

Concepción CAMPILLO ALHAMA, *Comunicación Pública y Gestión Estratégica Municipal. Un estudio exploratorio sobre la agenda temática*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Colección Premios Blas Infante, 2011, 411 pp.

Existen escasos trabajos doctrinales que se hayan ocupado de la comunicación de proximidad que desarrollan los Ayuntamientos cuando se dirigen a la ciudadanía para transmitir mensajes de distinta índole sobre su gestión. Por ello, resulta especialmente bienvenido el presente libro de la profesora CAMPILLO ALHAMA, galardonado además con el prestigioso *Premio Blas Infante de Estudio e Investigación en Administración y Gestión Pública*, concedido por el Instituto Andaluz de Administración Pública (IAAP) en su XIV edición y en su modalidad B, referida a “trabajos de estudio e investigación sobre Administración Pública, relativos a su organización, funciones, modernización de las técnicas de gestión del servicio público y aplicación de nuevas tecnologías”.

En efecto, la Administración municipal es una realidad social, política y organizativa que puede ser abordada desde perspectivas tan diversas como la jurídica, la económica, la sociológica, la politológica o, como ocurre en este caso, la comunicacional. En este sentido, y desde una perspectiva multidisciplinar basada en el Derecho Administrativo, la Teoría de la Organización y las Ciencias de la Comunicación, la presente monografía se aproxima a la Administración municipal analizando uno de sus fenómenos más complejos: la comunicación pública de proximidad desarrollada por los Ayuntamientos.

Un enfoque de estas características resulta no solo un notable acierto sino, probablemente, un presupuesto metodológico inevitable. Como se destaca ya en las páginas del prólogo, escrito por Antonio NIETO RIVERA, Secretario General de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), existen vínculos muy profundos y estrechos entre la actividad comunicacional de los poderes públicos y su propia posición jurídico-constitucional. En efecto, junto a la legitimación democrática de las Administraciones locales o “legitimación de origen”, resultado de su elección directa por parte de los ciudadanos, es posible encontrar (e incluso exigir) una “legitimación de ejercicio”, basada en la correcta gestión de los asuntos públicos por parte de estas Administraciones. La forma de hacer visible esta segunda forma de legitimación descansa, en buena medida, en la transparencia y cuenta, como vehículo natural, con la comunicación. En este sentido, la comunicación municipal constituye una poderosa herramienta en manos de los equipos de gobierno municipales que debe contemplarse, desde una perspectiva jurídico-institucional, como el instrumento más adecuado para explicar, justificar y, en consecuencia, legitimar las decisiones políticas asumidas en cada mandato electoral.

De ahí el especial valor del presente libro, centrado en buena medida en el análisis de este último elemento, “por cuanto viene a llenar un vacío que contribuirá, sin duda, a paliar la carencia de políticas públicas -no solo locales- de comunicación efectivas”. Aún más, la aportación que realiza esta investigación a la gestión comunicativa y relacional de las instituciones locales resulta singularmente valiosa al realizarse desde la premisa fundamental de que la ciudadanía constituye el epicentro de la acción de las Administraciones locales y, en consecuencia, de que debe estar informada de todas aquellas actuaciones e iniciativas administrativas que pueden incidir en su condición de administrados.

Desde un punto de vista temático, nos encontramos ante un minucioso estudio exploratorio que responde a tres cuestiones conceptuales: la primera de ellas se refiere a la evolución de la función pública en la Administración municipal durante toda la etapa democrática, lo que se ha traducido en diferentes modelos de estructuras organizativas administrativas; la segunda se ocupa de cómo tales estructuras administrativas condicionan de manera significativa la gestión de los procesos de comunicación municipal; la tercera, se enfrenta directamente con el concepto multiforme de comunicación pública.

Desde el punto de vista de la estructura interna del estudio, el libro se articula en ocho capítulos. En el primero de ellos, que hace las veces de capítulo introductorio, se explicitan la estructura básica de la obra y los objetivos de la investigación que en ella se llevan a cabo. Ya en el segundo capítulo la autora introduce diferentes conceptos fundamentales para la correcta delimitación de la comunicación municipal como objeto de estudio. Para ello, se analiza el municipio como unidad básica de la organización territorial del Estado, a partir de sus elementos constitutivos y su definición, así como la situación actual de la institución municipal en España, atendiendo a su evolución y su distribución demográfica.

