

UNIVERSIDAD DE NAVARRA
FACULTAD DE COMUNICACIÓN

Álvaro González Martínez

LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL LOCAL
EN EL DESARROLLO DE COMUNIDADES RURALES

Trabajo Fin de Grado

Directora: Dra. Dña. Natalia Rodríguez Salcedo
Pamplona, 2014

El poder municipal ocupa un inmenso lugar en las instituciones públicas,
y si bien colocado debajo de los otros poderes del Estado,
no es sin embargo menos importante, y es más antiguo que ellos;
porque desde el momento que se constituye un pueblo, por insignificante que sea,
desde el instante en que una asociación de personas forman una aldea,
se hace sentir la necesidad de su administración interior.
El poder municipal es, pues, el primero cuya necesidad conocemos;
es, por consiguiente, anterior al Estado.

El municipio es, digámoslo así, el vínculo que liga los hombres al suelo natal;
en él existen las afecciones de su familia;
en él se conservan los recuerdos de su niñez;
en él encuentran los pensamientos del porvenir;
en él estudian las necesidades mutuas, conocen los intereses comunes;
él, por último, les proporciona un teatro
donde desarrollar sus facultades, donde ejercitar sus disposiciones;
él es a la vez poder público y privado,
y reúne la autoridad del juez a la del padre de familia,
y en su limitado horizonte ve el ciudadano la imagen de la Patria
que tiende a despojarle del egoísmo personal para dar cabida a los sentimientos de patriotismo,
creando y fortaleciendo así el cariño y la afición a las instituciones públicas.

Práxedes Mateo Sagasta

*21 de julio de 1825 - 5 de enero de 1903
Presidente del Consejo de Ministros de España*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. LA COMUNICACIÓN Y EL SENTIDO DE COMUNIDAD	9
1.1. El concepto de comunidad	10
1.2. La pérdida del sentido de comunidad	11
1.3. El restablecimiento del sentido de comunidad	12
1.4. Siglo XXI: comunicación y comunidad en la era digital	15
1.5. Agentes de la comunicación para la comunidad local	17
CAPÍTULO II. LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL EN LAS COMUNIDADES LOCALES	19
2.1. Instituciones públicas y gestión empresarial	20
2.2. Instituciones públicas y comunicación	23
2.2.1. Comunicación institucional local: delimitación conceptual	23
2.2.2. De la Administración tradicional a la Administración relacional	24
2.3. El proceso de la comunicación institucional local	27
2.3.1. Investigación	27
2.3.2. Planificación	28
2.3.2.1. Objetivos	28
2.3.2.2. Públicos	29
2.3.2.2.1. Público interno fuera del ayuntamiento: los ciudadanos	30
2.3.2.2.2. Público interno dentro del ayuntamiento	32
2.3.2.2.3. Público externo	34
2.3.3. Ejecución	35
2.3.3.1. Mensaje	35
2.3.3.2. Canales	36
2.3.3.2.1. Medios tradicionales	37
2.3.3.2.2. Comunicación personal	38
2.3.3.2.3. Comunicación digital	38
2.3.4. Evaluación	40

CAPÍTULO III. LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL LOCAL EN EL DESARROLLO DE COMUNIDADES RURALES	41
3.1. Mejor acceso a la información	42
3.2. Mentalidad más abierta y emprendedora	42
3.3. Aumento de la confianza en la comunidad	45
3.4. Revitalización del patrimonio	47
3.5. Coordinación entre comunidades	48
CONCLUSIONES	51
BIBLIOGRAFÍA	53

INTRODUCCIÓN

El mundo rural ha sido tradicionalmente olvidado, no sólo por parte de los académicos sino también por la sociedad. Los primeros han centrado sus esfuerzos en desarrollar investigaciones científicas a gran escala. Hay un abundante *corpus* teórico sobre procesos políticos internacionales, fenómenos económicos globales o la comunicación de grandes organizaciones. Por el contrario, pocos investigadores y profesionales consolidados se han dedicado a analizar la política en el ámbito municipal, fomentar el desarrollo económico rural o sistematizar la comunicación de los pequeños ayuntamientos. Por si fuera poco, factores socioeconómicos, como el éxodo rural, han diezmado los pueblos en beneficio de la masificación de las ciudades industrializadas, dificultando aún más sus posibilidades de recuperación.

El mundo rural arrastra innumerables prejuicios, no sólo desde el mundo urbano sino también desde sus propios habitantes. Es posible que aún hoy muchas personas creen que la población rural se compone de ancianas y pastores analfabetos y pobres. Los mismos ciudadanos rurales se sienten frecuentemente acomplejados ante los habitantes de las ciudades, a las que algunos ven con temor y otros admiran como si fueran la panacea de todos sus males.

Es evidente que el desarrollo del mundo rural ha sido más lento y muchas veces notablemente inferior al de las ciudades. No obstante, en los últimos años hemos asistido a un cambio de tendencia. Fenómenos como el de las familias jóvenes y emprendedoras que abandonan las ciudades por el campo y el crecimiento del turismo rural evidencian una mejora significativa de su imagen. Algunos de los valores rurales en alza son el contacto directo con la naturaleza, la tranquilidad de una vida alejada del caos de las ciudades, el reencuentro con los orígenes familiares y el sentimiento de formar parte de una comunidad de convecinos.

Si los ayuntamientos adoptan las medidas oportunas, el mundo rural puede convertirse en una gran fuente de riqueza. Las más recurrentes y obvias son de carácter político, económico, social o incluso medioambiental. Sin embargo, no deberían olvidarse de la comunicación. La comunicación tiene la capacidad de provocar cambios sustanciales en las perspectivas de futuro del medio rural, promoviendo entre otras cosas la unión y el orgullo de pertenencia de sus habitantes, así como su participación en el diseño del futuro común. El objetivo de este trabajo es demostrar la hipótesis anterior y mostrar de qué manera, en el contexto actual, las instituciones públicas de los municipios rurales pueden llevar a cabo una comunicación que contribuya realmente al desarrollo de sus respectivas comunidades.

El primer capítulo repasa las aportaciones de los académicos que han centrado sus investigaciones en la relación entre la comunicación y la comunidad, comenzando por los profesores Dean Kruckeberg y Kenneth Starck, cuyas teorías sobre la finalidad de las Relaciones

Públicas han tenido gran repercusión en la disciplina. Explicaremos qué es el sentido de comunidad, las causas de su pérdida, las posibilidades de recuperarlo a través de las Relaciones Públicas y la aplicación de estos conceptos a la realidad local.

En el segundo capítulo, a partir de las teorías revisadas en el primero, analizaremos su aplicación y puesta en práctica en las comunidades locales, desde el punto de vista de las instituciones públicas que las gobiernan. Asumiendo que su primera preocupación debe ser la gestión, determinaremos la importancia de llevar a cabo una comunicación institucional guiada por el *citymarketing* y cómo ello requiere un cambio radical en la forma de ser y de comportarse de las mismas instituciones. Por último, profundizaremos en las cuatro fases del proceso de comunicación institucional: investigación, planificación, ejecución y evaluación.

Finalmente, en el tercer y último capítulo estudiaremos las aportaciones generales de la comunicación institucional al desarrollo de las comunidades rurales. Particularmente, cómo permite mejorar el acceso a la información, favorece una mentalidad más abierta y emprendedora, aumenta la confianza en la comunidad, revitaliza el patrimonio y consigue la coordinación entre las comunidades que comparten una misma región y unos mismos recursos.

Para ello, la metodología empleada ha sido el análisis doctrinal de la literatura académica y profesional. Hemos prestado una atención especial a esta última, considerando que la experiencia de quienes han dirigido la comunicación de instituciones públicas locales o participado en proyectos de desarrollo rural es de gran utilidad para la aplicación de los conceptos teóricos sobre la comunicación en dichos ámbitos. En futuros trabajos sería de gran interés llevar a cabo una investigación aplicada, tomando como universo de estudio los responsables de la comunicación institucional de una región de comunidades rurales, para conocer cuáles son sus principales problemas y perspectivas de futuro, cómo planifican sus estrategias y acciones de comunicación, su nivel de adaptación a las nuevas TIC y cómo permiten la participación de todos en las decisiones y acciones conjuntas de la comunidad.

Quiero manifestar mi gratitud hacia mis profesores, compañeros y amigos de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Navarra, de los que tanto he aprendido. No sólo a nivel profesional, sino principal y fundamentalmente a nivel humano y personal. De un modo especial a la doctora Natalia Rodríguez Salcedo, quien desde el primer momento aceptó dirigir este trabajo y cuyos consejos y observaciones minuciosas tanto han contribuido a mejorar mi formación.

También a mi familia, que entre otras innumerables cosas me ha dado la gran oportunidad de cursar mis estudios universitarios. Su consejo y su apoyo han sido particularmente decisivos a la hora de tomar la decisión de llevar a cabo esta investigación.

Por último, mi sincero agradecimiento a todas las personas de Torrecilla en Cameros que durante tantos años han facilitado, respaldado e incluso solicitado mi participación en diversas iniciativas, organismos y asociaciones encaminadas a revitalizar y fomentar su desarrollo, así como en las oficinas de su ayuntamiento. Me siento afortunado de haber vivido y seguir viviendo de cerca los esfuerzos de mi pueblo por seguir adelante y dar a sus habitantes un lugar donde vivir juntos una vida más plena y feliz. Torrecilla ha sido la causa y el fin de este trabajo.

CAPÍTULO I

LA COMUNICACIÓN Y EL SENTIDO DE COMUNIDAD

A finales de la década de los 80, los profesores Dean Kruckeberg y Kenneth Starck, tras revisar las aproximaciones al concepto de Relaciones Públicas efectuadas por los académicos hasta ese momento, consideraron que, si bien no eran incorrectas, sí pecaban de superficiales e insuficientes. Formularon una nueva definición de las Relaciones Públicas (RP), como “the active attempt to restore and maintain a sense of community” (Kruckeberg y Starck, 1988, p. 21). Estos autores denunciaban así la pérdida del sentido de comunidad en las sociedades contemporáneas al tiempo que reivindicaban las RP como instrumento para su reconstrucción (*Ibidem*, 1988, p. 26).

Este nuevo enfoque se enmarca dentro de una corriente de aportaciones teóricas de finales de los años 80 que trascendieron el paradigma dominante de las RP, encarnado por el profesor James Grunig y basado fundamentalmente en la teoría de sistemas. Junto a la teoría de la reconstrucción de comunidades, la otra gran aportación de dicho momento -destacable por su influencia posterior- fue la investigación sobre los vínculos entre RP y retórica, desarrollada por los profesores Elizabeth Toth y Robert Heath (Sotelo, 2008, pp. 147-149).

Kruckeberg y Starck basaron su investigación en las conclusiones de la Escuela de Chicago, un grupo de profesores de sociología y pensamiento social, en su mayoría de la Universidad homónima, que entre 1892 y 1939 estudiaron la pérdida y las posibilidades de recuperación del concepto de comunidad. La Escuela de Chicago resolvió que su desaparición se debía a tres causas: los modernos medios de transporte y de comunicación, la industrialización y el éxodo rural hacia las ciudades (Kruckeberg y Starck, 1988, p. 29). Aseguraban que todo ello había contribuido a transformar las distintas comunidades en la sociedad de masas: la gente dejaba de identificarse con sus vecinos, con la gente más próxima, para fundirse en una cultura nacional, o incluso global (*Ibidem*, 1988, p. 38).

A lo largo de este capítulo vamos a tratar de definir el concepto de comunidad, analizando las causas de su pérdida y las posibilidades de restablecerlo a través de las RP, con las peculiaridades del contexto actual del s. XXI. Para finalizar vamos a centrarnos en los agentes de comunicación que pueden propiciar el resurgimiento de las comunidades locales, a modo de enlace con el segundo capítulo, en el que abordaremos la práctica de la comunicación institucional local bajo los principios de las RP y teniendo como fin la recuperación del sentido de comunidad.

1.1. El concepto de comunidad

En primer lugar, debemos explicar qué ha entendido la literatura clásica por el concepto de comunidad, partiendo necesariamente de algunos de los miembros más destacados de la mencionada Escuela de Chicago: Robert Park, Ernest Burgess y Roderick McKenzie. El primero definió la comunidad como: “a collection of people occupying a more or less clearly defined area. But a community is more than that. A community is not only a collection of people, but it is a collection of institutions” (Park, 1952, p. 66).

Entre dichas instituciones, cuya suma conformaba la comunidad, Park destacaba la existencia de iglesias, escuelas, teatros, lugares de recreo, empresas o negocios. La comunidad poseía así una dimensión espacial y geográfica: las instituciones y los ciudadanos compartían un territorio (*Ibidem*, p. 181). Además, señalaba que es en la comunidad, y no en la familia, donde se formalizan y hacen explícitos los códigos morales, en forma de leyes municipales (*Ibidem*, p. 58).

Por su parte, Ernest Burgess, en 1925, explicaba que una comunidad se articula en torno a tres concepciones o niveles:

- En primer lugar, la comunidad ecológica: un conjunto de individuos, familias, grupos e instituciones, localizadas en torno a un espacio geográfico y entre las cuales se establecen distintas relaciones (Park, Burgess y McKenzie, 1925, p. 144).
- En segundo lugar, la comunidad cultural: este conjunto, que tiene una vida en común en el espacio compartido, desarrolla una cultura local propia: unas representaciones y significados compartidos (*Ibidem*, p. 145).
- En tercer lugar, la comunidad política: en el seno de este conjunto surgen fuerzas que empujan a la acción conjunta política y social y al nacimiento de la autoconciencia de formar una comunidad (*Ibidem*, p. 146).

El punto en común de todas ellas son las relaciones que se articulan entre quienes forman y comparten la comunidad. Al romperse dichas relaciones, se rompen los lazos que unen y dan sentido a la comunidad.

John Dewey (1927), filósofo y pedagogo cuyas investigaciones influyeron notablemente en la Escuela de Chicago (Azpurúa, 2005, p. 31), afirmaba que la asociación y la actividad conjunta son condiciones necesarias para que haya comunidad, aunque no suficientes: “Association itself is physical and organic, while communal life is moral, that is emotionally, intellectually, consciously sustained” (Dewey, 1927, p. 151). En definitiva, trabajar juntos no equivale a formar una comunidad: es preciso que sus consecuencias positivas sean percibidas y perseguidas con esfuerzo. Para que los ciudadanos puedan participar en las actividades y compartir sus resultados, la comunicación se antoja como un elemento esencial. Precisamente la comunicación facilita la creación de significados compartidos, que pueden dirigirse a mostrarnos el bien común que nos une (*Ibidem*, pp. 152-153).

Dewey (1927) explicaba que nacemos con una predisposición orgánica a asociarnos con los demás, que somos seres sociales. Sin embargo, no nacemos miembros de una comunidad. Los jóvenes deben aprender las tradiciones, los puntos de vista, las actitudes y los intereses que caracterizan a la comunidad de la que van a formar parte. Este aprendizaje no sólo se canaliza a través de los medios de educación, sino también a través de la comunicación de los significados y de las consecuencias de las actividades interdependientes, lo que puede generar el deseo de aunar los esfuerzos y la acción para lograr un objetivo común (*Ibidem*, pp. 154-155).

En resumen, tal y como describieron Park, Burgess y Dewey, para la Escuela de Chicago una comunidad es un conjunto de personas e instituciones que se relacionan en torno a un espacio geográfico. Entre ellas surge una cultura compartida, la autoconciencia de ser una comunidad y el conocimiento de las metas comunes que hay que perseguir conjuntamente. La comunicación juega un papel esencial en una comunidad: establece y refuerza las relaciones y constituye un vehículo para el aprendizaje y el desarrollo de las capacidades de sus miembros.

En términos históricos, la Escuela de Chicago sitúa esta situación de comunidad primigenia en el periodo anterior a la industrialización de mediados del s. XIX, donde la población se organizaba económica y socialmente en comunidades rurales: comunidades donde existía una relación íntima entre los grupos locales, religiosos y de parentesco, así como entre las principales funciones económicas, de caridad y de protección (Kruckeberg y Starck, 1988, p. 44). Una sociedad numéricamente reducida en la que todos se conocían y se organizaba en torno a la parentela y a los grupos de edad (Rocher, 2006, p. 261). La comunicación se desarrollaba casi exclusivamente en forma de conversaciones cara a cara, más apropiadas para individuos que se movían más despacio y requerían un mayor estímulo para actuar (Ross, 1920, p. 27).

1.2. La pérdida del sentido de comunidad

Hacia mediados del s. XIX, como hemos explicado, la introducción de novedosos, más rápidos y masivos medios de transporte y comunicación, la industrialización, así como el éxodo rural hacia las ciudades, tres causas interrelacionadas, provocan la ruptura del sentimiento de comunidad.

En este sentido, afirmaba McKenzie en 1925 que toda comunidad tiene un punto culminante en su desarrollo, no necesariamente negativo. Al alcanzarlo aparece una situación crítica, que puede originar un crecimiento por encima de dicho punto -dando lugar a lo que define como “boom towns”- o provocar un estancamiento -lo más habitual en las zonas rurales-. Especialmente los jóvenes son sensibles a esta situación y emigran a las ciudades en busca de oportunidades. Esto trae consigo, además, desorganización y malestar social (Park et al., 1925, p. 71).

De acuerdo con Ross (1920, pp. 21-22), el aumento de la calidad de vida de las ciudades, donde se concentraban los individuos más emprendedores y preparados, reducía el prestigio social de vivir y trabajar en el campo. Los mejores, con más iniciativa, abandonaban el campo: un grave problema, pues las personas con liderazgo y capacidad de persuasión son necesarias para el progreso de las comunidades (*Ibidem*, pp. 24-25).

