

La gestión de la comunicación en los gobiernos locales, una mirada desde la perspectiva estratégica: análisis del caso peruano

The Communication Management in Local Government, a view from the Strategic Perspective: Analysis of the Peruvian case

Maria Antonia Strauck Franco¹

pcimmstr@upc.edu.pe

Claudia Alexandra Guillén Arruda²

claudia.guillen@upc.edu.pe

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Perú

Recepción: 06/03/2014 Revisión: 21/04/2014 Aceptación: 26/05/2014 Publicación: 30/05/2014

<http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-7-2014-10-153-176>

Resumen

La concepción estratégica de la comunicación es un planteamiento en constante evolución, que de acuerdo al tipo de organización adquiere matices particulares. La presente investigación describe la gestión de la comunicación de 49 gobiernos locales de la Provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao en Perú, analizada desde la perspectiva estratégica, a partir de la revisión de los documentos oficiales que establecen las políticas institucionales de estos gobiernos y de las apreciaciones de fuentes directas. El contexto es estudiado teniendo en cuenta que estas organizaciones, al ser instituciones públicas, se encuentran sujetas a condiciones específicas, por lo cual definen la dimensión comunicativa apoyándose en el trazado de metas y objetivos orientados a fomentar las buenas relaciones con los diversos públicos, con la visión de garantizar la transparencia y el acceso a la información de los ciudadanos; contexto en el cual las políticas y lineamientos organizacionales, así como el desempeño y las atribuciones de los principales encargados de gestionar las áreas de comunicación, cumplen un rol fundamental, por lo tanto, la gestión de la comunicación desde la estrategia requiere un planteamiento diferencial que finalmente determine que el proceso se desarrolle eficazmente. Este estudio arroja conclusiones que

¹ Docente de la carrera Comunicación e Imagen Empresarial en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (Perú), Doctora en Dirección Estratégica en Comunicación por la Universidad de Málaga (España), Máster en Gestión Estratégica e Innovación en Comunicación, Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay).

² Directora de la Carrera Comunicación e Imagen Empresarial y Coordinadora adjunta de la Maestría Internacional en Dirección de Comunicaciones en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, doctorando del Programa Internacional de Administración y Dirección de Empresas en la Universidad Politécnica de Cataluña (España) / Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (Perú) Y Magíster en Docencia Universitaria: Universidad Andrés Bello (Chile) / Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (Perú).

ayudan a comprender la situación actual y también a reconocer oportunidades de mejora en este escenario específico.

Palabras clave

Comunicación del sector público, comunicación estratégica, dirección de comunicación, comunicación del gobierno, gobiernos locales, relaciones públicas.

Abstract

The strategic conception of the communication is an approach in constant evolution, which according to the kind of organization acquires particular aspects. This research describes the communication management of 49 local governments in the Province of Lima and Callao in Peru, analyzed from the strategic communication perspective, starting with the analysis of the documents that establish their institutional policy and the appreciations from direct sources. The context is studied taking into account that these organizations, being public institutions, are subject to specific conditions, which define the communicative dimension supported by setting goals and objectives oriented to encourage good relationships with the diverse audience and with the vision of ensuring the transparency and the access to the information by all the citizens; in this context the organizational policies and guidelines, as well as the performance and responsibilities of the persons in charge of managing the communication areas, play a fundamental role, therefore considering the communication management from strategy requires a distinguishing approach which makes sure that the process develops efficiently. This study brings conclusions that help to understand the current situation and also to recognise opportunities of improvement in this specific scenario.

Keywords

Public sector communication, strategic communication, communication management, government communication, local governments, public relations.

Sumario

1. Introducción
2. Marco teórico
3. Metodología
4. Resultados
5. Discusión y conclusiones
6. Referencias

Summary

1. Introduction
2. Theoretical Frame
3. Methodology
4. Results
5. Discussion and Conclusion
6. References

1. INTRODUCCIÓN

Para el desarrollo de esta investigación se delimitó el contexto de estudio identificando las principales áreas geográficas y administrativas del Perú, posteriormente se procedió a una revisión teórica sobre la comunicación estratégica en instituciones públicas, en la cual se identificaron los aspectos fundamentales que caracterizan a esta gestión, determinándose por tanto los criterios para el análisis de las políticas y lineamientos institucionales que definen las funciones y atribuciones de las áreas encargadas de gestionar la comunicación y de los responsables que dirigen las mismas, en los gobiernos locales de la Provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.