Tras ello, se incide en el tercer capítulo en la instauración de los Ayuntamientos democráticos como organizaciones jurídico-públicas, realizando un recorrido por las distintas etapas históricas vinculadas a una determinada forma de entender la función pública y, en consecuencia, a los diferentes modelos de gestión administrativa. De este modo, un diagnóstico descriptivo a partir de las variables conflictivas que se identifican en la gestión municipal permite a la autora establecer una prospección, apuntando las tendencias más significativas que se van a manifestar en dicho contexto: la existencia de un rol considerado político de los responsables municipales frente a su actividad propiamente de gestión administrativa, la inadecuación de las estructuras organizativas, la centralización y descentralización de los servicios locales, la demanda de espacios de participación ciudadana no asociativa, la falta de concreción de un marco competencial claro o la precariedad de las haciendas municipales.

En el cuarto capítulo, y bajo el título “El enfoque contemporáneo de la Teoría de la Organización en la administración municipal”, se realiza una aproximación a los Ayuntamientos como organizaciones político-administrativas desde la perspectiva que nos ofrece la Teoría de la Organización. Un recorrido por los diferentes enfoques que han sustentado esta Teoría en el ámbito específico de la administración municipal permite a la autora identificar la naturaleza de las organizaciones públicas, analizando las corrientes neopresariales y neopúblicas que están presentes en la orientación contemporánea de la Administración municipal. Las diversas estructuras administrativas quedan reflejadas en diferentes modelos clásico-burocráticos y gerenciales, para finalizar dicho capítulo con el proceso de transformación organizativa que representa en la actualidad la llamada Administración relacional neopública.

En el capítulo quinto, titulado “Comunicación y Administración”, se analiza la comunicación pública de proximidad. Para ello, y tras un recorrido por las aportaciones realizadas desde el ámbito académico, la profesora CAMPILLO ALHAMA delimita conceptualmente, en el ámbito municipal, este proceso de comunicación que surge como interacción administrativa con la ciudadanía. Concluye así que las tres vertientes fundamentales en las que se articula este fenómeno denominado comunicación pública son la publicidad institucional, las relaciones informativas y las relaciones institucionales, pasando a analizar la situación de cada una de ellas. En primer lugar, expone la insuficiencia y ambigüedad legal relativas a la publicidad institucional, con referencia expresa a la normativa propia de las Comunidades Autónomas y a la legislación estatal reguladora de comunicación y publicidad institucional. En segundo lugar, expone los procesos necesarios para gestionar de forma profesionalizada las relaciones con los medios de comunicación social y propiciar, en consecuencia, un estado de opinión favorable a los objetivos y estrategias a medio y largo plazo de las organizaciones municipales. En tercer lugar, y finalmente, aborda las relaciones institucionales atendiendo a tres perspectivas autónomas pero convergentes: la atención al ciudadano, la participación ciudadana como epicentro del sistema administrativo relacional y los acontecimientos institucionales como interacción comunicativa-relacional de las organizaciones públicas.

Bajo este mismo epígrafe no sólo se analizan las características de los procesos comunicativos y relacionales desarrollados por los Ayuntamientos, sino también las funciones principales desarrolladas por sus estructuras comunicativas. Este ejercicio conduce a la revisión de los diferentes modelos teóricos de comunicación municipal, preconizados por autores como PÉREZ GONZÁLEZ (1988), PUIG (2003) o RUBIO (2005) para proponer, como aportación propia e innovadora de la autora, un nuevo modelo de gestión comunicativo-relacional integral, ajustado con absoluta rigurosidad a los parámetros previamente identificados en este capítulo.

En el sexto capítulo se presenta una investigación exploratoria sobre los asuntos principales de la agenda temática en el municipio de Elche durante los mandatos electorales 1995-1999, 1999-2003 y 2003-2007. Para desarrollarla, la autora aplica como metodología el análisis de contenido en 2.804 noticias y 1.090 hechos municipales (bajo el formato de otros géneros periodísticos), en la edición local del *Diario Información*. De este modo, se identifican cuáles son los temas o asuntos que adquieren una mayor representatividad en la agenda temática del Ayuntamiento de Elche durante los tres periodos legislativos y se analiza su tratamiento, entre otros aspectos asociados.

Se trata, probablemente, del capítulo con mayor valor añadido de la obra, pues en él la autora hace valer no solo su formación como profesora del Departamento de Comunicación y Psicología Social de la Universidad de Alicante, sino también su amplia trayectoria profesional en organizaciones privadas e instituciones públicas, en las que ha asumido la dirección estratégica de la comunicación corporativa e institucional y, muy en concreto, su dilatada experiencia en el Ayuntamiento de Elche hasta el año 1999. Como resultado, y yendo más allá de una mera tarea descriptiva, logra, a través de una herramienta metodológica de diseño propio, la sistematización y hermenéutica de la información recopilada. La minuciosidad de los datos obtenidos mediante dicha herramienta sobre la cobertura informativa de los temas municipales resulta, sencillamente, asombrosa.