Para Kruckeberg y Starck (1988) la pérdida del sentido de comunidad no sólo presenta las manifestaciones anteriores sobre la sociedad, sino que también tiene manifestaciones sobre la economía. Las economías comunitarias locales se caracterizaban por su aislamiento y autosuficiencia, por tener un carácter eminentemente rural y diferenciado en cada localización y actuar en un mercado local donde primaban las relaciones con los demás. Sin comunidad y con la prevalencia de una economía industrial y urbana, cada agente depende en mayor medida de los demás pero al mismo tiempo busca el individualismo y el anonimato. Se tiende a la especialización y la división social en función de la ocupación particular, en el marco de un mercado que trasciende las fronteras regionales y nacionales para convertirse en global. La cultura se homogeneiza y masifica (*Ibidem*, pp. 38-40).

En las ciudades, fuera de una comunidad rural, las interacciones entre los individuos son más frecuentes, aunque también menos profundas (Ross, 1920, p. 27). La misma opinión comparte Park, quien consideraba que los transportes y los medios de comunicación provocan la movilización de los individuos y multiplican las oportunidades de contacto y asociación con los demás, aunque las relaciones que se entablan son más pasajeras y menos estables (Park et al., 1925, p. 40). Kruckeberg y Starck (1988, p. 48) citaban a Robert Nisbet para afirmar igualmente que las relaciones interpersonales son más frecuentes que nunca, aunque vacías moral y psicológicamente, al haber perdido su histórica función de unir al hombre con el resto de su civilización.

Por otra parte, en la ciudad se da un proceso de segregación: la ciudad se convierte en un mosaico de distintos mundos, separados, que no llegan a compenetrarse (Park et al., 1925, pp. 40-41). En efecto, en muchas ocasiones los ciudadanos se separan en grupos estancos, aunque no siempre tengan autoconciencia. Sus contactos con otros grupos son escasos o nulos. De ahí que no puedan considerarse comunidades. Esos grupos pueden ser profesiones, clases sociales, asociaciones voluntarias, partidos políticos, iglesias, sindicatos y otros grupos de intereses, lo que determina una organización social muy compleja (Rocher, 2006, p. 281).

1.3. El restablecimiento del sentido de comunidad

Los teóricos de la Escuela de Chicago no dudaron en afirmar, aunque pueda parecer paradójico, que el medio para restablecer el sentimiento de comunidad perdido residía en las nuevas tecnologías, capacitadas para abrir nuevos canales de comunicación y reemplazar los viejos (Kruckeberg y Starck, 1988, p. 29).

Hemos visto cómo estos autores otorgaban una importancia fundamental a la comunicación como fuerza de cohesión en la sociedad. Le conferían la capacidad de crear significados compartidos y la conciencia de formar parte de una comunidad, además de estimular la búsqueda del bien común (Dewey, 1927, p. 153). Esta capacidad no ha cambiado, aunque los medios y canales disponibles sí lo hayan hecho.

De hecho, ya en 1923, Edward Bernays definía la función del consejero de RP y la defendía como “fuerza constructiva de la comunidad. Los resultados de su trabajo son a menudo de gran interés y valor para la vida social, económica y política de la comunidad” (Bernays, 1998, p. 46). Y Arena (2000) expresa claramente que “es sólo gracias a la comunicación que se pueden establecer las relaciones en un grupo social (no es por casualidad que ‘comunicar’ y ‘comunidad’ posean la misma raíz)” (pp. 157-158).

Señalaba Park que, cuando desaparece la comunidad, la división del trabajo y la especialización provocan que los intereses económicos de cada uno sean distintos a los demás. Esto ocurre en el nivel de la comunidad ecológica. La comunidad cultural y la comunidad política adquieren una importancia fundamental, especialmente con la creación y revitalización de instituciones como iglesias y escuelas (Park et al., 1925, p. 112) y de asociaciones voluntarias, de carácter político, religioso, de entretenimiento o para el bienestar de la comunidad. Estas asociaciones tienen el poder de crear nuevas relaciones entre personas que trabajan individualmente el resto del día (*Ibidem*, pp. 116-117).

Las más elementales formas de asociación son la proximidad y la conversación entre vecinos. Las asociaciones y el interés por los asuntos locales dan lugar a un sentimiento local y sientan las bases para la participación en el gobierno (*Ibidem*, p. 7). Esta conversación cara a cara, característica en las comunidades originales, se ha de complementar con los nuevos canales de comunicación que han surgido. Por ejemplo, los periódicos, que en las ciudades cumplen la misma función que los “chismorreos” en los pueblos: favorecen la observación y el diálogo en torno a los asuntos de interés y la formación de la opinión pública (*Ibidem*, p. 39).

En la misma dirección, de un modo más radical, James Carey (1989) propuso cambiar el modelo de comunicación predominante entre los académicos, denominado “transmission view” y que consideraba errado, en favor de un nuevo paradigma al que denomina “ritual view”.

If the archetypal case of communication under a transmission view is the extension of messages across geography for the purpose of control, the archetypal case under a ritual view is the sacred ceremony that draws persons together in fellowship and commonality (p. 18).

Para Carey, considerar la comunicación como una mera transmisión de mensajes es fruto de la obsesión por el individualismo de la cultura americana. La comunicación es mucho más que eso: su función es el mantenimiento de la sociedad en el tiempo, favoreciendo que las personas compartan sus ideas (*Ibidem*, pp. 18-20). Asimismo, Martín Algarra (2003, p. 165) afirma que:

El fin de la comunicación es el desarrollo de cada persona, que nunca se da sólo, sino que lleva consigo el desarrollo de la humanidad. Este fin de la comunicación se traduce concretamente (...) en la reducción de las diferencias individuales, en alcanzar la comunión o unión y la integración social. Así el ser humano es miembro de la comunidad sin perder la propia identidad.

En cualquier caso, no podemos emplear los nuevos canales de comunicación para restablecer el sentido de comunidad si previamente no cambiamos nuestra concepción de qué es realmente la comunicación.

Kruckeberg y Starck (1988, p. 169) proponen que las RP se orienten al servicio del bien común y no de intereses particulares, facilitando la comunicación entre los ciudadanos y ayudando así a reconstruir el sentido de comunidad. Consideran que su función principal no debe ser persuadir a la opinión pública, sino crear relaciones entre un público no homogéneo.

Ciertamente, el grupo de personas que constituyen una comunidad no es uniforme. “A community is not a group of like-minded people; rather, it is a group of individuals with complementary natures who have differing minds” (Gudykunst, 2004, p. 346). Por ello, el diálogo es absolutamente necesario en una comunidad. Nos permite entender a los demás, lo que nos diferencia y lo que tenemos en común (*Ibidem*, pp. 347-348). El diálogo nos permite conjugar esas diferencias (Puig, 2009, p. 70). Gudykunst defiende que lo más importante no es el resultado, sino el propio proceso de comunicación:

When we are mindful, we need to focus on the process of communication, not worry about outcomes. If we focus on what is happening between ourselves and strangers and we do not think about our goals, we can engage in dialogue with strangers (Gudykunst, 2004, p. 348).

Xifra (2010, pp. 121-122) considera que, a partir de esta propuesta, surge una perspectiva más participativa: la relevancia de la comunicación para la construcción de la comunidad no reside en los avances tecnológicos, ni en el incremento del volumen de información, sino en las relaciones que la comunicación crea, mantiene y transforma. El proceso es más importante que el contenido, pues da forma a la conciencia colectiva, como grupo, comunidad o nación. No hay que olvidar, además, que la importancia no reside en el proceso en sí: “dialogue is not about the ‘process’ used, it is about the products that emerge -trust, satisfaction, sympathy, etc.-” (Kent y Taylor, 2002, p. 32).

Esta perspectiva dialógica de la creación de comunidades sólo puede llevarse a la práctica si se dispone de medios para canalizar la participación del público, como foros públicos y procesos abiertos de toma de decisiones (Xifra, 2010, p. 129). Y es precisamente en este punto donde las RP se antojan un elemento clave en el restablecimiento de las comunidades. Sin embargo, este empleo de la comunicación no está exento de riesgos, pudiendo dar lugar a algunos problemas.

Taylor y Kent (2006) apuntan la existencia de dos corrientes de pensamiento: la primordialista y la integracionista. La escuela primordialista señala uno de dichos problemas: los grupos más favorecidos pueden centrarse más en lo que les diferencia de los desfavorecidos que en los intereses comunes que les unen, dando lugar a un malestar social nocivo. Sin embargo, frente a este postulado, la escuela integracionista liderada por Karl Deutsch afirma que los medios de comunicación pueden lograr la integración de las personas, grupos, asociaciones e instituciones mediante la transmisión de información y el establecimiento de relaciones (*Ibidem*, p. 345). Las relaciones personales conforman la conciencia colectiva, que propicia a su vez la integración de la comunidad y el surgimiento de una identidad, que se traduce en pensar, observar y actuar juntos (Xifra, 2010, p. 120). De ahí la utilidad de las RP en la restauración de la comunidad.

Mansoor y Kamba (2010, p. 1) resaltan asimismo la importancia de la información para el desarrollo de las comunidades. La información genera conocimiento. Ninguna comunidad se

puede desarrollar sin conocimiento y sólo puede alcanzarlo por la comunicación, como herramienta para el desarrollo. Para ellos, por lo tanto, el contenido comunicado adquiere gran importancia. La comunicación resulta imprescindible para restablecer el sentido de comunidad, tanto por el proceso como por su mensaje.

Finalmente, diversos autores señalan que los medios tradicionales no son los únicos canales válidos y recalcan la importancia de desarrollar paralelamente la comunicación interpersonal y la comunicación interorganizacional (Xifra, 2010, p. 120; Puig, 2009, pp. 189-190; Taylor y Kent, 2006, p. 345; Costa Badía, 2001, pp. 270-272; Viale, 2001, p. 99; Lozano, 1968, p. 258). En el contexto de la comunicación local, Puig (2004, p. 71) va más allá y señala que, de hecho, los medios masivos son la parte menos importante, frente al poder creciente de la comunicación directa, favorecida por las nuevas tecnologías digitales de comunicación.

1.4. Siglo XXI: comunicación y comunidad en la era digital

La llegada del s. XXI trae consigo el paradigma del digimodernismo (o modernismo digital), contrapuesto al postmodernismo vigente hasta la segunda mitad del s. XX. Propiciado por la expansión de los ordenadores personales, que configuran “a new form of textuality characterized in its purest instances by onwardness, haphazardness, evanescence, and anonymous, social and multiple authorship” (Kirby, 2009, p. 1), el digimodernismo provoca una transformación adicional, tanto sobre las formas de producir y consumir la comunicación, como sobre su forma, contenido y valor (*Ibidem*, p. 276).

Esta digitalización tiene consecuencias directas sobre la sociedad. El público se hace más participativo, porque adquiere poder para crear y difundir contenido. Sus límites desaparecen al volverse capaz de configurar nuevas apariencias de la realidad. Se intensifican las interacciones sociales y las iniciativas individuales. El público se vuelve activo: ya no es sólo audiencia, por lo que cambian las relaciones entre los emisores y los receptores de la comunicación (Kirby, 2006). Esta alteración de los roles de autor y receptor resulta especialmente relevante en la práctica de la comunicación institucional.

Manuel Castells (2009) define esta situación como “sociedad red”, “aquella cuya estructura social está compuesta de redes activadas por tecnologías digitales de la comunicación y la información, basadas en la microelectrónica” (p. 50). Una sociedad global porque trasciende los límites del territorio y las instituciones a través de redes de ordenadores conectados. Las fuerzas que se han derivado de esta conexión global en red son las que han favorecido el actual fenómeno de la globalización (*Ibidem*, pp. 50-51). Como señalan Kruckeberg y Vujnovic (2010, p. 122), la ruptura del *statu quo* es evidente; las transformaciones, radicales:

What a century ago had become national is now inarguably global; what a century ago was a resegmentation of citizens into occupational and professional communities on a national scale has now arguably become a global resegmentation representing seemingly infinite perspectives on multiple issues; what had become inverted between public and private has become a confusing, threatening and

undoubtedly highly dangerous concoction of what is private, which can become globally public at a keystroke, and what should be public.

El uso de Internet como canal representa, además, una nueva forma de comunicación al margen de la dicotomía tradicional entre comunicación personal y comunicación de masas. Castells la define como “autocomunicación de masas”, ya que permite generar un mensaje y seleccionar los posibles receptores y las redes electrónicas, con una audiencia potencialmente global. Para él, esas tres formas “coexisten, interactúan y, más que sustituirse, se complementan entre sí” (Castells, 2009, p. 88).

Algunos autores consideran el concepto de “relación” como el más importante para las RP en el s. XXI (Valentini, Kruckeberg y Starck, 2012, p. 876). Alfonso Nieto (2006) define la relación de comunicación como “una acción profesional que permite la participación y el acceso público a mensajes cuyo contenido manifiesta la identidad de la institución o el modo en el cual la institución se ha comprometido en circunstancias específicas” (p. 132). Se trata de una acción humana, cuyo objeto es ella misma: que se haga realidad la propia relación. Y su consecuencia es que el mensaje sea aceptado o rechazado (*Ibidem*, pp. 130-131).

Las personas cada vez son más relevantes en la producción y el consumo de artefactos culturales. Las relaciones se forman y disuelven más rápido. Las tecnologías de la comunicación ofrecen oportunidades y desafíos que tanto las organizaciones como las personas deben aprender a aprovechar, repensando la dinámica de las relaciones (Valentini et al., 2012, p. 876) y pensando en la relación con el público más que en los mensajes (Kruckeberg y Vujnovic, 2010, p. 123).

Las relaciones en la actual sociedad digital modernista son más importantes y, a la vez, más difíciles de construir mediante la comunicación. Es preciso, por tanto, que las organizaciones cambien su actual perspectiva de gestión de las relaciones, centrada en ellas mismas, a una perspectiva centrada en su público, en la sociedad, en la comunidad en sus múltiples manifestaciones (Valentini et al., 2012, p. 877). Kruckeberg y Starck defienden así que su teoría del restablecimiento de comunidades sigue siendo un enfoque viable y óptimo para conceptualizar la teoría y la práctica de las RP.

En la misma dirección, Puig (2004) afirma que “la comunicación para la construcción conjunta de ciudadanía, de ciudad compartida desde la marca de gobierno, es lo radicalmente diferente en lo público” (p. 77). Es necesario llegar a establecer relaciones personales, como elemento característico de la política respecto a la gestión empresarial y con el objetivo de desarrollar una acción ciudadana conjunta. Construir comunidades exige superar la comunicación impersonal.

En los últimos años se ha acuñado el concepto de *engagement* para referirse a la máxima implicación comunicativa posible entre una institución y sus públicos, quienes se hacen “igualmente partícipes en el proceso de toma de decisiones y su consecución” (Gutiérrez, 2013, p. 70). Esta situación, recomendable para las organizaciones privadas, debe ser casi una norma fundamental para las instituciones públicas. Su implementación, de hecho, ha provocado una transformación del paradigma tradicional de la Administración Pública.

Las nuevas tecnologías digitales de la comunicación propician la creación de comunidades online. Su potencial para establecer relaciones basadas en el diálogo directo se antoja enorme (Kent y Taylor, 1998, p. 331). Sin embargo, no hay que olvidar que resulta más difícil lograrlo sin una idea clara y objetiva de la identidad de los públicos, su poder y la cultura a la que pertenecen. Resulta complicado alcanzar un nivel de confianza igual al de las relaciones cara a cara, ya que en el medio *online* es fácil hacerse pasar algo o alguien que no se es (Valentini et al., 2012, pp. 876-877).

La globalización y la sociedad en red favorecen la aparición de preocupaciones e intereses comunes. El desarrollo de la tecnología da lugar a una comunicación cada vez menos mediada, más rápida y más generalizada, que facilita compartir ideas y otorga poder a la gente para enfrentarse a las organizaciones (Coombs y Holladay, 2007, pp. 176-177; Valentini et al., 2012, p. 875). Una idea que venimos repitiendo es que la comunicación crea y comparte significados: “El poder se ejerce, fundamentalmente, construyendo significados en la mente humana mediante los procesos de comunicación” (Castells, 2009, p. 535). Precisamente, “las nuevas tecnologías de libertad aumentan la capacidad de la gente para incorporar nuevas formas de comunicación” (*Ibidem*, p. 188). Nunca antes hemos tenido tanto poder para influir sobre las instituciones que vertebran nuestra sociedad y nuestra comunidad.

Las instituciones no pueden vivir ajenas a este cambio permanente. Deben adaptarse y hallar la forma de interactuar de un modo real y efectivo con su público, que ya no se conforma con permanecer pasivo y esperar a que la iniciativa surja de los demás. Kruckeberg y Starck se reafirman en considerar que las RP son el principio por el que se deben guiar las instituciones que aspiren a realizar esta tarea con éxito:

Awareness of change and ability to adapt are critical to surviving and taking advantage of opportunities in a changing environment. In our view, a guiding principle is the manner in which we understand the role of public relations (Valentini et al., 2012, p. 878).

1.5. Agentes de la comunicación para la comunidad local

Tras exponer el significado del concepto de comunidad y señalar algunas posibilidades en la recuperación de su sentido, incluso en el siglo XXI, el presente epígrafe se detiene en un enfoque más específico: el valor de la comunidad local. En este sentido, se trata de cuestionar el papel de las instituciones públicas locales, los ayuntamientos, en la creación del sentido de comunidad, a través de su comunicación. Puig (2004, p. 74) considera que “su papel primero es de líder relacional: proponer, implicar, enredar, dialogar, consensuar, mediar, trazar estrategias cómplices... Comunicar, pues. Implicando a las otras organizaciones públicas administrativas”.