Como punto de partida es importante reconocer las características, paralelismos y correspondencias que existen entre lo que vendría a considerarse como la gestión de la comunicación realizada en organizaciones de servicio público y la que se realiza por su parte en las organizaciones comerciales y privadas.

En este sentido, uno de los principales puntos en común, identificado en la literatura analizada, es que ambos tipos de organizaciones se plantean la comunicación teniendo en cuenta la necesidad de relacionarse y de establecer vínculos entre sus diversos públicos (Martín, 2005: 19), que es precisamente de lo que se trata la gestión estratégica.

Asimismo, se puede entender que tanto la gestión de la comunicación en una empresa con fines comerciales y la que se desarrolla en una institución pública, se fundamentan en la planificación de los mensajes que se construyen y se emiten, es decir, esta gestión se aborda desde la construcción de la identidad mientras se realiza a su vez un seguimiento de la percepción de los públicos. En términos estratégicos, esto se entiende como la gestión de la imagen (Gómez Aguilar, 2007: 139); en este contexto se habla de la dirección de la comunicación.

Una vez reconocidas las coincidencias recurrimos a lo planteado por María José Canel (2010: 20 – 21), quien identifica que las principales diferencias entre la comunicación de una organización privada y la comunicación de una organización pública están marcadas por la duración del mandato, el proceso de selección del personal del área de comunicaciones, las condiciones legales y los públicos.

Sobre este último factor, Rodríguez (2008: 111) explica que existe una complejidad y fragmentación que se produce debido a que estos públicos están conformados por toda la ciudadanía, incluidos aquellos que formaron parte del electorado propio, así como los adversarios y la oposición; por supuesto sin olvidar a los públicos de interés, como son por ejemplo los medios de comunicación, las asociaciones vecinales, ambientalistas o de inversores.

Es así que se entiende que la comunicación en instituciones públicas se plantea desde perspectivas no muy distintas a las corporativas, considerándose que las mismas también deben gestionar la forma en que se relacionan con sus diferentes públicos, desarrollando y aplicando estrategias de comunicación.

Teniendo en cuenta estas características se puede inferir que las coincidencias entre la gestión de la comunicación en el sector público y privado se basan en los fines y objetivos que persiguen como organizaciones, es decir en el planteamiento estratégico de la misión y visión; sin embargo en estas coincidencias se identifican a su vez las principales diferencias, especialmente relacionadas con el alcance y las delimitaciones operativas y temporales en la aplicación de la estrategia comunicativa.

Canel y Sanders argumentan además que la comunicación en instituciones del Estado debe basarse en relaciones de «comprensión mutua» entre gobierno y ciudadanos, contexto en el cual éstos últimos deben participar activamente, teniendo en cuenta el valor y la importancia que representa la existencia de un diálogo continuo entre los ciudadanos y sus instituciones (2013: 10).

2. MARCO TEÓRICO

2.1. La gestión de la comunicación en los gobiernos locales

En el caso de los gobiernos locales la gestión de la comunicación implica el establecimiento de vínculos mucho más cercanos, ya que el proceso se desarrolla de cara al ciudadano, y según José Ignacio Aranes (1997: 62), al tratarse estas de instituciones de la administración pública, se plantea el proceso desde dos dimensiones; una que tiene que ver con el plano político-gubernamental que se centra en la difusión en medios de comunicación, es decir, en la información que llega a la opinión pública por vía indirecta, y otra dimensión

administrativa que es la que se dirige al ciudadano mediante una comunicación directa, que se basa en la “lógica del servicio público”, y que también considera a los medios de comunicación.

Considerando a la orientación al servicio público como característica particular de los gobiernos locales como instituciones públicas, desde la comunicación se entiende a este servicio como un activo que genera valor y que acerca a los ciudadanos a sus propias administraciones, estableciendo una conexión que genera confianza y produciéndose una retroalimentación, ya que se conocen las necesidades de los públicos, lo cual permite tomar mejores decisiones.

Precisamente sobre este punto, John Brown, Pat Gaudin y Wendy Moran, en su análisis sobre la comunicación de los gobiernos locales en el Reino Unido (2013: 2), explican que gestionar la comunicación de este tipo de instituciones, a través de las relaciones con los públicos, se basa en la búsqueda del bienestar de los ciudadanos y en la generación de confianza hacia las instituciones, entendiéndose que el compromiso por parte del área de comunicaciones es muy importante en este contexto, ya que la gestión implica la realización de diversas actividades, ante audiencias muy diferentes, siendo por tanto un reto.

