, Concha Mateos Martín, Revista Latina de Comunicación Social, número 54, La Laguna (Tenerife), marzo de 2003

GARCÍA DUQUE, Carlos Emilio. Introducción a la lectura de Popper. Cuadernos Filosóficos No 11. Manizales: Universidad de Caldas, 2001.

Planificar la comunicación, Ana J. Hernández Rodríguez, Revista Latina de Comunicación Social, número 54, La Laguna (Tenerife), marzo de 2002

Comunicación institucional. Funciones de los gabinetes de comunicación en la administración local, Idoia Camacho Markina

Profesionalización de los gabinetes de prensa municipales, María Luisa Cárdenas Rica, Revista Latina de Comunicación Social, número 15, La Laguna (Tenerife), marzo de 1999

Comunicación Corporativa. Las relaciones con los medios de comunicación, Hernández, Miguel Ángel y Macías Agustín (Coordinadores), Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca

FEMP (2011). Modelos de evaluación para la Administración Local, 7 de octubre de 2011

Revista de la Asociación de Directivos de Comunicación (ADC DirCom)

9.1.3. Publicaciones electrónicas

<http://www.perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/viewFile/1214/1072>

<http://www.labcompública.info/downloads/decaleg.pdf>

<http://www.comunicacionsocial.es>

<http://www.ull.es/publicaciones/latina/20035414mateos.htm>

<http://www.ull.es/publicaciones/latina/2002/latina48marzo/4812ajhernandez.htm>

<http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999c/117luisa.htm>

http://www.ull.es/publicaciones/latina/10SLCS/actas_2010/Almansa.pdf

<http://www.raco.cat/index.php/Analisi/article/viewFile/15175%2526gathStatIcon%253Dtrue/179895>

http://telos.fundaciontelefonica.com/telos/anteriores/num_040/opi_perspectivas3.html

<https://es.linkedin.com/in/profesorfernandomartinmartin>

<https://books.google.es/books?id=dn81dxK0sC&lpg=PA11&ots=UgH49UO3Fm&dq=Diccionario%20de%20comunicaci%C3%B3n%20corporativa%20e%20institucional%20y%20relaciones%20p%C3%BAblicas&hl=es&pg=PA11#v=onepage&q=Diccionario%20de%20comunicaci%C3%B3n%20corporativa%20e%20institucional%20y%20relaciones%20p%C3%BAblicas&f=false>

<http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2693526.pdf>

<http://es.scribd.com/doc/137671439/Sierra-Bravo-Restituto-Tecnicas-de-Investigacion-Social#scribd>

<http://blogtecnopolis.wordpress.com/2009/09/17/tim-oreilly-web210/>. Web visitada el 11/06/2010.

<http://www.femp.es/files/566-979-archivo/Modelos%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20para%20la%20Administraci%C3%B3n%20Local%20v2.pdf>

Transparencia Internacional de España.

<http://transparencia.org.es/>

<http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/124/1>

Joan Francesc Cánovas

Consultor especializado en comunicación de crisis e institucional, periodista y profesor asociado de la Facultad de Comunicación de la Universitat Pompeu Fabra.
<http://www.joanfrancesccanovas.com/>

<http://www.sevilla.org/>

<http://www.madrid.es>

<http://www.barcelona.cat>

<http://www.zaragoza.es>
<http://www.donostia.org/>
<http://www.bilbao.net>
<http://hoxe.vigo.org/>
<http://www.chiclana.es/>

<http://www.doshermanas.es/>

9.1.4. Actas de congresos, jornadas, reuniones...

Actas – II Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – Universidad La Laguna, diciembre de 2010

Informe **El estado de la publicidad y el corporate en España** (1998)

Máster Universitario en Marketing, Consultoría y Comunicación Política-USC.
Comunicación Política e Institucional

La sociedad de las economías inteligentes, Salvador Giner, Madrid, octubre 1996.

Orientaciones innovadoras en la dirección y gestión de empresas, Pedro Bueno, Madrid, octubre 1996.

Los grandes cambios comunicativos y culturales, Mauro Wolf, Madrid, octubre 1996.

La comunicación corporativa ante las transformaciones avanzadas en los medios y servicios informativos, Mariano Cebrián, Madrid, octubre 1996.

La estructura comunicativa de la empresa moderna: comunicación externa e interna, Joseba Echebarria Gangoiti, Universidad del País Vasco, Madrid, octubre 1996

El protocolo en el marco de la comunicación corporativa, Francisco Marín Calahorra, Madrid, octubre 1996

Fuentes de comunicación institucional: información y manipulación, M^a Luisa Cárdenas Rica, Madrid, octubre 1996

Perfil profesional y académico del Dircom, Ana M^a Casado Molina, Madrid, octubre 1996

Ética e información, José Ignacio Bel Mallen, Madrid, octubre 1996

Qué es la comunicación en la actividad empresarial, Francisco Rubiales, noviembre 1997.