El ayuntamiento es la institución pública que tiene la capacidad y la responsabilidad de aglutinar a las demás organizaciones y ciudadanos de la comunidad. Al equipo de gobierno municipal le corresponde liderar e iniciar el proceso de comunicación: proponerlo, fijarlo, producirlo, alimentarlo y evaluarlo. Debe conservar una perspectiva centrada en el servicio a los miembros de la comunidad, sin caer en el despotismo (*Ibidem*, pp. 89-90). La comunicación no debe fortalecer su poder, sino ponerlo al servicio de las relaciones internas y externas de la comunidad.

Algunos autores defienden que esta concepción debe ser omnipresente, incluso en la denominación del equipo de gobierno. Afirma Puig (2004, p. 72) que “no uso jamás la expresión administración municipal (...). Donde hay administración, hay administrados (...). En la organización municipal relacional todo es diferente. Abierto. Receptivo. Interactivo. Todo es comunicación”.

Para las instituciones, las RP suponen superar la propaganda, la comunicación meramente unidireccional, en favor de una comunicación bidireccional en la que cobran gran importancia las relaciones entre los públicos. Dicho modelo es más afín a los principios democráticos y dirige a las instituciones al servicio del interés general (Sotelo, 2008, p. 156).

Arena (2000) señala que en la sociedad actual los ciudadanos pueden y deben salir del papel pasivo de administrados para ser coadministradores activos, construyendo una relación de confianza y autonomía respecto a los entes públicos (pp. 147-148). También explica que “corresponde a la Administración (aunque no sea sólo a ella) intentar plantear la relación con los usuarios sobre bases nuevas” (*Ibidem*, p. 154). Introduce de este modo un aspecto especialmente relevante: que los gobiernos, los ayuntamientos y las demás instituciones públicas no son las únicas organizaciones implicadas y responsables en la reconstrucción de comunidades a través del establecimiento de relaciones comunicativas (Xifra, 2010, p. 124), sino que los ciudadanos, sus asociaciones, los colectivos empresariales y las instituciones educativas y religiosas cumplen también un papel fundamental (Puig, 2004, p. 76; Puig, 2009, pp. 48-50).

En este contexto resulta interesante el temprano apunte de Marqués Carbó (1968, p. 325), quien afirmaba que “donde no hay sociedad, no hay Relaciones Públicas, y al revés”. Para lograr la cooperación vecinal y ciudadana, el resurgimiento del sentimiento de comunidad y unas eficientes RP, se precisa una mínima formación cívica (*Ibidem*, pp. 324-325). Esta formación puede parecer un aspecto menor, aunque reviste más importancia de la que frecuentemente se le reconoce, pudiendo ser el origen del fracaso de estrategias de comunicación que no han tenido suficientemente en cuenta la mentalidad y la capacidad del público al que se dirigen.

Y en esa formación cumplen un papel relevante las asociaciones, “ciudadanos que, voluntariamente, desde una marca asociativa, están junto a otros ciudadanos para una vida mejor. Ciudadanos, pues, autorganizados para la vida cívica” (Puig, 2004, p. 74). Su labor continua es clave para lograr la cohesión dentro de una comunidad.

Por todo ello, en el gobierno municipal ideal no sólo interviene el ayuntamiento, sino que es posible y deseable estructurar procesos de toma conjunta de decisiones y coacción, de tal forma que también los ciudadanos, sus asociaciones y las empresas del entorno formen parte de él. Estas dos cuestiones, como hemos visto, deben caracterizar y fundamentar una verdadera comunidad: la toma de codecisiones y la acción conjunta. En el capítulo siguiente, en este sentido, vamos a tratar de esclarecer cómo es posible llevar estos postulados teóricos a la práctica. En definitiva, el texto que sigue explica cómo hacer que la comunicación entre las instituciones y los ciudadanos, guiada por las RP, contribuya efectivamente al restablecimiento del sentido de comunidad.

CAPÍTULO II

LA PRÁCTICA DE LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL EN LAS COMUNIDADES LOCALES

En el primer capítulo hemos repasado las teorías que afirman que la comunicación, siguiendo los principios de las RP, tiene la capacidad de restablecer y mantener el sentido de comunidad entre los ciudadanos e instituciones que comparten un territorio y una vida en común. En este segundo capítulo el objetivo es estudiar cómo, desde el punto de vista de las instituciones locales, los ayuntamientos, puede ponerse en práctica la comunicación institucional para extender entre sus ciudadanos la conciencia de formar parte de una comunidad local.

Es importante tener presente que la primera obligación de la Administración, antes de pensar en la comunicación, es la gestión. Sin una gestión adecuada, no hay nada que comunicar. Los primeros esfuerzos deben dirigirse a determinar qué necesidades tienen los ciudadanos y qué se puede hacer por solucionar sus problemas -social, cultural o económicamente-.

Luis Marqués Carbó explicaba en 1968 que, si un ayuntamiento quiere ganarse la confianza, el respeto y el apoyo de los ciudadanos, debe en primer lugar comportarse de un modo sano y honesto (pp. 312-313). Pero no hay que olvidar que el segundo paso es hacer un uso correcto de la comunicación: “si una Administración local actúa eficientemente y no lo hace saber a la comunidad, de nada le servirá su eficiencia” (*Ibidem*, p. 319). Según Costa Badía (2001, pp. 249-250) centrarse en la gestión sin comunicación comporta tres peligros:

- Que la Administración lleve a cabo una buena gestión, pero que los ciudadanos no la valoren positivamente.
- Que el municipio ofrezca buenos productos y servicios, tanto interna como externamente, pero tengan pocos usuarios.
- Que los gobernantes queden aislados y desconozcan realmente cómo son y qué necesitan los ciudadanos por no relacionarse con ellos.

Los ayuntamientos pueden evitar estos problemas haciendo uso de las RP. Marqués Carbó (1968) las definía como “un conjunto de actividades sistemáticas dirigidas a conseguir la adhesión y el diálogo entre la Administración y el administrado” (p. 304). Tienen el papel de ser un servicio público y servir al público es la razón de ser de la Administración Pública (*Ibidem*, p. 305). La comunicación es una parte integrante del sistema democrático: permite el contacto entre el pueblo y los dirigentes que han elegido como representantes, y es un método para desarrollar y conocer la opinión pública (*Ibidem*, p. 307).

Como herramienta de las instituciones públicas, la comunicación requiere para su puesta en práctica la inversión de recursos públicos. Por lo tanto, para que sea legítima no puede estar al servicio del partido político del gobierno, ni de intereses particulares: debe estar al servicio de todos los ciudadanos y sus organizaciones (Costa Badía, 2001, p. 252). Esta necesidad de inversión hace pensar frecuentemente que sólo los gobiernos y las grandes ciudades pueden y deben organizar sus servicios y designar funcionarios para llevar a cabo sus programas de comunicación. Lejos de esta idea, los pequeños municipios pueden beneficiarse de la misma manera, con una ventaja: “cuanto más pequeño y delimitado es el frente de acción -y el municipal lo es, en la mayoría de los casos-, tanto más potente será la fuerza de penetración de las actividades específicas de Relaciones Públicas” (Marqués Carbó, 1968, p. 325). Si los recursos son escasos, la forma de suplirlos es realizando una comunicación más creativa, más íntima y más emocional. La abundancia de recursos suele ser negativa: a menudo la comunicación de las grandes ciudades es grandilocuente y fría (Puig, 2004, p. 98).

A modo de resumen, Galán (2000, pp. 118-121) identifica tres ventajas fundamentales que adquieren las instituciones públicas mediante la comunicación:

- Incrementa la confianza de los ciudadanos y la legitimidad de la Administración.
- Consigue la colaboración de los ciudadanos para lograr intereses públicos que no se pueden alcanzar con la acción aislada de un solo agente.
- Permite mejorar la propia Administración, la gestión de sus recursos, el aprovechamiento del tiempo, la simplificación de los procesos y el cumplimiento de las normas.

Pese a todo, es evidente que no todos los ayuntamientos han adoptado la comunicación institucional como norma de acción. En unos casos por desconocimiento de sus beneficios, en otros porque es innegable que también supone ciertos inconvenientes (*Ibidem*, pp. 117-118):

- Requiere la inversión de recursos para llevarla a cabo: tiempo, dinero, personal...
- Supone un vínculo anticipado con los ciudadanos, limitando la libertad de la institución.
- Es fuente de responsabilidad ante la Ley si no se hace correctamente.
- Requiere transparencia con los ciudadanos, lo cual es incómodo.

Como veremos, una Administración no puede adoptar por completo la comunicación institucional sin que provoque un cambio drástico en su forma de pensar y de comportarse, en el propio modelo o paradigma de Administración Pública.

2.1. Instituciones públicas y gestión empresarial

Hay diversos aspectos en los que la gestión de un ayuntamiento presenta similitudes con la de una empresa privada. Sin embargo, no en todos los casos son aplicables los mismos principios estratégicos y comunicativos. Puig (2004, p. 13), aunque recomienda a los responsables de la comunicación institucional local estudiar la bibliografía y aprender de los consultores de comunicación, también alerta de que en muchas cuestiones clave las instituciones públicas son diferentes.

Por ejemplo, la comunicación de la Administración está en manos de autoridades públicas, elegidas por los ciudadanos ante los que deben rendir cuentas y que exigen participar en la definición de las políticas de la comunidad. Carecen por ello de gran parte de la libertad de acción de la que sí goza el sector privado (Canel y Sanders, 2003, p. 90). Que los responsables de la comunicación sean políticos y no profesionales de la disciplina aumenta, además, el riesgo de que esta función se lleve a cabo sin la necesaria formación y experiencia.

Otros aspectos en los que las instituciones públicas son diferentes a las organizaciones privadas radican en su menor libertad en la selección del personal, su sujeción a una legislación más estricta y su relación con un público más extenso, complejo, vigilante y reivindicativo (Canel, 2007, pp. 20-21).

Sin embargo, hay retos comunes a los que se enfrentan los ayuntamientos y las empresas. Uno de ellos es la consecución de una coordinación entre los distintos departamentos, una única voz en su comunicación (Canel y Sanders, 2013, pp. 99-100). Este problema disminuye conforme lo hace el tamaño de la comunidad. En los pequeños municipios es frecuente que la comunicación se derive exclusivamente de la alcaldía, que aglutina todas sus funciones.

Canel y Sanders (2013) afirman que, con la globalización, los municipios se han visto obligados a competir entre sí por atraer la inversión y el turismo, tratando de ser innovadores y de alcanzar ventajas competitivas, como cualquier organización empresarial (pp. 81-82). Para hacer frente a esta competencia, con el objetivo de “captar habitantes, compradores, inversionistas y turistas”, surge el *citymarketing* (Costa Badía, 2001, p. 265), el concepto actual para “debatir, trabajar y gestionar” los municipios que quieren crecer y ser diferentes (Puig, 2009, p. 32).

Al igual que el marketing comercial, el *citymarketing* consiste en que la Administración municipal identifique y segmente sus públicos para proponer una estrategia competitiva de la comunidad capaz de hacerla atractiva para cada uno de esos segmentos de público. No se trata sólo de comunicar una propuesta diferente a la de otras comunidades, sino de hacer uso de la comunicación para rediseñar con los públicos la comunidad, buscando un equilibrio entre su identidad y lo que el mercado demanda (Canel y Sanders, 2013, p. 87).

La principal diferencia entre ambos tipos de marketing es que el *citymarketing* no se debe guiar por criterios económicos, sino por la consecución del bien común, de los intereses comunes que promueve la Administración local (Moreu, 2005, p. 38).

La inclusión de la comunicación de las instituciones en el ámbito del *citymarketing* no supone en ningún caso una devaluación, sino que la dota de valores de la economía de libre mercado, como la búsqueda necesaria de transparencia, competitividad y eficacia (Sotelo, 2008, p. 176).

Podemos clasificar el *citymarketing* en tres niveles (Puig, 2009, p. 32):

- El primero es el *citymarketing* de rediseño, que sirve para definir cómo queremos que sea la comunidad en el futuro.

- El segundo es el *citymarketing* de implicación, que supone dar a conocer el rediseño a todos los miembros de la comunidad y facilitar que participen en su definición.
- Y el tercero es el *citymarketing* de competencia, para aumentar el atractivo del municipio respecto a los demás. Un error habitual es trabajar sólo en este tercer nivel, con la intención de fomentar el turismo, sin prestar atención a los anteriores.

Según Puig (2009, pp. 183-186) el rediseño se compone de seis elementos ordenados: la visión (qué será la comunidad en el futuro), la misión (la visión concretada para los próximos cuatro años), el valor de marca (formulado en cinco o seis palabras llenas de significado), sus atributos de posicionamiento (los beneficios percibidos por los públicos), las líneas estratégicas de acción (apuestas y respuestas concretas) y una historia convincente:

Una historia real y fascinante, esperanzadora y llena de beneficios, con horizonte y tangibilidad. Una historia corta: no más de 10 líneas (...) Y la contaremos, además, todos: todos los de la organización municipal y los distintos equipos que colaboran en el rediseño. Es obligatoria. Y no se puede modificar: es el mensaje fundacional y motivacional del rediseño (*Ibidem*, p. 186).

La marca es el valor único y diferencial de la comunidad. No es sólo lo que la comunidad comunica, sino también cómo se comporta: todo lo que hace y todo lo que en ella ocurre (Canel y Sanders, 2013, p. 88).

La marca como punto de partida y llegada. La marca es lo que el municipio propone, hace. Es la ciudad que queremos construir. Es presente y es futuro. Es el gran reto del equipo de gobierno. Es por lo que trabajamos. Y desde donde trabajamos. Es horizonte. Es lo que define la organización municipal actual: su razón de ser. Somos una marca pública (Puig, 2004, p. 23).

La marca sintetiza la visión y la misión, e influye sobre todo: la estrategia, la planificación, las tácticas y la comunicación. Para que sea el eje de la comunidad que queremos en el futuro, no puede ser una decisión unilateral de la Administración, sino que debe ser fruto del consenso con la oposición y con los ciudadanos y sus asociaciones (Puig, 2009, pp. 63-64). Éste es precisamente el objetivo de la comunicación institucional: permitir la participación de los públicos en la propia definición de la comunidad (Sotelo, 2008, p. 173).

La marca se debe dotar de atributos de posicionamiento. Son las respuestas que da la comunidad a las necesidades de su público, los beneficios que éste percibe en relación al valor de marca. De esta manera diferencian la comunidad y la hacen única. Además, al concretar los beneficios, estos atributos tienen la cualidad de ser medibles (Puig, 2009, pp. 65-66).

La comunicación institucional se antoja necesaria para transmitir el rediseño, “lo que somos, lo que hacemos, lo que logramos y lo que seremos”, y para construir la confianza mutua entre el equipo de gobierno y los ciudadanos (*Ibidem*, pp. 183-186), motivándoles a que “colaboren en esta venta ‘al exterior’ de lo que ofrece su ciudad” (Costa Badía, 2001, p. 266). En definitiva para hacer llegar “creativa, innovadora, genial e inteligentemente” la marca de la comunidad a todo el mundo (Puig, 2004, p. 34).

2.2. Instituciones públicas y comunicación

Al igual que una empresa tiene una dirección, un gerente y unos accionistas, los municipios encuentran sus equivalentes en el ayuntamiento, el alcalde y los ciudadanos, que tienen derecho a ser gobernados de un modo honrado, orientado al desarrollo de la comunidad. Y eso se consigue con comunicación (Marqués Carbó, 1968, p. 311).

Carlos Sotelo (2008) afirma que una institución es un conjunto de personas que se organizan bajo una estructura y unos principios concretos para coordinar sus actividades en aras de alcanzar determinados fines “en el ámbito de una entidad social superior, a la que sirve y proporciona cohesión y paradigma” (p. 24). De este modo, una institución no se legitima por las leyes, sino por el “acuerdo de voluntades libres”, la aceptación de las personas que la configuran y que la reconocen (*Ibidem*, p. 201). María José Canel (2007, p. 28) considera que a partir de estas ideas se define la dimensión comunicativa de las instituciones:

Su supervivencia está ligada a la capacidad que tenga para definirse, para mostrar sus objetivos, para justificar sus acciones y para implicar a los demás en las mismas. Su identidad se constituye entonces no sólo por lo que la ley le atribuye, sino a través de la interacción que establece con cada una de las personas que están en relación con ella.

Uno de los principales problemas que caracterizan la teoría y la práctica de la comunicación es la incertidumbre terminológica. Al mismo término se le atribuyen significados distintos, mientras que a términos diferentes se les da el mismo significado: comunicación de interés general, comunicación de interés público, comunicación institucional, comunicación de servicio público, comunicación administrativa, comunicación informativa... (Galán, 2000, p. 26). El primer paso debe ser, por tanto, delimitar el concepto de comunicación institucional local.

2.2.1. Comunicación institucional local: delimitación conceptual

Ya hemos afirmado que la definición de la marca de la comunidad, de sus principios esenciales, no puede ser una tarea exclusiva de la institución que la gobierna sino que implica la participación de los ciudadanos.

Según Sotelo (2008, p. 200), comunicación institucional es “la función de *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”. Hablamos de comunicación institucional local cuando dicha institución es un ayuntamiento y los mencionados principios de identidad son los de la comunidad a la que pertenece.

Desde la perspectiva de la comunicación institucional, administrar el flujo informativo tiene el objeto de descubrir y construir la identidad de la organización mediante el establecimiento de relaciones informativas internas y externas (...) de manera que la identidad surja del intercambio y la participación de los sujetos involucrados en la realidad institucional (*Ibidem*, p. 159).