Sobre las principales funciones de las unidades que gestionan la comunicación en los gobiernos locales, y coincidiendo con lo planteado por Aranes, Conchi Campillo apunta que estas áreas trabajan con un doble propósito, siendo los mismos:

“dar a conocer a los diferentes segmentos de la ciudadanía al ente municipal, como organización que presta servicios y desarrolla actividades de diferente índole; y, por otra parte, propiciar políticas de proximidad y participación ciudadana a través de procesos de comunicación bidireccional” (Campillo, 2011: 9).

Esta consideración coincide a su vez con lo planteado por Canel (2010: 83 – 86), que entiende a la interacción como elemento fundamental en la concepción estratégica de la comunicación en instituciones públicas.

Volviendo a la dicotomía destacada por Campillo, encontramos además que estos propósitos se plantean con el objetivo último “de consolidar una imagen positiva que redunde en la credibilidad y legitimación de la organización pública²” (2011: 9).

En el caso específico de las instituciones públicas, según el análisis sobre las funciones del área realizado por la misma autora, se identifican cuatro áreas globales de intervención: las relaciones informativas, el marketing y publicidad, las relaciones con la sociedad y la gestión de la comunicación interna. Sin embargo, en lo que respecta a esta última área, también existe una tendencia a que la gestión de la misma sea comúnmente atribuida o destinada a la unidad de recursos humanos, tanto en organizaciones públicas como privadas (Campillo, 2011: 10).

En este sentido, Campillo resume que la gestión de la comunicación municipal se desarrolla en base a los siguientes procesos: “la publicidad institucional, la gestión de las relaciones informativas y las relaciones institucionales” (2011: 10), los cuales en coordinación representan las principales funciones de dichas unidades administrativas.

Desde la dimensión de las relaciones con los públicos, Geoffrey Lewis, indica que las tareas y objetivos de un departamento que gestiona las relaciones con los diversos públicos en instituciones del ámbito local, se fundamenta en comunicar a los mismos lo que está sucediendo en la ciudad y en la institución, así como en facilitar a la organización información sobre las reacciones y actitudes de sus diversos públicos (Brown, Gaudin y Moran, 2013: 5 - 6).

Llegados a este punto no se puede desconocer a la dimensión legislativa, ya que el acceso a la información pública, así como la transparencia y participación ciudadana en lo que respecta a la gestión de instituciones públicas, son en la actualidad valores garantizados por la jurisprudencia nacional en la mayoría de los países. En este sentido, en el contexto peruano rige la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” (Ley Nº 27806/2003), que debe ser aplicada y tenida en cuenta por todas las administraciones públicas del Estado.

Desde la perspectiva integral de la gestión de la comunicación en los gobiernos locales, se entiende que esta debe estar basada en la disposición de elementos clave que garanticen el

desarrollo del proceso a partir del establecimiento de unidades y gabinetes de gestión dirigidos por responsables especializados, los profesionales de la comunicación.

2.2. El paradigma de la gestión estratégica de la comunicación en el contexto de los gobiernos locales

La concepción estratégica de la comunicación es un paradigma relativamente nuevo que ha significado un importante cambio en la gestión organizacional, este cambio en el modelo de gestión es mucho más evidente en el campo de las organizaciones empresariales, mientras que en las instituciones públicas y del Estado esta concepción de gestión comunicativa ha tenido un desarrollo más lento.

La característica principal que distingue a la comunicación entendida como dirección, como estrategia, es la planificación, ya que esta concepción establece el desarrollo de un plan orientado por objetivos y por tanto la aplicación de tácticas y acciones de comunicación para el logro de los mismos.

Scheinsohn (2009: 92) explica la importancia de la existencia de esta planificación estratégica partiendo del precepto de que para desarrollar acciones de comunicación es importante tener en cuenta que éstas deben gestionar la imagen que percibirán los públicos mediante un plan de actuación que defina y construya su identidad, y que a su vez se constituya como un soporte ante los mensajes espontáneos, derivados de acciones externas o involuntarias.

En resumen, la comunicación en las organizaciones debería ser un proceso bidireccional, construido desde la perspectiva del emisor y del receptor, teniendo en cuenta que el mismo involucra gestionar diversos elementos (públicos, canales, contexto), para lo cual se precisa pensar en gestión estratégica.

Kathy Matilla (2007: 169 – 177), explica que la planificación de la comunicación debe ser el resultado del modelo basado en la cultura organizacional, la misión, las metas y los objetivos de las organizaciones, y ser por tanto lo que determine la toma de las decisiones.