Conexión con el entorno, patrocinio, mecenazgo. El lobby, Fernando Rubiales, noviembre 1997.

Cómo ayuda la comunicación para que la organización logre sus objetivos, Francisco Pérez, noviembre 1997.

Relación con los medios de comunicación. ¿Dónde está el gabinete de prensa?, Benito Castro, noviembre 1997.

La calidad en el proceso de la comunicación, José Luis Acuña, noviembre 1997.

Cómo se transmite la cultura de empresa en la organización y cómo ésta es una ventaja competitiva desde el punto de vista comercial, Carlos Taboada, noviembre 1997.

Gestión del cambio: Cruzcampo, de empresa familiar a multinacional, Julio Cuesta, noviembre 1997

Comunicación en momentos de crisis (“cuando las organizaciones se ven en apuros en cómo la comunicación ayuda a salir de ellos”), Mario Cea, noviembre 1997.

Plan de Comunicación (la identidad corporativa en el lanzamiento y desarrollo de iniciativas empresariales), Pilar Torreblanca, noviembre 1997.

Literatura y comunicación: nuevas formas de creatividad en la era informática, Manuel Ángel Vázquez Medel, septiembre 2000.

Internet, infografía y el diseño gráfico en la www, Fernando Contreras, septiembre 2000.

Matemáticas y medios de comunicación, Ismael Roldán Castro, septiembre 2000.

Teatro y comunicación: actualidad y futuro, Alfonso Zurro, septiembre 2000.

Geografía y cultura de Andalucía: una concepción videográfica, Ángel Luis Vera, septiembre 2000.

Psicología y comunicación: Técnicas para comunicar eficazmente, Noemí Piñeiro Dotto, septiembre 2000.

Semiótica de la comunicación, Ángel Acosta Romero, septiembre 2000.

Estrategias de la persuasión publicitaria, Adrián Huici Módenes, septiembre 2000.

Seminario “Las televisiones transfronterizas y de alta definición en la actual coyuntura general tecnológica europea”, Fundación CITEMA, Madrid 1989.

Seminario de Periodismo Deportivo, V Curso sobre Deporte y Comunicación, Madrid 1990.

- Las nuevas tecnologías impulsoras de los multimedia**, CITEMA, Madrid 1990.
- Seminario de Periodismo Agrario**, Departamento de Información Periodística Especializada de la UCM, Madrid 1991.
- Seminario 150 años de prensa satírica en España**, Centro Cultural de la Villa de Madrid, Madrid 1991.
- La sociedad en la encrucijada de las libertades**, jornadas universitarias, Madrid 1991.
- Curso de locutora radiofónica**, Radio Escuela de Sevilla, Sevilla 1992.
- I Jornadas sobre Información Jurídica y Periodismo**, Ilustre Colegio Notarial de Sevilla, 1995
- Curso de Economía para Periodistas**, Instituto de Estudios Jurídicos y Empresariales de la Fundación El Monte, Sevilla 1995-1996
- II Congreso de la Comunicación Corporativa**, (20 horas), Asociación para la Comunicación Empresarial e Institucional, Madrid, octubre 1996.
- Seminario Permanente para Profesionales de la Información**, XIV Jornadas Universidad-Información, (10 horas), Sevilla, octubre 1996
- I Encuentro de Profesionales Sanitarios y Medios de Comunicación**, Servicio Andaluz de Salud, Sevilla 1997.
- Curso Avanzado de Periodismo y Comunicación**, (20 horas), Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, Julio 1997.
- Jornada sobre Comunicación Empresarial e Institucional**, (10 horas), Instituto de Estudios Jurídicos y Empresariales de El Monte, Sevilla, noviembre 1997.
- XV Jornadas Universidad-Información “Periodismo y Ciudadanía”**, APS, APC y EOI de Sevilla, 1997.
- III Jornadas de Información Jurídica**, (12 horas), Ilustre Colegio Notarial de Sevilla, Sevilla, diciembre 1997.
- Jornadas de Informática en la Administración Local Provincial**, Diputación Provincial de Sevilla, 1997
- I Curso Monográfico de Protocolo “Presidencias y Mesas”**, (8 horas), D^a M^a Teresa Otero Alvarado, Sevilla, diciembre 1997.
- Comunicación Institucional** (20 horas), Diputación Provincial de Sevilla, a cargo del profesor de la UCM, Don Alejandro Pizarroso, Sevilla, noviembre 1998.

Comunicación, Educación y Cultura (32 horas), Diputación Provincial de Sevilla, Sevilla, septiembre 2000.

I Curso de Experto Universitario en Periodismo Local, Universidad de Sevilla
1999/2000

9.2. Anexos

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.

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).

Ley 1/2014, de 24 de junio, de **Transparencia Pública de Andalucía**.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de **Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**.

Ministerio De Administraciones Públicas (2000). *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. ISBN: 84-87366-77-5.