Dichos sujetos son tanto los públicos que se encuentran dentro de la institución como aquellos que se encuentran fuera. No participan del mismo modo ni en el mismo grado, pero cada uno de ellos crea su propio significado a través de la comunicación (*Ibidem*, p. 165). Como hemos dicho, el objetivo de la comunicación institucional no sólo consiste en que la identidad de la institución y la imagen que perciben los públicos se correspondan, sino también que dichos públicos participen de la definición de la identidad. No se trata de alcanzar una comprensión mutua, sino de lograr la coparticipación “desde la libertad”, haciendo compatibles “los objetivos y fines particulares con el bien común” (*Ibidem*, pp. 173 y 204).

Traducido a la realidad local, el objetivo de la comunicación institucional es posibilitar que los ayuntamientos y sus públicos puedan compartir la construcción de la identidad de la comunidad, lo que en el epígrafe precedente hemos denominado marca o rediseño: lo que la comunidad es y lo que espera ser en el futuro; la razón de ser de la comunidad.

La comunicación institucional es un proceso que no se agota en sí mismo, sino que es acción y aspira a producir cambios que afectan directamente a la calidad de vida de las personas (Canel, 2007, pp. 19, 31). Para ello, la comunicación institucional local debe ser una función integral, directiva y estratégica. Es decir, debe ser reconocida y tener la capacidad de influir sobre todos los niveles de la institución, de tal forma que toda ella se rija por una misma política comunicativa general coherente con sus principios esenciales (Sotelo, 2008, p. 182).

2.2.2. *De la Administración tradicional a la Administración relacional*

Como hemos visto, la adopción plena por parte de los ayuntamientos de una comunicación institucional basada en los principios del *citymarketing* y en la teoría de las RP y comunidad implica un cambio sustancial en su forma de pensar, comportarse y relacionarse con los ciudadanos. Hoy ya no pueden adoptar actitudes paternalistas y despóticas, sino que deben considerar a sus públicos como iguales y realizar con ellos el proceso de reconstrucción de la comunidad.

Para explicar esta transformación empleamos dos modelos de Administración Pública contrapuestos, que podemos denominar Administración tradicional y Administración relacional. Campillo (2011, pp. 49-51) señala, citando a Maragall, las características del modelo tradicional:

- Escasa o nula relación y participación de los ciudadanos en el gobierno municipal. De hecho, hasta 1979 no se establecieron en España los ayuntamientos democráticos, por lo que ni siquiera se elegían los representantes políticos. La comunicación resulta esporádica y unidireccional, siempre de la Administración hacia los ciudadanos.
- Falta de estructuración y vertebración de los servicios municipales.
- Falta de priorización de los problemas, planificación estratégica y fijación de objetivos.
- Baja productividad, escasez de recursos, y déficit financiero.

Gregorio Arena (2000, p. 150) considera que la superación de este paradigma tradicional de las instituciones públicas se basa en una nueva concepción del ciudadano:

El usuario, al cual los sujetos públicos dirigen su actividad, no es un problema a resolver, sino una persona que tiene competencias, ideas, tiempo, energías y capacidades que, oportunamente integradas con los recursos organizativos, financieros, humanos, etc., de la Administración en cuestión, pueden ser determinantes en aras al objetivo de garantizar ya sea la satisfacción de las exigencias de la persona en cuestión, como la solución de problemas de interés general.

De este modo hay beneficio tanto para los ciudadanos, que se vuelven capaces de participar de la toma de decisiones sobre los temas de interés público, como para la Administración, que consigue el acceso a nuevos recursos. Al igual que ocurre con la comunicación institucional, no hay consenso sobre qué denominación dar a este nuevo modelo de institución pública. Arena (2000, p. 158) emplea la denominación “Administración compartida”, pues afirma que su objetivo es crear una comunidad donde los ciudadanos compartan una pluralidad de recursos y capacidades. Algo de especial importancia, pues “allí donde hay pluralismo social, político, cultural, económico, etc., hay una sociedad viva, activa, emprendedora, llena de recursos, capaz de afrontar todo tipo de obstáculos” (*Ibidem*, p. 149).

Según Arena este nuevo modelo se basa en tres principios (*Ibidem*, pp. 160-163):

- Principio de igualdad sustancial: la Administración tiene como misión garantizar a todos los ciudadanos la igualdad de condiciones. Por ello, ya no pueden ser considerados administrados, sino protagonistas que realizan junto a la Administración su función.
- Principio de autonomía relacional: cada sujeto se relaciona dinámica, pluridireccional y autónomamente con los demás, sin perder su propia identidad, tendiendo así a coincidir los intereses particulares con el interés general.
- Principio de responsabilidad: los sujetos que deciden autónomamente coadministrar, comparten también la responsabilidad de resolver los problemas de interés general, además de la responsabilidad legal que se deriva de una eventual mala praxis.

Como venimos afirmando, en esta Administración compartida “la comunicación tiene un papel esencial, porque es sólo gracias a ella que la Administración puede convencer a los ciudadanos, movilizar sus capacidades y mantener viva su disposición a compartir recursos”, lo cual es precisamente el “verdadero valor añadido” de la comunidad (Arena, 2000, p. 158).

Calderón (2011) emplea el término “Gobierno abierto”¹ para referirse a un nuevo sistema democrático “conversacional y abierto”, basado en la transparencia y en la creación de espacios para la comunicación, la colaboración y la participación de los ciudadanos “más allá del ejercicio de derecho de sufragio cada cuatro años” (p. 6). Así, un Gobierno abierto se define como:

¹ El *Open Government* es una doctrina política, definida por Barack Obama, Presidente de los Estados Unidos, en una memoranda del año 2009: “We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government” (Obama, 2009). Se sustenta en tres pilares básicos: *accountability* (transparencia y rendición de cuentas), *civic engagement* (compromiso con los ciudadanos) y *access and disclosure* (participación e información).

Aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (*Ibidem*, p. 7).

En su opinión, las nuevas TIC, especialmente la web 2.0 o web social, han propiciado esta transformación. Antes de su aparición, la participación ciudadana se canalizaba a través de las asociaciones, donde los intereses grupales prevalecían sobre los individuales. Gracias a Internet, el poder ha pasado a manos de los individuos. Este cambio, tecnológico pero sobre todo de valores, exige una respuesta de las instituciones públicas. Debe propiciar a su vez un cambio en su cultura, sus procesos, su comunicación y su forma de relacionarse con los ciudadanos, su organización y, en general, en el sistema político (*Ibidem*, pp. 7-8).

Campillo (2011, pp. 52-53) afirma que, desde la llegada de la democracia a España en 1975, la gestión municipal ha evolucionado atravesando varias etapas. La etapa actual, que se inicia en el siglo XXI, recibe el nombre de “Nueva gestión pública” y se caracteriza por los esfuerzos de las instituciones por adaptarse a un entorno en permanente cambio y asumir las demandas sociales. Se basa en tres ejes: la implantación de las nuevas TIC, la participación ciudadana a través del aumento de los procesos comunicativos y la implantación de un nuevo modelo de gestión, la “Administración relacional”.

No obstante, identifica dos corrientes teóricas contrapuestas en esta etapa: las teorías neoempresariales y las teorías neopúblicas. Ambas apuestan por la reformulación de las relaciones con el público. La diferencia fundamental es que las primeras proponen introducir la lógica económica de la gestión empresarial en las instituciones públicas, lo que se traduce especialmente en la consideración de los ciudadanos como clientes, la externalización y privatización de algunos servicios y la búsqueda de la eficiencia y la rentabilidad. Mientras que las segundas ensalzan el concepto de ciudadanía reforzando sus posibilidades de opinar y decidir sobre los temas de interés general, otorgan más relevancia a la calidad que a la rentabilidad de los servicios públicos y añaden valores como la universalidad, la igualdad y la ética a la eficiencia administrativa (*Ibidem*, pp. 90-91).

Es importante reconocer que ninguna de las dos corrientes es perfecta. La primera puede llevar a una deshumanización de la administración, aumenta el riesgo de corrupción y puede generar desequilibrios en el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. La segunda dificulta la consecución de unas instituciones públicas flexibles y eficientes, y conduce a su burocratización al otorgar más poder a funcionarios cuyos intereses se oponen frecuentemente a las demandas sociales del público (*Ibidem*, p. 92).

La solución pasa por hallar la forma de hacer compatibles las dos orientaciones, aunando todo lo bueno que cada una puede ofrecer a la gestión municipal, en una “cultura organizacional híbrida” (*Ibidem*, p. 92). Unir una gestión más eficiente, un mejor aprovechamiento de los recursos escasos y una comunicación basada en los principios de las RP: la revalorización del papel de los ciudadanos y la participación en igualdad de condiciones de todos los que deseen una Administración más democrática, más justa y más humana.

2.3. El proceso de la comunicación institucional local

El objetivo de este epígrafe es analizar cómo los ayuntamientos deben materializar la comunicación institucional para que resulte efectiva, es decir, que contribuya a reconstruir el sentido de comunidad en sus municipios.

Para poder alcanzar cualquier objetivo, la comunicación institucional debe diseñarse “en el marco de una estrategia global”, siguiendo un proceso estructurado en distintos pasos: investigación, fijación de los objetivos, segmentación de los públicos, formulación del mensaje, selección de los canales, ejecución de lo planificado y evaluación de los resultados (Fraser y Villet, 1994).

Edward Bernays proponía en 1923 una metodología para los consejeros de RP que, con el tiempo, se ha adoptado como paradigma de dicho proceso de comunicación:

En primer lugar, [el consejero de RP] ha de analizar el problema y los objetivos de su cliente. A continuación, ha de analizar el público al que se va a dirigir. Debe concebir un plan de acción que el cliente pueda seguir y determinar los métodos y órganos de distribución disponibles para dirigirse a su público. Finalmente, ha de tratar de estimar la interacción entre el público al que se dirige y su cliente (Bernays, 1998, p. 100).

Dicho de otro modo, el proceso de comunicación institucional consta de cuatro fases: investigación, planificación, ejecución y evaluación.

2.3.1. Investigación

Los académicos y profesionales coinciden al reconocer la importancia de investigar bien antes de actuar. En esencia, investigar consiste en recopilar e interpretar información y datos, como paso previo a poder tomar decisiones y diseñar la estrategia de comunicación (Wilcox, Ault, Agee y Cameron, 2001, p. 129). Costa Badía (2001, pp. 266-267) señala que la investigación incrementa la efectividad de la planificación. Puig (2009, pp. 30-31) identifica como uno de los rasgos propios de las ciudades con una marca potente el buscar la información necesaria para mejorar sus decisiones. Y Canel (2007, p. 101) propone que la investigación se haga con continuidad, tanto antes como durante y después de elaborar la estrategia y ejecutarla, con el fin de incrementar la persuasión y la confianza.

En un proceso de comunicación institucional local, la investigación nos permite conocer mejor los problemas de la comunidad. Ciertamente, no todos se pueden resolver empleando la comunicación. Algunos son problemas estructurales, que sólo se pueden resolver invirtiendo recursos, especialmente económicos. Sin embargo, “aquellos que tratan temas relacionados con la participación de la población, sus percepciones, la adopción de la innovación y el cambio de conducta” (Mefalopulos y Kamlongera, 2008, p. 14) son los que sirven de base para formular los objetivos que se pretenden lograr con la comunicación institucional.

2.3.2. Planificación

Tras el primer paso de investigar, se formula una estrategia para dar respuesta y solución a los retos y aspiraciones que se plantea el ayuntamiento. Una estrategia de comunicación incluye “una serie de acciones bien planificadas que se propone lograr ciertos objetivos a través del uso de métodos, técnicas y enfoques de comunicación” (Mefalopulos y Kamlongera, 2008, p. 8).

La estrategia se materializa en un documento denominado Plan de Comunicación, “una ordenación en el tiempo y en el espacio de las actuaciones que se han de llevar a cabo para lograr los objetivos establecidos respecto a los públicos identificados” (Canel, 2007, p. 251).

Las características que debe reunir el Plan de Comunicación de un municipio son brevedad, contundencia, capacidad de ser adaptado y personalizado por cada equipo municipal y orientación a la acción. También debe tener en cuenta que hay “un momento óptimo, adecuado, ideal para cada comunicación” (Puig, 2004, p. 99).

Hay varias formas de planificar sistemáticamente la comunicación. Una de ellas es la dirección por objetivos, que consiste en formular la estrategia con el fin de alcanzar objetivos concretos (Wilcox et al., 2001, p. 152). Bajo este planteamiento, Costa Badía (2001, p. 269) establece cinco elementos de la planificación: los objetivos de comunicación, los públicos a los que se dirigirá la comunicación, el discurso genérico, el plan de medios propios y externos y los sistemas previstos de evaluación.

En los dos siguientes subepígrafes nos referiremos a los objetivos y a los públicos. El mensaje y los canales los estudiaremos dentro del epígrafe dedicado a la ejecución, tercera fase del proceso de comunicación. Finalmente, la evaluación, cuarta fase de dicho proceso, la analizaremos en su epígrafe correspondiente.

2.3.2.1. Objetivos

El primer paso en la planificación de la comunicación es fijar los objetivos que van a marcar las acciones. Los objetivos se deben formular en función de los resultados esperados y no de las necesidades: deben ser fines, no medios. Además, deben tener en cuenta los objetivos propios de la institución para complementarlos y reforzarlos (Wilcox et al., 2001, p. 157).

Podemos hablar de dos tipos de objetivos: generales -inherentes a toda comunicación institucional- y específicos -definidos para un plan de acción concreto-.

Costa Badía (2001) señala que la acción comunicativa de los ayuntamientos debe tener dos objetivos generales. El primero es crear e impulsar un espacio informativo local -lo que no implica necesariamente crear medios públicos, sino aprovechar los recursos disponibles para desarrollar comunicación en la sociedad-. Y el segundo es fomentar el espíritu de relación entre los ciudadanos (pp. 254-255). A los que cabe añadir, en el marco de la comunicación institucional, un tercer objetivo de hacer posible la participación de todo ciudadano en el gobierno municipal.

En cuanto a los objetivos específicos, Mefalopulos y Kamlongera (2008, p. 19) afirman que, si bien en la práctica es habitual que se formulen de un modo abierto y genérico, si queremos lograr que sean eficaces deben tener cinco características: ser específicos, medibles, alcanzables, realistas, y para un tiempo determinado. Definen los objetivos así formulados como objetivos “*smart*”, acrónimo de esas cinco cualidades en inglés.

2.3.2.2. Públicos²

Para los ayuntamientos, sus públicos son aquellas personas o grupos que pueden relacionarse beneficiosa o perniciosamente con su comunidad. Es decir, que tienen un interés en la comunidad de la que forma parte la institución, más que en la institución en sí. Dado que la comunicación institucional local se propone establecer relaciones entre los ayuntamientos y sus públicos, podemos afirmar, como Marqués Carbó (1968, p. 320), que dichos públicos son “la célula vital en las Relaciones Públicas”.

En cuanto a su función, Sotelo (2008, p. 173) afirma que “no cabe discriminar entre emisores y receptores, sino que conviene considerar a todos comunicantes o interlocutores”. Como venimos afirmando, la comunicación institucional es un proceso bidireccional que implica la participación de los públicos. Por lo tanto no podemos considerarlos meros receptores de un mensaje, sino parte activa de la comunicación.

Costa Badía (2001) señala que, habitualmente, en el contexto de la comunicación institucional local, el concepto de público ha recibido diversas denominaciones pero se ha tomado como un todo indiferenciado (p. 262). Este hecho “responde a la idea muy extendida y fundada sobre las bases de la construcción de los estados modernos de la necesidad de una acción homogénea y democrática a fin de respetar el principio de igualdad de todos los ciudadanos frente al servicio público” (Zémor, citado en Costa Badía, 2001, p. 263). No obstante, la segmentación de públicos es compatible con este principio democrático si se hace de un modo transparente, beneficiando a toda la comunidad y no sólo a una parte (Wilcox et al., 2001, p. 159; Costa Badía, 2001, p. 263).

Siguiendo la clasificación de Costa Badía (2001) podemos dividir los públicos en dos categorías: internos y externos. Dentro de los internos, a su vez, distinguimos los ciudadanos que están fuera del ayuntamiento de los que se encuentran dentro: equipo de gobierno, empleados y partidos de la oposición. Como públicos externos consideramos otras instituciones públicas -comarcales, autonómicas, estatales y europeas-, inversores, turistas y visitantes, compradores y vendedores y potenciales futuros habitantes (pp. 263-265).

² Empleamos el término públicos y no *stakeholders*. Al igual que Puig (2009) afirma que las ciudades no tienen clientes, sino ciudadanos (p. 13), la palabra *stakeholder* tiene más sentido en la gestión de organizaciones privadas que en la comunicación de instituciones públicas. Robert Freeman (1984) define el concepto *stakeholder* como “any group or individual who can affect, or is affected by, the achievement of a corporation’s purpose” (p. vi): clientes, empleados, proveedores, accionistas, bancos, gobiernos, organizaciones no gubernamentales... que tienen un interés en la organización.

2.3.2.2.1. Público interno fuera del ayuntamiento: los ciudadanos

Los ciudadanos constituyen el público fundamental de la Administración Pública y, por lo tanto, también de su comunicación. Para Puig (2009), “cualquier ciudadano debe no sólo disponer de toda la información: debe estar convencido de que la tiene y que lo que hacemos es lo necesario y lo justo”, para él y para toda la comunidad (p. 187). Hay un público global ciudadano, del que hay que conocer su descripción física -edad media, sexo y situación socioeconómica- y su estilo de vida -valores, actitudes, hábitos y expectativas-. Con todos los ciudadanos hay que establecer un diálogo bidireccional: hay que hablarles pero también hay que escucharles (Puig, 2004, p. 108), facilitando que puedan expresar sus quejas y sus sugerencias (Marqués Carbó, 1968, p. 317).