Al referirse a la planificación, desde el concepto comunicativo tenemos que consiste en “analizar las tareas que configuran la totalidad de un proyecto y establecer anticipadamente las relaciones lógicas que deben existir entre ellos” (Matilla, 2008: 43).

Recapitulando, la comunicación estratégica basada en el modelo de «Dirección de Comunicación» se fundamenta en el desarrollo de un plan determinado por objetivos comunicativos, orientados por metas transdisciplinarias que se pretenden alcanzar a partir de la ejecución de acciones adecuadas, que así como los propósitos planteados se someten constantemente a una evaluación.

En este sentido, Canel considera que el planteamiento estratégico de la comunicación en las instituciones públicas se caracteriza por tres rasgos fundamentales: “el poder, la interacción con el público y el carácter contingente a que esta está expuesta” (2010: 81).

Sintetizando, la concepción estratégica de la comunicación en las instituciones públicas se asienta sobre la base de la coordinación de las interacciones como elemento fundamental para el reconocimiento, así como la evaluación y la toma de decisiones, considerando a su vez las negociaciones para el equilibrio del “poder” y la capacidad de adaptación a los cambios (Canel, 2010: 81 – 89), siempre teniendo en cuenta los intereses de la organización y los de los públicos en igual proporción para esta toma de decisiones.

Sobre la concepción estratégica de la comunicación específicamente en gobiernos locales, Campillo, explica en primer lugar la importancia de la posición jerárquica de la dirección de comunicación dentro de la organización municipal, considerando que al ser esta la encargada de planificar y coordinar las estrategias comunicativas y relacionales de la institución debe depender directamente de la Alcaldía es decir de la alta dirección (2010: 53).

En el mismo sentido, Brown, Gaudin y Moran, desde la experiencia en el Reino Unido, consideran que la estrategia de comunicación de los gobiernos locales debe estar integrada con el plan organizacional, y que el enfoque estratégico de la comunicación implica considerar la participación de los residentes locales y el establecimiento de vínculos con los públicos internos y *stakeholders* de la institución (2013: 48).

En este contexto, se destaca la importancia de tener en cuenta el desarrollo de un plan estratégico territorial que se erigiría como base de las políticas públicas del gobierno local y que “deben ser traducidas en mensajes de comunicación pública” (Campillo, 2011: 58), todo esto desarrollado en el marco de procesos y acciones de comunicación orientados a la consecución de los objetivos locales e institucionales.