Entre los resultados más destacables, se desprende que temas o asuntos como “Urbanismo”, “Seguridad ciudadana” y “Relaciones externas” aparecen con una presencia mediática relevante y son coincidentes de una legislatura a otra. Así mismo, también se constata la misma coincidencia en el tratamiento negativo de temas como “Recursos humanos”, “Organización y calidad”, “Clase Política” y “Gestión de las Pedanías como estructura territorial descentralizada”. Por otra parte, se observa que la mayoría de los temas de información municipal se manifiestan de forma irregular, en cuanto que su presencia en el medio se produce con distinta intensidad en cada mandato electoral. Otro de los resultados más relevantes del estudio es que la labor de oposición no se desarrolla con especial incidencia en todos los temas recurrentes, desatendiéndose temas principales que cobran especial visibilidad en cada periodo.

Tras este análisis pormenorizado de los temas y su tratamiento, la autora constata que existe cierta asociación entre la naturaleza de la información que se presenta en el medio y la jerarquía del declarante individual, que la distribución de los subtemas se presenta de manera homogénea y que la mayor o menor proliferación de elementos estructurales con los que se presenta la información municipal está relacionada con el tema de gestión. De mismo modo, la autora entra a analizar la irrupción

(fortuita, previsible y programada) y la proximidad (inmediata o mediata) de las noticias municipales, para concluir que ambas variables están relacionadas con el tratamiento de los hechos informativos.

En los capítulos séptimo y octavo, se presentan varias conclusiones y reflexiones finales que merece la pena retener. Entre ellas, que sistematizar los procesos de comunicación pública y diseñar las estructuras pertinentes para ello debería ser 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.

Por otra parte, y aunque existen elementos de referencia comunes, el modelo de comunicación pública que puede ser implementado en un municipio únicamente será eficaz en otro municipio cuando este reúna ciertas características semejantes al primero. Y, en cualquier caso, dada la especificidad de cada ente territorial, manifestada a partir de sus características naturales y demográficas, el sentido identitario y de pertenencia de su comunidad local, la vinculación e implicación de esta con la Institución municipal, la estructura de los medios de comunicación locales y diversos condicionantes contextuales, parece obvio que cualquier propuesta debería ser adaptada a las necesidades y los objetivos (estructurales y coyunturales) de cada Ayuntamiento.

La necesidad de que las instituciones municipales tomen conciencia de la trascendencia que pueden llegar a alcanzar determinados mensajes orientados a la ciudadanía, a través de los medios de comunicación social, representa una cuestión vital. Un seguimiento pertinente y constante del tratamiento y contextualización de los temas municipales, por parte de sus estructuras comunicativas, permitiría confirmar la idoneidad de los discursos públicos desarrollados por los miembros del equipo de gobierno municipal, la ausencia de contradicción en los mismos, así como pulsar la actuación de las fuerzas opositoras en determinados ámbitos.

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

A esto hay que añadir el hecho de que a través de las encuestas de opinión es posible conocer la percepción positiva o negativa de los ciudadanos respecto a diferentes temas relacionados con la gestión municipal y comparar los resultados obtenidos con la agenda mediática local. Estas encuestas se erigen, en consecuencia, en un poderoso instrumento de conocimiento y comprensión de los intereses, necesidades y expectativas de la comunidad local.

Por último, en el capítulo noveno, se esbozan diferentes líneas de investigación que vendrían a complementar la propuesta que se realiza en esta monografía, recurso que utiliza la autora para proponer temas fundamentales que podrían ser abordados dentro del marco contextual diseñado para analizar su objeto de estudio.

Consideramos que la aportación fundamental de este trabajo es el diseño de una herramienta metodológica que se puede implementar en cualquier contexto municipal para evaluar el tratamiento informativo de los medios de comunicación social a la gestión político-administrativa del equipo de gobierno local. Asimismo, a la aplicabilidad de los resultados arrojados por esta investigación en la práctica administrativa, se suma su rigor metodológico y su gran claridad expositiva. Por todo ello, este libro no solo constituye una referencia obligada para los investigadores que deseen desarrollar, en el futuro, estudios similares, sino también para las estructuras comunicativas de los Ayuntamientos, que podrán nutrirse de las relevantes aportaciones que se realizan en esta obra, e incorporar mecanismos de control para medir la eficacia de su actividad administrativa.

Antonio BUENO ARMIJO
Prof. contratado Doctor
Universidad de Córdoba