No obstante, hay que priorizar con qué ciudadanos se debe establecer una relación “más cómplice, más íntima”, bien porque nos entienden menos, bien porque son capaces de influir en otros ciudadanos (Puig, 2004, p. 23). Aunque se den excepciones, los programas de comunicación deben dirigirse a “públicos específicos y bien definidos” (Wilcox et al., 2001, p. 159).

Marqués Carbó (1968) afirmaba que “cada grupo ciudadano o vecinal constituye un público: el de los niños, jóvenes, ancianos, mujeres, transportistas...” (p. 320). Sin embargo, otros autores más recientes sugieren que hay que segmentar dividiendo a los ciudadanos en pocos grupos a ser posible, pero con un criterio estratégico. Nunca por su edad, porque dentro de un mismo grupo de edad las diferencias pueden ser notables. El criterio debe basarse en los estilos de vida y en el comportamiento (Puig, 2004, pp. 108-109).

Según Trimano y Emanuelli (2013) es parte del trabajo del comunicador reconocer la diversidad de los ciudadanos y sus diferencias socioculturales, tratando de encontrar e interpretar “posibles puntos de articulación en torno a los intereses y necesidades de grupos sociales culturalmente distintos” (p. 503).

Además de esta segmentación, es preciso prestar una atención especial a tres grupos de ciudadanos que revisten una importancia especial en el desarrollo de la comunidad: las asociaciones, las organizaciones e instituciones y las personalidades.

Tanto los teóricos como los profesionales de la comunicación otorgan una gran importancia en el desarrollo de la comunidad a las asociaciones voluntarias de ciudadanos, que recogen sus inquietudes y sus intereses en pro del beneficio común.

El lugar por excelencia para colaborar con la ciudad con todos y desde todos son las plurales asociaciones que trabajan para una ciudad más solidaria, libre, ecológica, educadora, vecinal, cultural, saludable... El tejido asociativo, su red de acción en cada barrio, muestra la ciudad implicada, cohesionada, cooperante, con la que la organización municipal mantiene unas excelentes relaciones (Puig, 2009, p. 227).

En opinión de Puig (2004) lo que los ciudadanos asociados quieren de la Administración no son “unos servicios espléndidos”, sino “liderazgo relacional”. Al asociarse demuestran interés por la buena marcha de la comunidad, ganas de que se les implique y se les tenga presentes y necesidad

de estar informados de los asuntos que atañen al municipio. Dicho de otra forma: quieren “formar parte de la marca” (p. 30).

La primera decisión del equipo de gobierno debe ser destinar sus esfuerzos a impulsar y mantener estas asociaciones, facilitando su estructuración, estableciendo canales para el diálogo continuo y fomentando su emancipación frente a los partidos políticos (Puig, 2009, pp. 49-50). Este es uno de los aspectos que más daño puede hacer a estos colectivos. Cuando los intereses políticos se mezclan con los objetivos explícitos de las asociaciones se deteriora la confianza de los ciudadanos y su legitimidad para representarlos. Ya no basta con darles subvenciones para que estén contentas, piden mucho más: hay que “implicarlas en la gestión compartida, cómplice, intercomunicada de la ciudad” y cooperar efectivamente con ellas (Puig, 2004, p. 76). Se debe apoyar su desarrollo autónomo, no intentar controlarlo y dirigirlo (Campillo, 2011, p. 161).

Aun más allá, en nuestro contexto democrático, en el que los cargos públicos son elegidos cada cuatro años, las asociaciones no sólo deben ir de la mano con las instituciones públicas. Deben ser insumisas cuando proceda, generar debate con apertura al diálogo y la escucha y tener la capacidad de movilizar y convencer a los ciudadanos de la necesidad de cambiar sus equipos de gobierno (Puig, 2009, p. 52). No basta con ser agentes del cambio, sino que deben contribuir a restablecer el consenso y la armonía, exigiendo una gestión que beneficie a toda la población y manteniendo una comunicación constante con la ciudadanía (Costa Badía, 2001, p. 249).

Otro tipo de agrupación de ciudadanos son las instituciones educativas y religiosas y las organizaciones económicas que operan en el seno de la comunidad, tanto las empresas como las diversas formas en que se agrupan para alcanzar objetivos de índole económica, social, cultural, de ayuda mutua, etc.

Al hablar del restablecimiento de la comunidad, ya hemos hecho referencia a que los miembros de la Escuela de Chicago -y muchos académicos posteriores- consideraban las escuelas y las iglesias instituciones de gran relevancia por su capacidad para fomentar los lazos y vínculos entre los ciudadanos de la comunidad, la autopercepción como grupo, el valor del servicio a la comunidad... (Park et al., 1925; Park, 1952; Gudykunst, 2004, p. 354). También tienen la capacidad de crear a su amparo asociaciones de ciudadanos preocupados por el bienestar y el desarrollo de su comunidad, así como impulsar iniciativas empresariales de economía social.

En cuanto a las organizaciones económicas, Lozano (1968) proponía que los empresarios fueran objeto de una comunicación especial con la organización municipal para que pudieran conocer al detalle sus programas de desarrollo. De esta forma podrían adaptar la formulación de sus propios planes y se evitaría que se convirtieran en frenos para el desarrollo (p. 257).

No obstante, las teorías más recientes no se contentan con reducir la relación con los empresarios a la mera transmisión de información económica. Puig (2009) considera que los municipios con empresarios socialmente responsables tienen más facilidad para lograr sus objetivos de desarrollo. Si las empresas tienen la oportunidad de participar en los equipos que rediseñan la comunidad, pueden aportar su talento, visión estratégica, experiencia de gestión, conocimientos de marketing e incluso personal: “no les pidamos solo dinero” (pp. 48-49).

Torres y Campillo (2013) afirman que para la Administración debe ser una prioridad realizar un diagnóstico junto a las organizaciones económicas de las características y las demandas del tejido empresarial de la comunidad. Tomándolo como base pueden diseñar programas que combinen la formación con el empleo, el refuerzo de las empresas existentes y la puesta en marcha de nuevos proyectos (p. 427), adecuados a las posibilidades y necesidades reales.

Por último, debemos señalar que algunos ciudadanos revisten una importancia mayor que el resto. Puig (2009, p. 50) denomina personalidades a aquellos ciudadanos que se caracterizan por su talento, su creatividad y su visión a largo plazo, características esenciales para rediseñar e impulsar un municipio. Señala que es necesario identificarlos e implicarlos de un modo especial en el gobierno municipal. Para Marqués Carbó (1968, p. 314) las personalidades son líderes de opinión, de grupos y de intereses. Personas especialmente respetadas e influyentes en la comunidad. Ya en 1923, Bernays reivindicaba su importancia al considerarlos “factores poderosos para conseguir que ciertas ideas se acepten” (1998, p. 120).

Marqués Carbó (1968) proponía comenzar con ellos el diálogo, manteniendo reuniones donde se discutieran directamente los problemas y las cuestiones que suscitaban el interés de la localidad. No obstante, señalaba que se debía ampliar después la discusión al resto de los ciudadanos, porque “el pueblo que no habla no puede hacer más que obedecer” (p. 314).

2.3.2.2.2. Público interno dentro del ayuntamiento

La organización municipal tiene dos niveles: el político y el administrativo. El nivel político lo integran el alcalde y los concejales, cargos elegidos democráticamente, cuya función es fijar los criterios políticos y los objetivos estratégicos del gobierno municipal para impulsar y orientar el desarrollo de la comunidad. El nivel administrativo lo componen los empleados de la Administración, estructurados en departamentos centralizados o descentralizados, que desarrollan los planes y programas municipales a partir de los criterios y objetivos políticos (Campillo, 2011, pp. 45-47).

A su vez, el equipo de gobierno lo componen el alcalde, los concejales, el equipo de comunicación y los responsables de los departamentos. En los municipios pequeños, sin embargo, es habitual que no haya departamentos, y por tanto que este equipo sólo lo compongan el alcalde y sus concejales, encomendándose la comunicación a alguno de ellos -implícita o explícitamente-.

Ya hemos señalado que la comunicación institucional local, dada su función directiva, debe ser desarrollada por un equipo profesional situado en los niveles superiores del equipo de gobierno, de tal forma que su acción alcance a todas las concejalías y departamentos, dándoles un referente común a la hora de ejecutar y comunicar sus proyectos e iniciativas (Campillo, 2011, p. 183). Para ello, el máximo responsable de la comunicación, además de la autoridad que le confiere su puesto, debe tener prestigio entre los miembros del equipo de gobierno (Gutiérrez, 2013, p. 78).

El nombre que puedan recibir los encargados de la comunicación no es relevante -gabinete de comunicación, departamento de comunicación, dirección de comunicación...- pero sí lo es que todo el equipo de gobierno esté comprometido con sus objetivos y adapte su comportamiento a las directrices que éste marque y que deben asumir como propias. De tal forma que toda la organización se comporte y hable con una misma voz. De hecho, la labor de los responsables de la comunicación no se limita a la puesta en marcha de acciones propias, sino que incluye también el asesoramiento al resto del equipo de gobierno sobre qué acciones emprender y cómo comunicarlas (Almansa, 2005, p. 124; Bernays, 1998, p. 46).

Para Kruckeberg y Starck (1988), la función de los responsables de la comunicación consiste en ayudar a los miembros de la comunidad a superar la alienación y crecer como personas, a conocerse unos a otros, desarrollando relaciones personales y compartiendo sus experiencias con los demás. Así se hacen conscientes y partícipes de los fines comunes que les unen (pp. 65-68). En general, esta función se concreta en ser facilitadores de la comunicación, ayudando a construir el sentido de comunidad (*Ibidem*, p. 71), mediando entre la Administración y sus públicos, en ambos sentidos (Gutiérrez, 2013, p. 78).

Para ello, el equipo de comunicación debe estar formado por profesionales inteligentes, creativos, valientes, que sepan escuchar y trabajar con otros equipos, “no alguien que le guste, que sabrá hacerlo. O peor aún, que se le deba un favor” (Puig, 2009, p. 193). Es muy habitual que se confíe la comunicación a personas poco preparadas, con la creencia de que cualquiera es capaz de hacerlo bien. La realidad es muy distinta.

Kent y Taylor (1998) advierten, además, que en el empleo de las nuevas TIC y la comunicación digital no es suficiente con que el equipo de comunicación conozca el funcionamiento técnico de las herramientas digitales, sino que también debe tener habilidades de comunicación (p. 327). No podemos perder de vista que lo más esencial de la comunicación digital no es ser digital, sino ser comunicación.

A diferencia de las empresas, donde los directivos responsables pueden tomar las decisiones que encuentren oportunas en torno a las altas y bajas del personal, en las instituciones públicas gran parte del personal empleado son funcionarios, con una plaza consolidada por oposición de la que no se les puede apartar con facilidad. Del mismo modo, el equipo de gobierno no puede elegir libremente a todos sus empleados, sino que está sujeto a las restricciones del proceso de selección por oposición.

Los empleados tienen un papel muy destacado en la comunicación institucional local. En primer lugar porque de su actuación y su comportamiento depende en gran medida la imagen del ayuntamiento y, por ende, la efectividad de sus acciones. Y, en segundo lugar, porque realizan parte de las propias acciones de comunicación, en especial la atención al público y la puesta en marcha de los acontecimientos institucionales. Los ayuntamientos deben reconocer su importancia, procurarles una formación profesional continua y esforzarse por motivarles a realizar mejor su trabajo (Galán, 2000, p. 69).

Además, debido a su especialización y al desempeño sus funciones habituales, los empleados tienen la capacidad de formular sugerencias útiles para mejorar los procesos de gestión y de comunicación municipales. Es por ello que la comunicación interna es fundamental, “no puede existir una buena comunicación de la Administración con los usuarios si, al mismo tiempo, no existe una buena comunicación de la Administración con las personas que hacen realidad las estructuras” (Arena, 2000, p. 153).

Sin embargo, como advierte Puig (2004), “en las organizaciones municipales con jerarquías obsoletas, cualquier plan de comunicación interna es un adorno. Todo plan de comunicación interna comporta una clara decisión política y gerencial de revolución en la organización” (p. 26). Al igual que con los ciudadanos, hay que dar a los empleados la capacidad de participar en la construcción de la comunidad.

Hay muchas acciones de comunicación interna al alcance de las instituciones públicas: convenciones, revistas y boletines internos, *intranets* digitales, cursos de formación, desayunos, envío de *emails*... (*Ibidem*, pp. 27-28). Sin embargo, en el contexto de los pequeños ayuntamientos, donde el número de empleados es muy reducido, la mejor opción es mantener habitualmente un contacto cara a cara, en un clima de confianza, donde todos puedan expresar sus inquietudes y sus críticas de un modo directo y personal.

Finalmente, hay una tercera clase de público interno en los ayuntamientos: los miembros de la oposición, aquellos concejales que pertenecen a un partido político que, como resultado de las elecciones democráticas, no forma parte del equipo de gobierno municipal.

La oposición, a juicio de Costa Badía (2001), tiene una actitud “forzosamente contradictoria” ante la comunicación institucional local. Por una parte, conoce los beneficios que reporta a la comunidad que la emplea, lo cual es también su propio objetivo: conseguir el bien común. Pero a la vez, también sabe que beneficia al equipo de gobierno actual, y por tanto que dificulta su propio acceso al poder (p. 252). Especialmente en época de elecciones, la oposición puede denunciar ante la Justicia y ante la opinión pública que el ayuntamiento invierta fondos públicos con intereses partidistas (Campillo, 2011, p. 125).

Los equipos de gobierno municipales deben idealmente relacionarse activamente con la oposición e involucrarla en la toma de decisiones, haciéndole parte activa del rediseño de la comunidad. Puede parecer utópico plantear esta posibilidad en nuestro actual sistema político, más partidocrático que democrático. No obstante, como venimos repitiendo, para que la comunicación institucional contribuya a reconstruir plenamente el sentido de comunidad es necesario que todos los públicos sean capaces de participar de igual modo en dicha reconstrucción. Lo cual implica mantener con la oposición una actitud de colaboración y no de enfrentamiento.

2.3.2.2.3. Público externo

Como hemos señalado, dentro de la categoría de público externo incluimos otras instituciones públicas, inversores, turistas y futuros habitantes.

Es importante, una vez que sabemos qué queremos hacer y para qué, separar aquello que está a nuestro alcance como comunidad (qué pueden lograr el ayuntamiento, los ciudadanos, las asociaciones y las empresas si se unen) de lo que no podemos conseguir sin la ayuda de las diferentes Administraciones Públicas provinciales, autonómicas, estatales o supraestatales (Puig, 2009, pp. 218-219). Con todas ellas hay que establecer relación de comunicación. Especialmente con las primeras, esta relación debe estar basada en el diálogo continuo y directo. Hay que hacerles partícipes de nuestros problemas con transparencia y confianza, obviando lo que se ha convertido en el más importante freno al desarrollo de muchas regiones: el color político de sus dirigentes. Esta comunicación no debe limitarse a instituciones públicas de mayor rango, sino que es posible y beneficioso establecer relaciones con las instituciones de otras comunidades vecinas (*Ibidem*, p. 70).

La comunicación institucional tiene también la capacidad de atraer nuevos inversores y turistas (Costa Badía, 2001, p. 265). Lo que resulta, como veremos en el tercer capítulo, una parte importante del proceso de desarrollo de las comunidades.

En cuanto a los nuevos habitantes potenciales, hay múltiples posibilidades y formas que pueden adoptar, y por ello la comunicación que debe realizarse con cada uno es diferente y específica. García Sanz (1999, pp. 161-163) identifica cinco tipos de habitantes potenciales:

- Retornados, miembros de la comunidad que emigraron en el pasado y en un momento determinado toman la decisión de volver.
- Emigrantes de retiro, ciudadanos que al jubilarse eligen una nueva comunidad para vivir.
- Inmigrantes extranjeros en busca de trabajo.
- Población flotante, ciudadanos que los días laborables habitan en una comunidad y los fines de semana y vacaciones se desplazan a otra, normalmente de menor tamaño.
- Neorrurales, personas normalmente jóvenes que abandonan las ciudades y se establecen en comunidades rurales, impulsando habitualmente nuevas formas de ocupación innovadoras.

2.3.3. Ejecución

La fase de ejecución, o de comunicación, radica en la aplicación de las decisiones adoptadas durante la planificación para la consecución de los objetivos de comunicación (Wilcox et al., 2001, p. 203). Incluimos en este epígrafe la revisión de los conceptos del mensaje y los canales de la comunicación institucional porque, aunque deben ser previamente diseñados y programados en la fase de planificación, su razón de ser alcanza todo su sentido cuando se ejecuta el plan de comunicación.

2.3.3.1. Mensaje

El mensaje no está compuesto sólo por palabras. El mensaje de una comunidad es “todo lo que es, lo que tiene, lo que hace y lo que dice que hace” (Canel, 2007, p. 236). La esencia del mensaje,

el efecto esperado sobre el público, puede ser informar o persuadir para provocar un cambio de actitud y comportamiento (Wilcox et al., 2001, p. 153).

Hay dos niveles de mensaje en la comunicación institucional de una comunidad. El primero es el mensaje básico, que es igual para todos. Recoge las necesidades generales: dónde estamos, dónde vamos y de qué servicios disponemos. Y el segundo son los mensajes para cada segmento y tipo de público que hemos delimitado. Deben adaptarse a sus necesidades y retos, pero siempre desde el mensaje básico (Puig, 2009, pp. 275-276).

El lenguaje empleado debe ser el mismo del público al que se dirige la institución, para que sea entendida y comprendida plenamente. En cualquier caso debe ser claro, directo, sencillo, narrativo y lleno de sentido y beneficio (*Ibidem*, p. 188). También adecuado, significativo, fácil de recordar, comprensible y creíble para el público (Wilcox et al., 2001, p. 174).