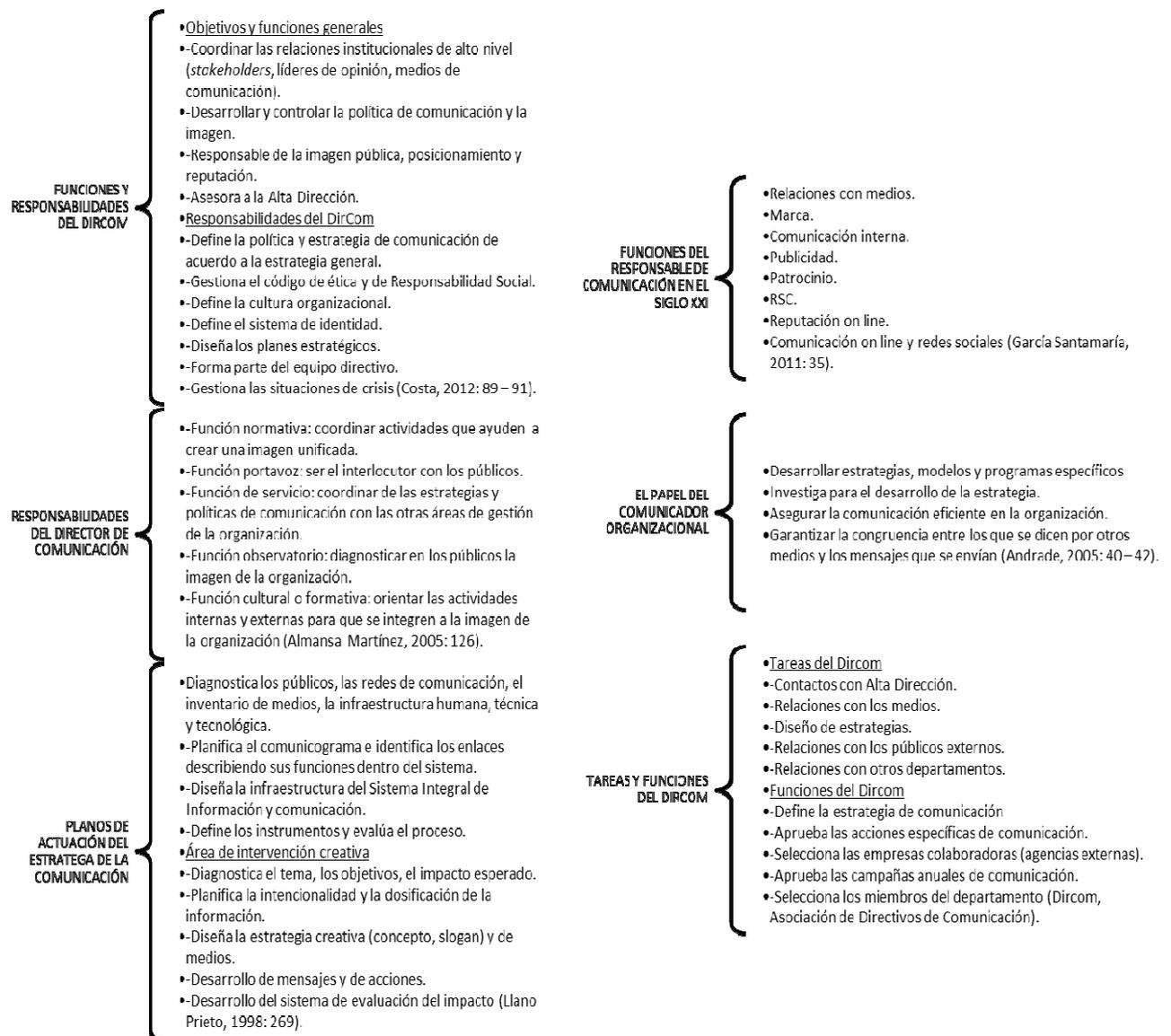
2.2.1. El comunicador estratégico en los gobiernos locales

Cuando se hace referencia a la gestión de la comunicación estratégica, necesariamente se debe considerar a una de las piezas fundamentales, al estratega que dirige la unidad de gestión.

En los últimos años se han planteado diferentes propuestas sobre las principales funciones que cumple o debería cumplir el principal responsable de la comunicación en organizaciones públicas y privadas desde el paradigma estratégico.

Teniendo en cuenta esta diversidad e intentando plantear diferentes visiones, se presenta a continuación un resumen sobre estas propuestas, en el cual se destaca que principalmente se atribuyen al comunicador funciones relacionadas con la estrategia (planificación, establecimiento de objetivos, evaluación del proceso), especificándose también las funciones operativas, es decir aquellas tareas desarrolladas a lo largo de la ejecución de la estrategia y la implementación de las tácticas, en similares proporciones (distribución de información, edición de medios, preparación de materiales).

Figura 1. Funciones del responsable de comunicación, diversas perspectivas



En el caso de los gobiernos locales, se añadirían a las funciones descritas anteriormente, el contexto y los fines específicos de estas entidades, teniendo en cuenta que los objetivos organizacionales de estas instituciones, difieren de los de las organizaciones privadas, por lo cual toda gestión realizada por el responsable de comunicación desde el punto de vista estratégico estaría supeditado previamente a la misión de una organización de servicio público.

Según Lewis, el responsable de la gestión de las relaciones con los públicos de un gobierno local, además de tener ciertas habilidades comunicativas, debe tener la capacidad para

comprender los objetivos de la institución, debe estar al tanto de las alertas políticas, debe tener conocimientos sobre la administración local y sobre su funcionamiento, y debe considerar a la democracia como el sistema de gobierno que vale la pena (Brown, Gaudin y Moran, 2013: 5 – 6).

3. METODOLOGÍA

Para el desarrollo de esta investigación, de carácter descriptivo, se recurrió al análisis de contenido y a la entrevista, técnicas que facilitan la obtención de datos cualitativos para su estudio y revisión.

3.1. Contexto del estudio

Formaron parte del estudio el total de los 49 gobiernos locales de las provincias de Lima y Callao. El análisis se realizó según la información pública disponible hasta el mes de agosto de 2013.

La Provincia de Lima se encuentra circunscripta al Departamento del mismo nombre y es la aglomeración urbana más poblada del Perú, lo que la convierte a su vez en la administración provincial con mayor cantidad de distritos (INEI, 2009).