Costa Badía (2001, pp. 258-260) señala siete tipos de mensajes en la comunicación institucional:

- Comunicación informativa, cuyo objetivo es transmitir conocimientos al público para facilitar su toma de decisiones.
- Publicitación de bienes y servicios, tanto para el público interno como para el externo.
- Campañas internas para reforzar el sentido de pertenencia.
- Campañas de concienciación para reforzar sentimientos positivos para el bien de la comunidad.
- Campañas para cambiar comportamientos nocivos.
- Rendimiento de gestión, la comunicación de los proyectos emprendidos y sus resultados. Hay que evitar que tenga una finalidad electoral.
- Comunicación interna dirigida a informar y motivar a los empleados de la institución.
- Comunicación de crisis, que no consiste solo reaccionar tras su estallido, sino que implica poner en marcha mecanismos para anticiparse y prevenir su aparición.

Debemos recordar que lo más fundamental de la comunicación institucional son las relaciones que crea y la participación de todos en el valor de marca que transmite. Por lo tanto, no tiene sentido que el contenido del mensaje se centre en aspectos concretos, materiales, sino que por el contrario debe dar protagonismo a las experiencias y los beneficios para los ciudadanos.

Hoy, las organizaciones no comunican servicios: comunican la organización. Más: lo que es, ofrece, presenta, para qué es imprescindible. Comunican la organización como corporación: como marca. Como referencia. Como imprescindible. Como experiencia: como emoción. Como relación constante. Porque lo que la organización municipal ofrece, propone, es clave, imprescindible, nuclear, primero, para la vida de los ciudadanos -mi/nuestra vida- y la de la ciudad de todos y con todos (Puig, 2004, p. 12).

2.3.3.2. Canales

El siguiente paso es la selección y planificación de los canales a través de los que se va a establecer la relación entre la institución y sus públicos. “Ningún medio es superior a otro. Son las circunstancias y las necesidades de un proyecto para el desarrollo los que determinan los medios que deben ser utilizados” (FAO, 1998). Por lo tanto a la hora de planificar los canales hay que

considerar sus características, qué objetivos perseguimos, el contexto en el que nos movemos y cómo son nuestros públicos -en especial a qué medios les dan más credibilidad- (Mefalopulos y Kamlongera, 2008, p. 38). “La utilización conjunta de múltiples medios, que usan diferentes canales de comunicación, en coordinación y con criterio de mutuo apoyo, permiten obtener excelentes resultados” (Fraser y Villet, 1994). También Viale (2001, p. 99) propone hacer un uso complementario de los medios masivos y los medios interpersonales.

Numerosos autores coinciden en señalar dos clases de canales: los masivos o tradicionales y los personales. Puig (2009) los define respectivamente como Gutenberg (medios impresos o en cualquier soporte audiovisual) y Sócrates (comunicación relacional, cara a cara), considerando que éstos últimos deben ser los prioritarios para la organización municipal (pp. 189-190).

Sin embargo, ya hemos comentado que Castells (2009), por las especiales características de Internet y otras TIC, propone considerar los medios digitales como un tercer canal de comunicación separado de los anteriores: la autocomunicación de masas. En este repaso vamos a seguir su criterio.

2.3.3.2.1. Medios tradicionales

Los principales medios tradicionales son la televisión, la radio, la prensa y las películas. Sus principales ventajas para los comunicadores residen en su atractivo y capacidad de persuasión, mientras que, por contra, suelen caracterizarse por su coste elevado y por la necesidad de una alfabetización previa y de que los destinatarios dispongan de la infraestructura necesaria para su recepción (Mefalopulos y Kamlongera, 2008, p. 39-41).

Aunque los medios tradicionales son unidireccionales, es posible y útil de añadirles interactividad (Castells, 2009, p. 88). Los responsables de comunicación deben aplicar su creatividad a hacer cada vez más bidireccionales sus estrategias en cualquier medio, escuchando al público y haciéndole participar.

Dentro de los medios tradicionales hay una distinción importante entre los medios ajenos, que pueden pertenecer a empresas privadas u otros organismos públicos, y los medios propios de la Administración. Los medios ajenos pueden ser de titularidad pública o privada. Tienen sus propios intereses, principalmente económicos. Los ayuntamientos deben procurar mantener con ellos una relación de diálogo abierto que permita alcanzar acuerdos mutuamente beneficiosos, tanto para satisfacer dichos intereses como para favorecer la imagen exterior de la comunidad (Puig, 2004, p. 76).

En cuanto a su ámbito, se distinguen los pequeños medios de ámbito local de los grandes medios regionales o nacionales. La mayor diferencia reside en que los primeros pueden “convertirse en instrumentos de participación de los ciudadanos en las cuestiones que afectan a la comunidad” (Costa Badía, 2001, p. 256). Para ello la Administración debe emplear la comunicación institucional para relacionarse con sus directores y conseguir que se interesen tanto como ellos por el bienestar de la comunidad (Marqués Carbó, 1968, p. 324).

Los medios ajenos locales son casi exclusivos de comunidades de gran tamaño. En el contexto de comunidades pequeñas, los medios más próximos suelen ser provinciales. Conforme aumenta su ámbito de difusión, se dificulta establecer con ellos una relación cercana. Teniendo en cuenta, además, que cada vez en mayor medida es más difícil acceder a cualquiera de ellos y se vuelven más hostiles, es más recomendable para la Administración desarrollar y emplear medios propios (Costa Badía y Giraldo Luque, 2013a, p. 140).

Los medios propios más habituales son de carácter impreso: boletines o revistas municipales, folletos o libros. Lozano (1968) señalaba su gran utilidad para despertar el “interés activo de la población” en los asuntos del gobierno de la comunidad (p. 315) y su capacidad para dirigirse a grupos muy concretos y especialmente importantes (*Ibidem*, p. 258).

También pueden existir emisoras de radio y televisiones municipales, incluso películas rodadas o financiadas por un ayuntamiento, aunque su coste es más elevado. Por ello requieren una revisión detallada del presupuesto municipal y un estudio económico para asegurar su rentabilidad.

2.3.3.2.2. Comunicación personal

La comunicación personal es aquella que se produce de un modo directo, cara a cara. Normalmente es bidireccional, aunque puede ser también unidireccional. Podemos distinguir dos tipos: la comunicación interpersonal, que es la que se establece entre dos sujetos, y la comunicación colectiva, que se establece entre una pluralidad de personas.

La forma básica de comunicación interpersonal es la conversación cara a cara. Mientras que, como comunicación colectiva, destacan los acontecimientos institucionales, los discursos y las reuniones. Dichas reuniones pueden tener carácter informal o formalizarse con la creación de comités o consejos, comunicativamente abiertos y flexiblemente regulados (Puig, 2004, p. 77). Las reuniones son “el instrumento más contundente, más directo, más convincente, más eficaz: más ciudadano. Más municipal: políticos y trabajadores con ciudadanos. Directamente. Sin intermediarios” (*Ibidem*, p. 117).

La mayor virtud de la comunicación personal reside en que facilita, a través del diálogo, eliminar los prejuicios y alcanzar un consenso entre las instituciones y sus públicos (Puig, 2009, pp. 189-190), aclarando las opiniones y evitando los malentendidos (Lozano, 1968, p. 258). Por este motivo, resulta más recomendable cuando el objeto de la comunicación son las necesidades individuales, porque permite que los ciudadanos expresen directamente sus ideas (Mefalopulos y Kamlongera, 2008, p. 38). La comunicación personal es muy importante en las comunidades locales, porque es la forma más sencilla de conseguir la coparticipación de los públicos en la toma de decisiones y en la definición de la comunidad.

2.3.3.2.3. Comunicación digital

Hemos visto cómo las nuevas TIC, surgidas desde finales del s. XX y especialmente en el actual s. XXI, han provocado, directa o indirectamente, un cambio en la sociedad y en las formas de comportarse, pensar, relacionarse y comunicarse de los individuos y de los grupos. Incluso en el

comportamiento de las instituciones públicas (Calderón, 2011, p. 6). La principal de esas tecnologías ha sido Internet, y en relación a ella se han desarrollado herramientas como la web, el correo electrónico, las redes sociales, los *smartphones*, las aplicaciones móviles, la simulación 3D, la geolocalización, la realidad aumentada...

Conviene tener presente, no obstante, que la tecnología en sí misma no es un agente de cambio. Es un facilitador que puede potenciar el desarrollo (Obando, 2004, p. 25). Las TIC por sí mismas no solucionan ningún problema. Son herramientas que se hacen buenas o malas en función del uso que se les dé. Gracias a las TIC hoy es posible que la comunicación personal y la comunicación institucional local conquisten espacios globales (*Ibidem*, p. 23). Las TIC son potentes amplificadores, capaces de llevar la conversación más lejos de lo que nunca se había logrado. También pueden mejorar y facilitar la comunicación de la Administración con los ciudadanos y la coordinación de sus actividades, lo que lleva a tomar mejores decisiones y mejorar el servicio al público (Richardson, 1997).

Costa Badía y Giraldo Luque (2013a, pp. 139-141) señalan que, gracias a las nuevas TIC, las instituciones públicas tienen la capacidad de mantener con sus ciudadanos una relación directa, más cercana y efectiva, transmitiendo una imagen de modernidad y de gestión cercana y mejorando el servicio al público. Entre las funciones de la comunicación institucional digital, estos autores destacan la atención al ciudadano, la difusión de los servicios municipales y de los proyectos de la Administración, la rendición de cuentas y de gestión y el fomento del desarrollo económico (*Ibidem*, pp. 141-148).

No obstante, Blanco y Cànoves (2005, p. 113) advierten:

Las TIC tienen un impacto directo, tanto sobre los territorios y las sociedades que se ven implicadas en ellos, como sobre aquéllas que no pueden incorporarse a su radio de acción. Así, las TIC pueden favorecer la implantación de nuevas iniciativas productivas en zonas que han sufrido acelerados procesos de despoblación, incluso de abandono, principalmente en aquellas regiones frágiles o desfavorecidas por su localización y su dinámica económica. Al mismo tiempo, su carencia supone una pérdida de posibilidades de desarrollo y, por tanto, la permanencia o el declive de esos territorios.

Desde este punto de vista, en el actual contexto de competencia, globalización y digitalización, los municipios que no puedan o no quieran adaptarse no sólo no se verán beneficiados, sino que se enfrentarán a nuevos problemas.

Dependiendo del uso que se haga de ellas, las nuevas tecnologías pueden ser peligrosas. Obando (2004, p. 24) recuerda que es preferible la calidad a la cantidad y, en cualquier caso, que se debe luchar por mantener la autonomía local en un mundo cada vez más global. Para ello, las pequeñas comunidades están obligadas a disponer de la necesaria infraestructura tecnológica y dar los ciudadanos una adecuada formación. También a mantener un comportamiento ético y responsable: lo primero es enfrentarse a los problemas reales y no usar la tecnología para crear “cortinas de humo”.

Un medio que se concentra en pocas manos no puede contribuir al desarrollo de la comunidad. Por ello, dos son los retos principales de los ayuntamientos respecto a la adopción de las TIC: promover un acceso equitativo y un uso relevante y lograr la participación activa de los ciudadanos en la creación de los contenidos (Obando, 2004, p. 27). Las TIC sólo son útiles si los ciudadanos de la comunidad “valoran la información y están preparados para buscarla y usarla, independientemente de la distancia, el formato y el medio” (Mansoor y Kamba, 2010, p. 3). Algo en lo que, además de los ayuntamientos, también las asociaciones y las escuelas tienen responsabilidad (Obando, 2004, pp. 29-30). Richardson (1997) explicaba que las instituciones públicas deben no sólo apostar por el desarrollo de las infraestructuras, sino también mostrar a la población cómo se puede usar la tecnología de un modo beneficioso. La solución no consiste únicamente en poner Internet y la tecnología al alcance de todos. Los ayuntamientos deben fomentar la alfabetización de los ciudadanos: enseñarles la potencialidad de las TIC y cómo deben ser usadas (Obando, 2004, p. 30) dado que, al adoptar las TIC, pueden causar un aumento de los desequilibrios sociales, excluyendo a aquellos ciudadanos menos capaces de adaptarse a ellas (Costa Badía y Giraldo Luque, 2013b, p. 156).

2.3.4. *Evaluación*

Finalmente, el último paso del proceso de comunicación institucional es la evaluación. Ello no implica que deba hacerse sólo después de la ejecución del plan. Debe ser continua y basada en datos, no en apreciaciones subjetivas (Puig, 2009, p. 192).

La evaluación consiste en la medición de los resultados respecto a los objetivos definidos durante el proceso de planificación (Wilcox et al., 2001, p. 203). Se realiza para conocer si se ha logrado llegar a los públicos seleccionados, si perciben la comunidad como se había planificado, cómo se ha adaptado la comunicación ante imprevistos y qué objetivos se han logrado y cuáles no. En definitiva, para responder cuestiones sobre el liderazgo y la gestión de la institución y sobre la confianza en la comunidad. También para reforzar su relación con los públicos por medio del *feedback* o retroalimentación (Canel, 2007, p. 101).

Un buen sistema de evaluación permite hacer un seguimiento para una mejora continua consensuada entre la Administración y su público, detectando más rápidamente los problemas y dándoles solución en el mismo momento en el que se manifiesten (FAO, 1998).

Siguiendo este proceso estratégico, la comunicación institucional se convierte en una herramienta eficaz para el cumplimiento de los objetivos de los ayuntamientos. En el siguiente capítulo nos centraremos en un análisis más específico de cómo esta comunicación puede contribuir al logro de un objetivo institucional concreto: el fomento del desarrollo de un determinado tipo de municipio, las comunidades rurales.

CAPÍTULO III

LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL LOCAL EN EL DESARROLLO DE COMUNIDADES RURALES

En este tercer y último capítulo, tras haber repasado las teorías que relacionan comunicación y comunidad y haber analizado la práctica de la comunicación institucional local, nos centramos en cómo puede contribuir al desarrollo de las comunidades rurales.

En primer lugar hemos de precisar qué entendemos por comunidad rural. En España se consideran rurales estadísticamente aquellos municipios con una población inferior a 15.000 habitantes (Bote, 2001, p. 20). Entre los académicos, sin embargo, no hay consenso a la hora de delimitar qué características específicas distinguen lo rural. Benjamín García Sanz (1999) señala que es un error frecuente considerar lo rural simplemente como contrario a lo urbano, puesto que hay elementos de hábitat, ocupacionales y culturales que lo definen específicamente. Así, como forma de hábitat, considera rurales en sentido estricto los municipios de menos de 2.000 habitantes. Como forma de ocupación, reconoce la importancia de la agricultura y la ganadería, evidenciando no obstante la emergencia de otras profesiones. Y, como forma de cultura, destaca el predominio de los roles adscritos al nacimiento sobre los roles adquiridos, la importancia de las relaciones familiares y vecinales, la preocupación por la conservación de las tradiciones y la cultura local, así como un cierto pesimismo sobre el futuro (pp. 156-157, 168-169).

En segundo lugar debemos señalar por qué hablamos de desarrollo y no de crecimiento. Siguiendo a Gómez Bahillo (2005, p. 11), el crecimiento constituye el “incremento de la actividad económica”, mientras que el desarrollo supone la “evolución ordenada y progresiva de la economía, orientada a la consecución de mayores niveles de vida y de bienestar de la población”. Entre otras cuestiones, el desarrollo contempla una explotación más eficiente de los recursos endógenos y el respeto al medio ambiente y al patrimonio de las comunidades. Crecimiento y desarrollo no son ni opuestos ni excluyentes: hay que compatibilizarlos.

El desarrollo dirigido hacia la gente sólo puede alcanzar todo su potencial si la población rural se involucra y tiene interés y si comparte la información y el conocimiento. La comunicación se encarga de la dimensión humana del desarrollo: ésta entabla un diálogo con la población rural, los involucra en la planificación de su propio desarrollo, les provee información como base para el cambio social y les transmite conocimiento y las habilidades requeridas para mejorar su calidad de vida. Las metodologías e instrumentos de comunicación pueden ayudar a superar las barreras del analfabetismo, el idioma, las diferencias interculturales y el aislamiento físico (Richardson, 1997).

Recordemos que los principales rasgos que definen una comunidad son la autopercepción como tal de los ciudadanos y las instituciones que la componen, su coparticipación en la toma de decisiones y su acción conjunta en aras del bien común. Gracias a la comunicación institucional local se establecen dichos vínculos, necesarios para dar cohesión al sentido de comunidad.

Los principales problemas de las pequeñas comunidades del medio rural son de orden social y económico: decadencia del sector primario, traslado y cierre de industrias, elevados índices de desempleo, éxodo juvenil, envejecimiento de la población, despoblación... El mero crecimiento económico, por lo tanto, no es la solución. Se requiere un desarrollo integral de estas comunidades, una gestión estratégicamente planificada que incluya: una mejora del acceso a la información, un cambio en la mentalidad de sus habitantes, el aumento de su participación en lo común y de la confianza en su futuro, una mejora de su imagen interna y externa que aumente su atractivo, la revitalización del patrimonio y la coordinación entre las diversas comunidades que comparten una misma zona geográfica. Todos estos elementos están relacionados con la comunicación institucional local, como veremos en los siguientes epígrafes.