Lima cuenta con una Municipalidad Provincial, que además de administrar el distrito capital, tiene autoridad sobre los 42 distritos restantes de la Provincia, los cuales cuentan cada uno con su propio gobierno local.

Por otro lado, la Provincia Constitucional del Callao es un área geográfica rodeada por la Provincia de Lima y el océano Pacífico y es independiente administrativa y políticamente. Esta Provincia cuenta con un gobierno regional y con seis municipalidades distritales, siendo el conglomerado urbano más poblado que limita con la capital del país.

Tabla 1. Municipalidades de la Provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao

Municipalidades Provincia de Lima			Municipalidades Provincia Constitucional del Callao		
1	Lima Metropolitana	23	Pucusana	1	Callao
2	Ancón	24	Pueblo Libre	2	Bellavista
3	Ate	25	Puente Piedra	3	Carmen De La Legua R.
4	Barranco	26	Punta Hermosa	4	La Perla
5	Breña	27	Punta Negra	5	La Punta
6	Carabaylo	28	Rímac	6	Ventanilla
7	Chaclacayo	29	San Bartolo		
8	Chorrillos	30	San Borja		
9	Cieneguilla	31	San Isidro		
10	Comas	32	S. Juan De Lurigancho		
11	El Agustino	33	S. Juan De Miraflores		
12	Independencia	34	San Luis		
13	Jesus Maria	35	San Martin De Porres		
14	La Molina	36	San Miguel		
15	La Victoria	37	Santa Anita		
16	Lince	38	Santa María Del Mar		
17	Los Olivos	39	Santa Rosa		
18	Lurigancho - Chosica	40	Santiago De Surco		
19	Lurin	41	Surquillo		
20	Magdalena Del Mar	42	Villa El Salvador		
21	Miraflores	43	Villa María Del Triunfo		
22	Pachacamac				

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú.

3.2. Fuentes de análisis

- Fuentes documentales: Para el estudio de la comunicación en las administraciones y gobiernos municipales se realizó un análisis sistemático de los Manuales de Organización y Funciones (MOF) de cada uno de los gobiernos locales que formaron parte de la muestra. Estos manuales son los documentos oficiales que establecen las políticas de estas instituciones, son de acceso público y se encuentran publicados en los sitios web municipales y en el Portal del Estado Peruano³.

Este análisis permitió obtener datos oficiales e inferir sobre las particularidades del proceso de la gestión de la comunicación en las administraciones municipales.

- Fuentes directas: Se realizaron entrevistas a los encargados de las áreas de comunicación de cinco municipalidades que formaron parte de la muestra inicial⁴; cuatro de la Provincia de

³ El Portal del Estado Peruano es el sitio Web oficial que alberga toda la información pública relacionada a las instituciones del Estado (Gobierno central, regional y local). Disponible en: <http://www.peru.gob.pe/>.

⁴ Chuqui Sonsol, Miguel: Municipalidad de Chorrillos (Lima); Covarrubias, Pilar: Municipalidad de San Isidro (Lima); Pajuelo, Marie Carmen: Municipalidad de Surco (Lima); Peralta Navarrete, Christian: Municipalidad de Ventanilla (Callao); Prieto Noriega, Jeanette Rosa: Municipalidad de Miraflores (Lima).

Lima (Chorrillos, Miraflores, San Isidro y Santiago de Surco) y una de la Provincia Constitucional del Callao (Ventanilla). Esta selección se realizó teniendo en cuenta criterios tales como la cantidad de habitantes, los ingresos anuales en impuestos de cada municipio⁵, así como la disponibilidad de las fuentes.

La obtención de estos datos permitió contrastar ciertos conceptos y alineamientos recogidos previamente en el análisis de contenido.

Para la realización de estas entrevistas de ampliación y contraste de la información, se aplicó un cuestionario con preguntas semi estructuradas y abiertas, lo que permitió recoger datos relevantes sobre el contexto de la gestión de la comunicación en las administraciones municipales analizadas.

4. RESULTADOS

A partir de la información examinada se reconocen diversos aspectos y particularidades enmarcadas en el tipo de organización donde se desarrolla el proceso comunicativo, es decir, evidentemente, estos gobiernos locales, además de ajustarse a los preceptos entendidos como vitales desde la gestión de la comunicación, se deben a su vez a las leyes y reglamentos que definen a este tipo de instituciones, y por otro lado al servicio que estas prestan a los ciudadanos.