3.1. Mejor acceso a la información

La información es el elemento más básico para el desarrollo de una comunidad. “Information is vital for community development (...) Information can eradicate ignorance and help achieve economic, social, political, and cultural objectives toward the development of the entire community” (Mansoor y Kamba, 2010, p. 1). Los ciudadanos de la comunidad deben tener la suficiente formación e información y la capacidad de seguir hallándola por sus propios medios, como condición necesaria para todo lo que viene después. De nada sirven los esfuerzos de los ayuntamientos si sus públicos no son capaces de seguirles y darles impulso. En este sentido, Mansoor y Kamba (2010, p. 2) señalan cinco objetivos que deben perseguir las instituciones públicas:

- Identificar qué tipo de información necesitan los ciudadanos y proporcionársela.
- Enseñarles a identificar y utilizar por sí mismos las fuentes de información.
- Enseñarles a evaluar si la información de que disponen es adecuada para sus objetivos.
- Fomentar la alfabetización de la comunidad.
- Capacitar y ayudar a los ciudadanos a emplear las TIC

3.2. Mentalidad más abierta y emprendedora

Loi Puddu (1968) afirmaba la “necesidad urgente de crear una nueva clase [de sociedad rural] sin la vieja mentalidad cerrada, gravada por complejos heredados, que la distancia natural y humana había impuesto” respecto a la sociedad urbana (p. 156). Viale (2001) también considera que las personas con baja autoestima, que no creen en sus posibilidades de desarrollo ni en las de su comunidad, no pueden ser artífices del cambio necesario y, probablemente, transmitirán también esta incapacidad a sus hijos. La comunicación tiene entonces el poder y la responsabilidad de

modificar esta mentalidad nociva (pp. 98-99). “El desarrollo rural no puede llevarse a cabo sin un cambio en las actitudes y la conducta de la gente a quienes está destinado” y ese cambio se logra por la comunicación (FAO, 1998).

Trimano y Emanuelli (2012), tras hacer un repaso por distintas investigaciones, evidencian “el crecimiento de las actividades no agrícolas en el ámbito rural” (p. 497). “Los que viven del campo como actividad principal son una minoría, aunque en el recuerdo y en la apreciación de la gente no aparezca así” (García Sanz, 2007, p. 188). Aunque el sector agrícola sea la base productiva en muchas áreas rurales, el sector servicios es actualmente el que ocupa la mayor parte de la población de las pequeñas comunidades (Flores y Barroso, 2011, p. 58).

Ni siquiera todos los agricultores lo son a tiempo completo, sino que muchos compaginan esa actividad con otras, habitualmente del sector servicios. Además cabe distinguir a los agricultores autoempleados de los asalariados en grades explotaciones (García Sanz, 2007, pp. 183-184). Las pequeñas explotaciones tienden a desaparecer, mientras las máquinas cada vez aumentan su presencia y sustituyen al trabajo manual (*Ibidem*, p. 188). La revolución de la productividad y la globalización del mercado han provocado una transformación de la economía rural: la agricultura tradicional, destinada al autoabastecimiento y al mercado local, está siendo reemplazada por una agricultura industrial, más especializada y de mayor calidad, para un mercado más amplio y competitivo (Gómez Bahillo, 2005, p. 10).

En opinión de Flores y Barroso (2011) es evidente que hay una necesidad de diversificación. Hay que hallar otras actividades que complementen a la agricultura y la ganadería y se adapten a las exigencias y necesidades de ese nuevo mercado. Y este cambio de mentalidad y de modelo económico se ha de hacer mediante la comunicación institucional. Los ayuntamientos deben buscar y evaluar junto a sus ciudadanos las alternativas e inducirles a explorar posibilidades económicas alejadas de la agricultura y ganadería tradicional. Dos son las principales alternativas: el turismo rural y la economía social (p. 59).

Al igual que ocurre con el concepto de comunicación institucional local, no hay consenso académico sobre la definición de economía social. Adoptamos la propuesta por Barea y Monzón (2002, p. 12):

El conjunto de empresas privadas creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando y en las que la distribución del beneficio y la toma de decisiones no están ligadas directamente con el capital aportado por cada socio, correspondiendo un voto a cada uno de ellos. La Economía Social también incluye a las instituciones sin fines de lucro que son productores no de mercado privados al servicio de los hogares, no controlados por las administraciones públicas y que producen servicios no destinados a la venta para determinados grupos de hogares, procediendo sus recursos principales de contribuciones voluntarias efectuadas por los hogares en su calidad de consumidores, de pagos de las administraciones públicas y de rentas de la propiedad.

Las principales organizaciones de la economía social son las cooperativas, las sociedades anónimas laborales, las cooperativas de crédito, las cajas de ahorro, las mutuas y cooperativas de

seguros y las hermandades, fundaciones y cofradías de trabajadores (Barea y Monzón, 1995, p. 144). Permiten poner en práctica el principio de participación local y su finalidad no es el beneficio en sí, sino que buscan mejorar los niveles de vida, el autocontrol democrático de los procesos económicos y el autodesarrollo de los trabajadores (Grávalos, citada en Flores y Barroso, 2011, p. 62). Aunque la economía social se enfrenta a dificultades para maximizar la rentabilidad y generar puestos de trabajo por cuenta ajena, tiene sin embargo más capacidad para generar autoempleo que la economía capitalista (Flores y Barroso, 2011, p. 77).

García Sanz (2007) señala varios beneficios de la aplicación de la economía social en las pequeñas comunidades, en especial del asociacionismo agrario: permite a sus miembros participar en el valor añadido de otras fases de la cadena de producción, les da más capacidad para controlar la calidad de la producción y más capacidad negociadora frente a otros agentes económicos (pp. 196-197). Es por ello que los ayuntamientos de estas comunidades deben apoyar con especial intensidad el cooperativismo y el asociacionismo empresarial (Gómez Bahillo, 2005, p. 18), empleando como hemos dicho, entre otros medios, la comunicación institucional. Gracias a ella pueden conseguir que los ciudadanos comprendan que en el medio rural hay otros modelos y posibilidades económicas a su alcance y que aprendan cómo pueden beneficiarse de ellas.

En cuanto al turismo rural, diversos académicos señalan los beneficios que obtienen las comunidades que logran implantarlo con éxito. “Las características específicas del turismo rural (...) estimulan que los beneficios económicos y socioculturales generados por esta actividad reviertan al espacio rural” (Bote, 2001, p. 125). No sólo genera ingresos en los propietarios de establecimientos turísticos (hoteles, hostales, fondas, casas rurales, zonas de acampada...), sino que también provoca un efecto arrastre hacia otras actividades: restaurantes y bares, pequeños comercios, agricultores, artesanos, constructores... (Flores y Barroso, 2011, p. 60). De este modo, puede “servir de base a un desarrollo económico y social más autosostenido y equilibrado” (Bote, 2001, p. 126). Además puede ayudar a la toma de conciencia de la cultura propia, ser un factor de cambio social y de estímulo al desarrollo de zonas desfavorecidas, así como propiciar la conservación y recuperación de la arquitectura popular, la tradición cultural local y el medio ambiente (*Ibidem*, p. 15).

Sin embargo, para que el turismo rural resulte beneficioso debe desarrollarse bajo los parámetros de una estrategia adecuada. Venancio Bote (2001) diferencia un modelo de turismo urbano e industrial -característico del turismo de sol y playa y que considera nocivo tanto para los turistas como para las comunidades receptoras- de un modelo opuesto que denomina “estrategia artesanal”, un turismo no masificado y no concentrado, a pequeña escala, gestionado localmente y respetuoso con el patrimonio de la comunidad (pp. 15, 58-59, 125).

Flores y Barroso (2011) identifican dos agentes de gran importancia para la implantación del turismo rural. Por una parte, la población local, “pieza fundamental para garantizar un proceso de desarrollo turístico competitivo y sostenible” y, por otro, las pymes y microempresas, que favorecen el emprendimiento local tan necesario para el desarrollo rural (p. 60). La comunicación institucional local, la base de este proceso de dinamización social, debe por tanto dirigirse a estimular entre los ciudadanos una actitud favorable hacia los turistas, generar un anhelo emprendedor y transmitir una adecuada información sobre las posibilidades y los trámites

relacionados con el turismo, además de proyectar al exterior la identidad de la comunidad y sus atractivos diferenciales para captar nuevos visitantes.

Cabe señalar que las empresas que se adaptan a las TIC pueden conseguir varias ventajas que favorecen el turismo: alcanzar nuevos mercados, promover productos y servicios globalmente, acceder a información útil para el desarrollo del negocio (Richardson, 1997), así como dar un valor superior a los turistas, al permitirles acceder de un modo rápido y sencillo a la mayor y más útil información posible (Blanco y Cànoves, 2005, p. 107). Además, mientras que las grandes operadoras turísticas dedican muchos recursos a la publicidad, para las pequeñas empresas de turismo rural y las organizaciones municipales casi nunca es posible. Internet y otras TIC pueden ser la mejor forma de rentabilizar su inversión por su bajo coste y su potencial para dirigirse a un público global (*Ibidem*, p. 111). No obstante, dado el elevado nivel de competencia al que se enfrentan las empresas en la web, hay dos acciones que pueden ser clave del éxito: mejorar la accesibilidad (*Ibidem*, p. 112) y procurar una información de calidad.

Las TIC, además, ofrecen otra herramienta interesante a las empresas: el comercio electrónico o *e-commerce*, la posibilidad de vender sus productos sin contacto físico con los compradores por medio de Internet. Adquieren así la capacidad de alcanzar así un mercado potencialmente global. Ésta y otras tecnologías están al alcance de aquellos lo suficientemente emprendedores para utilizarlas y generar riqueza para ellos y para su comunidad.

Finalmente, Rico (2012), tras analizar ejemplos de la adopción de nuevas TIC en diversas comunidades rurales, afirma que la prestación de servicios en este medio rural debe “mejorar y facilitar tanto la visita de los turistas como la permanencia en él de sus habitantes” (p. 17). En otras palabras, no por fomentar el turismo se ha de descuidar el servicio a los ciudadanos de la comunidad, que son los que la forman, la sostienen y dan vida.

3.3. Aumento de la confianza en la comunidad

Una de las funciones tradicionales de las instituciones públicas radica en generar las condiciones económicas necesarias para favorecer el desarrollo del sector privado. Sin embargo, desde otras disciplinas, como la sociología o la antropología, se está haciendo hincapié en la importancia de aspectos socioculturales en el desarrollo económico (Labarca, 2008, p. 73).

El desarrollo local como proceso de promoción y fomento de los entes territoriales puede ser entendido desde un enfoque socioeconómico, sociopolítico y sociocultural. El primero de ellos alude al análisis de la estructura socioeconómica y al diseño de planes de desarrollo económico local; el segundo, a los elementos fundamentales de participación ciudadana, gobernanza y empoderamiento; mientras que el tercero se identifica con las estrategias y tácticas que se desarrollan para estimular la dinamización y participación de los actores locales en programas e iniciativas de desarrollo (Torres y Campillo, 2013, p. 396).

Estas autoras identifican la participación como un factor sociocultural relevante. También Lozano (1968, p. 255), quien afirmaba que en la compleja sociedad moderna es imposible lograr los objetivos de los planes de desarrollo sin colaboración y adhesión.

Francis Fukuyama determinó la importancia de otro factor sociocultural, la confianza, para el desarrollo económico de las sociedades (en Labarca, 2008, pp. 73-74). También las instituciones, para cumplir su función, “necesitan credibilidad, autoridad y ser objeto de la confianza del ciudadano” (La Porte y Gutiérrez, 2013, p. 12). Y para lograrla deben cuidar cuatro aspectos (*Ibidem*, p. 17):

- Definir con claridad su identidad, su misión y su cultura.
- Llevar a cabo una gestión eficiente y competente.
- Fomentar que sus públicos la perciban positivamente y le den su reconocimiento.
- Llevar a cabo una adecuada estrategia de comunicación institucional. Lo que implica, como venimos repitiendo, que los públicos sean capaces de participar en las decisiones y hacer llegar al equipo de gobierno sus quejas y sus sugerencias.

En resumen, no se puede olvidar que la confianza es resultado directo de la comunicación, pues gracias a ella se crean significados compartidos, que son la base necesaria para dar lugar a comportamientos no oportunistas (Hardy, Phillips y Lawrence, 1998, p. 69). Al respecto, Torres y Campillo (2013) afirman que los responsables de la comunicación deben sistematizar y aplicar tácticas que permitan lograr la proximidad y la confianza de y entre los ciudadanos, la cooperación de los diversos agentes promotores del desarrollo local y la creación y fortalecimiento de redes locales entre oferentes y demandantes de empleo y las Administraciones Públicas para el fomento de la empleabilidad y la autoempleabilidad (pp. 396-397).

Dichas redes deben incluir mecanismos de consulta y participación en la definición de las estrategias de desarrollo económico y fomento del empleo (*Ibidem*, p. 424), que permitan tanto al público conocer los propósitos y fines de la Administración, como a ésta obtener información sobre las actitudes de los ciudadanos y empresarios, sus reacciones frente a las medidas económicas y los problemas a los que se enfrentan. Algo de gran importancia en la planificación económica (Lozano, 1968, pp. 255-256).

Esa planificación, que recoge las directrices y el apoyo del gobierno municipal al fomento del empleo y la implantación de pequeñas y medianas empresas, en consonancia con los recursos, posibilidades y necesidades de la comunidad, debe comunicarse a los públicos interesados (Gómez Bahillo, 2005, p. 18) para generar nuevo diálogo, obtener nueva retroalimentación y realizar las mejoras oportunas.

Como bien anticipaba Marqués Carbó (1968, p. 308), el aspecto más importante de la productividad son las relaciones humanas. El hombre es quien mueve las máquinas y puede aprovechar la mecanización. El éxito de los programas de desarrollo depende de que, gracias a una política de relaciones basadas en la comunicación, exista un buen clima entre los ciudadanos y sus dirigentes. Cuando un proyecto de desarrollo se ha elaborado conjuntamente entre la

Administración y sus beneficiarios, las empresas y los ciudadanos de la comunidad, aumentan radicalmente las posibilidades de que se logren sus objetivos (FAO, 1998).

La Porte y Gutiérrez (2013) afirman que, mientras la mayoría de instituciones se enfrentan a una grave crisis de confianza, los ciudadanos confían cada vez más en los ayuntamientos. Entre otras razones, justifican este hecho porque dan a los ciudadanos mayores posibilidades de participar en el gobierno local, representan más fielmente sus intereses e identidad y resultan, en definitiva, más cercanas física y culturalmente. Los ayuntamientos deben, pues, perseverar en estos aspectos si quieren mantener y aumentar su legitimidad (pp. 13-14).

Junto a la confianza, y muy relacionado, otro de los factores determinantes es la imagen. “Una imagen de nación unida, estable y con capacidad de desarrollo es requisito previo para captar y retener empresas” (Pratt, citado en Xifra, 2010, p. 125). Pratt hace esta afirmación tras estudiar la situación de numerosos países africanos. Este mismo principio es aplicable a cualquier comunidad, sea cual sea su tamaño, también a las comunidades rurales. Sólo un municipio cuya imagen percibida sea de unidad, estabilidad y capacidad para desarrollarse será capaz de atraer inversión privada -en forma de nuevas empresas que se establezcan en él y generen puestos de trabajo-, nuevos habitantes y nuevos turistas.

3.4. Revitalización del patrimonio

La comunicación tiene la capacidad de fomentar entre los ciudadanos una actitud de respeto e inclinación hacia la conservación y recuperación del patrimonio de la comunidad, generando un sentimiento de orgullo y de reconocimiento de la identidad cultural local. En esta línea, el desarrollo cultural “debe ser considerado como un verdadero motor del desarrollo económico y social, y no como un lujo del que se puede prescindir” (Kayser, 1994), además de un motor del rediseño municipal, siendo una de las bases sobre las que se puede asentar el valor de la marca de la comunidad (Puig, 2009, p. 213).

Los defensores del patrimonio y los agentes de desarrollo local están llamados a colaborar. Los programas de desarrollo tienen que integrar en su planteamiento la valorización del patrimonio, vencer las amenazas que lo ponen en peligro y valorizarlo tanto como sea posible. A la inversa, los defensores del patrimonio tienen que tener en cuenta las necesidades del desarrollo local y aprovechar todas las oportunidades de sinergia que se presenten (Dower, 1998).

Kayser (1994) clasifica el patrimonio en dos tipos: patrimonio material (arquitectura y obras de arte y civiles) y patrimonio inmaterial (historia, folklore y tradiciones orales, musicales y artísticas, conocimientos especializados, productos artesanos, idiomas, dialectos y expresiones locales...). Ambos configuran la cultura local. Dower (1998) añade un tercer tipo: el patrimonio natural, que son los recursos medioambientales, flora, fauna y paisajes del territorio en el que se asienta la comunidad.

El patrimonio presenta múltiples beneficios: resulta un atributo diferencial del valor de marca para atraer inversores y nuevos habitantes, contribuye a elevar el nivel cultural de la comunidad

(Kayser, 1994), puede aumentar el orgullo de los ciudadanos que la componen y ser fuente de oportunidades de negocio para generar riqueza y empleo, claves para un desarrollo duradero en el tiempo (Dower, 1998). También, como ya hemos mencionado, existe una relación estrecha y de afectación mutua entre el turismo rural y el patrimonio: el turismo contribuye a recuperar y mantener el patrimonio, mientras que la recuperación y el mantenimiento del patrimonio estimulan el turismo³. Del mismo modo, la revitalización del patrimonio está muy vinculada con una mentalidad optimista y emprendedora.

Hay que considerar, no obstante, que la reivindicación de la cultura local es un arma de doble filo: por una parte puede dar lugar a conflictos con otras comunidades y paralizar el desarrollo. Sin embargo, por contra, tiene la capacidad de movilizar a los ciudadanos, de reforzar el sentido colectivo de pertenencia a la comunidad y de ser un elemento de diferenciación, creando una ventaja competitiva. Es importante apreciar que el sentimiento de orgullo por lo propio no implica el odio por lo ajeno. Para evitar estos inconvenientes, la oferta cultural no debe dirigirse exclusivamente a los turistas, sino que los ayuntamientos deben tratar de conseguir por medio de la comunicación que la propia población local tome la iniciativa cultural (Kayser, 1994). Asimismo, también deben procurar que los ciudadanos tomen conciencia de su responsabilidad en la protección del patrimonio, la prevención de incidentes ambientales, el uso razonable de los recursos naturales y el emprendimiento de acciones de mejora del entorno cultural y ambiental (Gómez Bahillo, 2005, p. 17).