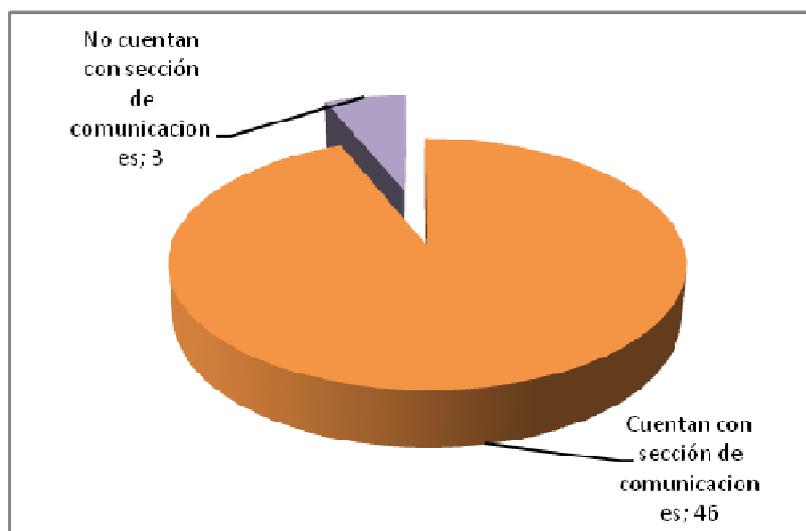
En este punto es importante destacar lo que estipula la Ley que regula la gestión y organización municipal en el Perú, que en el «Artículo IV» del «Título Preliminar» determina que: «Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción» (Ley Nº 27972 Orgánica de Municipalidades, 2003).

Para contextualizar la gestión de la comunicación en las municipalidades que forman parte del análisis, es importante reconocer en primer lugar si estas cuentan o no con un área o sección específica dedicada a esta función, y en el contexto analizado se destaca que de la

⁵ Datos obtenidos del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), creado mediante Ley Nº 27563 a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), con la finalidad de integrar información estadística de las municipalidades provinciales, distritales y de centro poblado de todo el Perú. Disponible en: <http://www.inei.gob.pe/srienaho/renamu2012/renamu2012.asp>. 20-03-2013.

muestra previa conformada por 49 municipalidades, y según la información disponible en los Manuales de Organización y Funciones, son 46 municipalidades distritales de las Provincias de Lima y Callao, las que cuentan con un área o sección encargada de la gestión de la comunicación; siendo por tanto, tres municipalidades las que no especifican en su organigrama la existencia de una sección especializada en esta área hasta el mes de agosto de 2013 (dos de la Provincia de Lima y una de la Provincia Constitucional del Callao).

Gráfico 1. Municipalidades que cuentan con Área de comunicaciones: Provincia de Lima y Provincia Constitucional del Callao



Fuente: Elaboración Propia.

En este sentido, es importante detallar que las municipalidades en el Perú, según la legislación vigente, tienen la libertad de organizar sus diferentes unidades de gestión, de acuerdo a sus necesidades, atendiendo a lo estipulado en el Artículo 28 del Título III de la Ley Nº 27972 Orgánica de Municipalidades:

“La estructura orgánica municipal básica de la municipalidad comprende en el ámbito administrativo, a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto; ella está de acuerdo a su disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados para gasto corriente. Los demás órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local” (Ley Nº 27972 Orgánica de Municipalidades, 2003).

Para el caso de la disposición los colaboradores en las diversas áreas de estas instituciones, en el Artículo 8 del Título II de la misma Ley, se estipula que:

“La administración municipal está integrada por los funcionarios y servidores públicos, empleados y obreros, que prestan servicios para la municipalidad. Corresponde a cada municipalidad organizar la administración de acuerdo con sus necesidades y presupuesto” (Ley Nº 27972 Orgánica de Municipalidades, 2003).