3.5. Coordinación entre comunidades

Otro de los beneficios de la comunicación institucional es que facilita establecer una coordinación entre las comunidades que comparten una misma zona geográfica, con el objetivo de aprovechar más eficaz y eficientemente los recursos endógenos que comparten y fomentar iniciativas comunes de emprendimiento (Torres y Campillo, 2013, p. 398).

Taylor y Kent (2006) afirman que el proceso de construcción nacional requiere no sólo de la interacción de las instituciones y ciudadanos de la misma nación, sino también con las instituciones y ciudadanos de otras naciones, para poder descubrir qué cosas les unen y cuáles les diferencian (pp. 341-342). Podemos aplicar este mismo principio a comunidades de cualquier tamaño: las comunidades rurales deben establecer relaciones con otras que forman parte de su misma región. Y de esta interacción es posible que surjan oportunidades de desarrollo que por separado les están vedadas.

Aunque el rediseño municipal es personal, los municipios “no son islas, sino archipiélagos”, debido al fenómeno de la globalización. El diálogo y la cooperación con las comunidades vecinas son básicos para conjugar las diferencias y construir el futuro (Puig, 2009, p. 70).

³ Dicha relación es especialmente evidente en el caso del patrimonio material. El turismo rural artesanal puede contribuir decisivamente a la rehabilitación de edificios históricos para su uso como alojamiento (Bote, 2001, p. 136). Lo mismo ocurre con el patrimonio inmaterial y el patrimonio natural (Gómez Bahillo, 2005, p. 9, 17).

Esta coordinación no debe limitarse exclusivamente a las instituciones públicas, sino que debe extenderse a los empresarios (Blanco y Cànoves, 2005, pp. 112-113) y a todo tipo de organismos y asociaciones de ciudadanos.

Así se cumplen dos presupuestos básicos para el desarrollo local: la cohesión del territorio y el aprovechamiento de los recursos endógenos (Torres y Campillo, 2013, p. 406) y los principios de las RP: la coparticipación de interlocutores y el establecimiento de un sentido de comunidad que puede trascender los límites geográficos de un municipio.

En resumen, teniendo en cuenta estos cinco elementos en los que se concreta la contribución de la comunicación institucional local al desarrollo de las comunidades rurales, podemos concluir que esta comunicación es una herramienta de enorme utilidad al alcance de los ayuntamientos de estas comunidades, pues tiene la capacidad de transformar radicalmente sus perspectivas de futuro y las de sus ciudadanos.

CONCLUSIONES

1. Una comunidad es un conjunto de ciudadanos e instituciones que se relacionan en torno a un espacio geográfico, comparten una cultura propia, persiguen unas metas comunes actuando conjuntamente y tienen la autoconciencia de ser miembros de dicha comunidad. Este sentido de pertenencia se ha perdido históricamente por diversos factores, entre los que se encuentran el éxodo rural a las ciudades, la industrialización y la introducción de medios masivos de comunicación y transporte.
2. La comunicación tiene la capacidad de establecer relaciones entre las personas, favorecer la cohesión de la sociedad, estimular la búsqueda del bien común y restablecer dicho sentimiento de pertenencia a una misma comunidad. Para ello, las instituciones públicas locales pueden, por medio de las RP, implicar a sus ciudadanos en la definición de la identidad del municipio, lo que es y lo que quiere ser en el futuro, permitiendo su participación en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés común. Hoy, especialmente gracias a las nuevas TIC, los ciudadanos tienen más capacidad que nunca para asumir esta función y convertirse en recursos valiosos para el desarrollo de las comunidades.
3. En nuestro contexto actual, marcado por la globalización y la libre competencia, la comunicación institucional para la construcción compartida de la identidad de la comunidad debe estar guiada, además de por las RP, por los principios del *citymarketing*. Es decir, que los ayuntamientos deben llevar a cabo una segmentación de sus públicos que sirva como base para formular una estrategia de comunicación que se adapte a sus distintas características y permita a todos ser parte de la marca de la comunidad, teniendo siempre como fin la consecución del bien común. Gracias al *citymarketing* se pueden lograr diversos objetivos: una diferenciación respecto a otros municipios, una gestión más transparente, competitiva y eficaz, la atracción de nuevos inversores, habitantes y turistas y, en definitiva, el desarrollo de la comunidad.
4. La adopción por parte de los ayuntamientos de una comunicación institucional basada en el *citymarketing* implica un cambio radical en su forma de ser, de comportarse y de concebir la relación con sus públicos. En definitiva, el propio modelo de Administración. Los ciudadanos no son una carga, sino recursos valiosos para la construcción y el desarrollo de la comunidad. Por ello, las instituciones públicas no deben considerarlos meros receptores sino interlocutores de la comunicación, fomentando su participación real, efectiva y continua en

las decisiones y acciones municipales. Los ayuntamientos deben aprender a valorar en qué medida y de qué forma cada tipo de público puede contribuir al desarrollo y diseñar una comunicación adaptada y adecuada a dichas peculiaridades.

5. La comunicación de los ayuntamientos es un proceso sistemático que comprende las mismas cuatro fases de todo proceso de comunicación institucional: investigación, planificación, ejecución y evaluación. Es frecuente que sus recursos y presupuesto sean reducidos, inferiores a los de otras instituciones públicas de mayor circunscripción. Sin embargo, esto no justifica que sus acciones de comunicación se lleven a cabo de forma aislada y caótica. Por el contrario, deben diseñarse y planificarse estratégicamente siguiendo este método, que es la garantía de su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.
6. Las nuevas TIC, con Internet al frente, pueden ser de mucha utilidad para la comunicación institucional, pero por sí mismas no son agentes del cambio y pueden volverse nocivas si se hace un mal uso de ellas. Sus principales beneficios directos son la facilitación de la comunicación entre los ayuntamientos y sus ciudadanos, la ampliación del público potencial de la comunicación de la comunidad e, indirectamente, la coordinación interna de la comunidad y su desarrollo. Para conseguirlo, las instituciones locales deben promover el acceso equitativo de todos los ciudadanos a las TIC, formarles para que sepan usarlas de un modo relevante y lograr que participen activamente en la creación de los contenidos digitales, además de diseñar su empleo de acuerdo a la misma planificación estratégica del resto de los posibles canales de comunicación a su alcance. No obstante, las TIC no son los únicos canales válidos para la comunicación institucional local, que no ha de descuidar la importancia de los medios tradicionales y, muy especialmente, de la comunicación personal cara a cara.
7. El desarrollo de las comunidades rurales no se reduce sólo a su crecimiento económico, sino que tiene otras implicaciones de índole social, cultural y medioambiental. Gracias a la comunicación institucional local se pueden lograr varios objetivos relacionados con dicho desarrollo: una mejora del acceso de los habitantes rurales a la información; un cambio en su mentalidad que les haga más emprendedores y abiertos a la innovación; el aumento de la confianza en el futuro de la comunidad; una mejora de su imagen interna y externa que favorezca la llegada de nuevos habitantes, inversores y turistas; la revitalización de su patrimonio material, inmaterial y natural y, por último, la coordinación de las decisiones y proyectos de desarrollo de las comunidades que comparten una misma zona geográfica y unos mismos recursos endógenos.

BIBLIOGRAFÍA

- Almansa, A. (2005). Relaciones Públicas y gabinetes de comunicación. *Anàlisi*, (32), pp. 117-132.
- Arena, G. (2000). Introducción a la administración compartida. En J. Tornos y A. Galán (coords.), *La Comunicación pública: Información administrativa al ciudadano* (pp. 147-171). Madrid: Marcial Pons.
- Azpurúa, F. (2005). La Escuela de Chicago: Sus aportes para la investigación en ciencias sociales. *Sapiens*, 6(2), pp. 25-36.
- Barea, J. y Monzón, J. L. (dirs.) (2002). *Informe de síntesis sobre la Economía Social en España en el año 2000*. Valencia: CIRIEC-España.
- Barea, J. y Monzón, J. L. (1995). La economía social desde una perspectiva española. *Ekonomiaz*, (33), pp. 140-153.
- Bernays, E. (1998). *Cristalizando la opinión pública*. Barcelona: Gestión 2000.
- Blanco Romero, A. y Cànoves Valiente, G. (2005). Las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo del turismo rural. *Documents d'anàlisi geogràfica*, (46), pp. 105-118.
- Bote, V. (2001). *Turismo en espacio rural: Rehabilitación del patrimonio sociocultural y de la economía social*. Madrid: Popular.
- Calderón, C. (2011) ¿Qué es el gobierno abierto? *Evoca*, (4), pp. 5-9.
- Campillo Alhama, C. (2011). *Comunicación Pública y Gestión Estratégica Municipal: Un estudio exploratorio sobre la agenda temática*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Canel, M^a J. (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Canel, M^a J. y Sanders, K. (2013). La acción de los gobiernos en la reputación de las ciudades: ¿Qué aporta la comunicación? En E. Gutiérrez y M^a T. La Porte (eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones* (pp. 81-102). Barcelona: UOC.
- Carey, J. (1989). *Communication as Culture: Essays on Media and Society*. Boston: Unwin Hyman.

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.

Coombs, T. y Holladay, S. (2007). Consumer empowerment through the Web: How Internet contagions can increase stakeholder power. En S. Duhé (ed.), *New media and public relations* (pp. 175-187). New York: Peter Lang.

Costa Badía, P. O. y Giraldo Luque, S. (2013a). Las páginas web de los ayuntamientos, instrumentos de información y participación ciudadana. En E. Gutiérrez y M^a T. La Porte (eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones* (pp. 129-152). Barcelona: UOC.

Costa Badía, P. O. y Giraldo Luque, S. (2013b). La alfabetización mediática: Una responsabilidad de las administraciones en la época del gobierno electrónico. En E. Gutiérrez y M^a T. La Porte (eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones* (pp. 153-179). Barcelona: UOC.

Costa Badía, P. O. (2001). Comunicación Pública en el ámbito local. En J. Benavides (et al.), *Dirección de comunicación empresarial e institucional* (pp. 249-274). Barcelona: Gestión 2000.

Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. New York: H. Holt and Company.

Dower, M. (1998). Un punto fuerte para el desarrollo local: El recurso patrimonio. *LEADER Magazine*, (17). Recuperado de: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio/herit/art01.htm>

FAO (1998). *Directrices sobre comunicación para el desarrollo rural: Guía para los responsables de la planificación del desarrollo y la formulación de proyectos*. Roma: FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/t7974s/t7974s00.htm>

Flores Ruiz, D. y Barroso González, M^a O. (2011). Desarrollo rural, economía social y turismo rural: Un análisis de casos. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (70), pp. 55-80.

Fraser, C. y Villet, J. (1994). La comunicación: Clave para el desarrollo humano. Roma: FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/t1815s/t1815s00.htm>

Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman.

Galán, A. (2000). La Comunicación pública. En J. Tornos y A. Galán (coords.), *La Comunicación pública: Información administrativa al ciudadano* (pp. 25-146). Madrid: Marcial Pons.

García Sanz, B. (2007). Agricultura y desarrollo rural: Referencia especial al asociacionismo agrario. *Revesco*, (92), pp. 178-198.

García Sanz, B. (1999). Perspectivas de la sociedad rural: Una regeneración necesaria. *Revesco*, (68), pp. 155-170.

Gómez Bahillo, C. (2005). Crecimiento económico y desarrollo sostenible en el medio rural: ¿Utopía o realidad? *Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo Agrario*, (9), pp. 9-20.

Gudykunst, W. B. (2004). *Bridging Differences: Effective Intergroup Communication*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Gutiérrez García, E. (2013). Una cartografía conceptual para la comunicación de instituciones. En E. Gutiérrez y M^a T. La Porte (eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones* (pp. 53-80). Barcelona: UOC.

Hardy, C., Phillips, N. y Lawrence, T. (1998). Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations: Forms and façades of Trust. En C. Lane y R. Bachmann (eds.), *Trust within and between organizations* (pp. 64-87). New York: Oxford University Press.

Kayser, B. (1994). La Cultura: Un incentivo para el desarrollo local. *LEADER Magazine*, (8). Recuperado de: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-es/biblio/culture/art03.htm>

Kent, M. y Taylor, M. (2002). Toward a dialogic theory of public relations. *Public Relations Review*, 28(1), pp. 21-37.

Kent, M. y Taylor, M. (1998). Building dialogic relationships through the World Wide Web. *Public Relations Review*, 24(3), pp. 321-334.

Kirby, A. (2009). *Digimodernism: How new technologies dismantle the postmodern and reconfigure our culture*. New York: The Continuum Publishing Corporation.

Kirby, A. (2006). The death of post-modernism and beyond. *Philosophy Now*, (58). Recuperado de <http://www.philosophynow.org/issues/58>

Kruckeberg, D. y Starck, K. (1988). *Public Relations and Community: A Reconstructed Theory*. New York: Praeger.

Kruckeberg, D. y Vujnovic, M. (2010). The Death of the Concept of Publics (Plural) in 21st Century Public Relations. *International Journal Of Strategic Communication*, 4(2), pp. 117-125.

La Porte, T. y Gutiérrez, E. (2013). Misión de las instituciones en un ámbito democrático. En E. Gutiérrez y M^a T. La Porte (eds.), *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones* (pp. 9-28). Barcelona: UOC.

Labarca, C. (2008). La confianza y la reputación como variables del desarrollo económico y la imagen país. *Cuadernos de información*, (23), pp. 72-80.

Loi Puddu, G. (1968). Comunicación social y turismo. En Diputación Provincial de Barcelona, *Sociología de las Relaciones Públicas* (pp. 153-156). Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona, Instituto de Ciencias Sociales.

Lozano Irueste, J. M^a (1968). Planificación económica y Relaciones Públicas. En Diputación Provincial de Barcelona, *Sociología de las Relaciones Públicas* (pp. 255-258). Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona, Instituto de Ciencias Sociales.

Mansoor, Y. y Kamba, M. (2010). Information Acceptance and ICT Resistance: Promoting the Role of Information in Rural Community Development. *Library Philosophy and Practice*, (409). Recuperado de <http://digitalcommons.unl.edu/libphilprac/409/>

Marqués Carbó, L. (1968). Doscientas glosas sobre Relaciones Públicas en el ámbito local. En Diputación Provincial de Barcelona, *Sociología de las Relaciones Públicas* (pp. 303-326). Barcelona: Diputación Provincial de Barcelona, Instituto de Ciencias Sociales.

Martín Algarra, M. (2003). *Teoría de la comunicación: Una propuesta*. Madrid: Tecnos.

Mefalopulos, P. y Kamlongera, C. (2008). *Diseño participativo para una estrategia de comunicación*. Roma: FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/011/y5794s/y5794s00.htm>

Moreu Carbonell, E. (2005). *La Administración Anunciante: Régimen Jurídico de la Publicidad Institucional*. Cizur Menor: Aranzadi.

Nieto, A. (2006). *Economia della comunicazione istituzionale*. Milano: Franco Angeli.

Obama, B. (2009). Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. *Federal Register*, 74(15), pp. 4685-4686.

Obando Arroyave, C. (2004). Cómo pueden las TICs contribuir al desarrollo de las comunidades. *Debate en educación de adultos*, (18), pp. 22-31.

Park, R. (1952). *Human Communities: The City and Human Ecology*. Glencoe, Illinois: The Free Press.

Park, R., Burgess, E. y McKenzie, R. (1925). *The City: Suggestions for Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*. Chicago: University of Chicago Press.

Puig, T. (2009). *Marca ciudad*. Barcelona: Paidós.

Puig, T. (2004). *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*. Barcelona: Paidós.

Richardson, D. (1997). *Internet y el desarrollo rural agrícola: Un enfoque integrado*. Roma: FAO. Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/w6840s/w6840s00.htm>

Rico, J. (2012). El turismo rural se reinicia: Las tecnologías de la comunicación impulsan nuevas formas de ocio y desarrollo en el medio rural. *Desarrollo Rural y Sostenible*, (14), pp. 14-19.

Rocher, G. (2006). *Introducción a la sociología general*. Barcelona: Herder.

Ross, E. (1920). *Principles of Sociology*. New York: The Century Company.

Sotelo, C. (2008). *Introducción a la comunicación institucional*. Barcelona: Ariel.

Taylor, M. y Kent, M. (2006). Public Relations Theory and Practice in Nation Building. En C. Botan y V. Hazleton (eds.), *Public Relations Theory II* (pp. 341-359). Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Torres Valdés, R. M^a y Campillo Alhama, C. (2013). Desarrollo local y relaciones públicas para grupos desfavorecidos en la Comunidad de Madrid. *Prisma Social*, (10), pp. 394-425.

Trimano, L. y Emanuelli, P. B. (2012). Representaciones sociales y prácticas ciudadanas en la comunidad rural: Un aporte desde la comunicación estratégica. *Revista Latina de Comunicación Social*, (67), pp. 494-510.

Valentini, C., Kruckeberg, D. y Starck, K. (2012). Public relations and community: A persistent covenant. *Public Relations Review*, 38(5), pp. 873-879.

Viale Yerovi, C. (2001). Comunicación para un proyecto de comunidad, participación y desarrollo. *Comunicar*, (16), pp. 97-102.

Wilcox, D., Ault, P., Agee, W. y Cameron, G. (2001). *Relaciones públicas: Estrategias y Tácticas*. Madrid: Addison Wesley.

Xifra, J. (2010). Relaciones públicas y nacionalismo: Una aproximación a la construcción nacional desde la perspectiva de las relaciones públicas. *Trípodos*, (26), pp. 117-132.