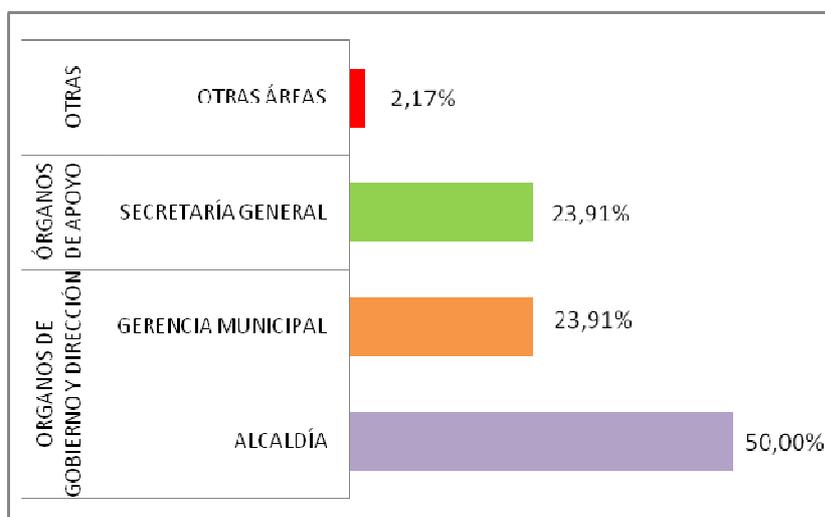
4.1. Las áreas responsables de la comunicación en el organigrama de los gobiernos locales

En lo que respecta a la posición que ocupa esta área en el organigrama de los gobiernos locales analizados, se puede apreciar que mayoritariamente dependen de la alta dirección, es decir del órgano ejecutivo, que según la Ley Nº 27972 Orgánica de Municipalidades (2003), que regula estas administraciones en el Perú, se corresponde con la Alcaldía. Según lo que expresan a su vez los municipios en sus documentos oficiales también es considerado órgano de alta dirección la Gerencia Municipal.

Igualmente, en otro importante porcentaje de municipios, las oficinas que gestionan la comunicación dependen de órganos de apoyo, en especial de la Secretaría General, y un mínimo porcentaje de otros órganos o unidades de menor jerarquía.

El siguiente gráfico expone la disposición y dependencia jerárquica de las unidades encargadas de la gestión de la comunicación en las municipalidades de Lima y Callao.

Gráfico 2. Dependencia Jerárquica del área de comunicaciones



Fuente:..Elaboración Propia.

4.2. El perfil deseado del director de comunicación en las municipalidades de Lima y Callao

A partir del análisis de la información contenida en los Manuales de Organización y Funciones (MOF) y de las apreciaciones de gerentes y responsables de unidades de gestión comunicativa de cinco municipalidades de las Provincias de Lima y Callao, se realiza una descripción sobre el rol del comunicador en los gobiernos locales.

En lo que respecta a la dependencia y a la capacidad de autonomía de estos comunicadores, se destaca que la gran mayoría gestiona gerencias que reportan directamente a la alta dirección municipal (Alcaldía y Gerencia Municipal), por tanto sus cargos son considerados gerenciales o directivos.

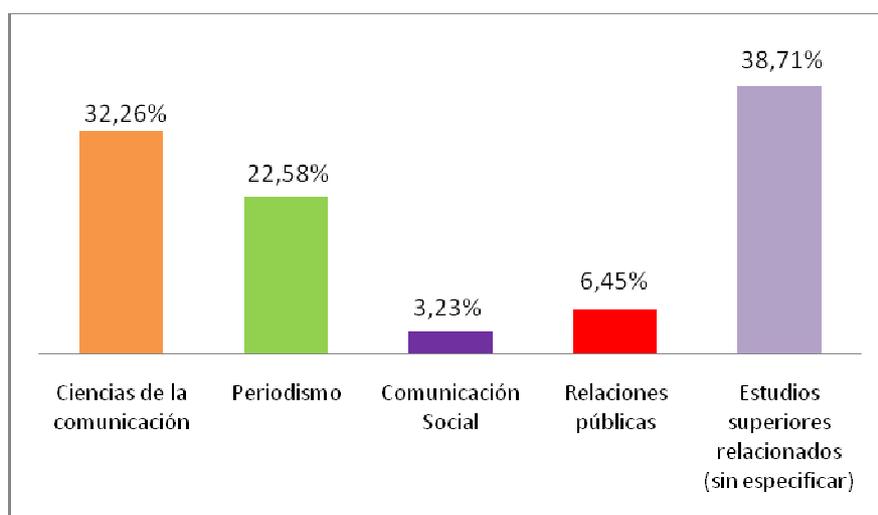
Para explicar este escenario es importante la identificación de las funciones deseadas según lo estipulado en las políticas de cada municipio, y su análisis en correspondencia con las experiencias de los comunicadores que ocupan estos cargos; estas características son desglosadas a continuación.

4.2.1. La formación del comunicador: Perfil académico requerido

De las 46 municipalidades que cuentan con área de comunicaciones en las Provincias de Lima y Callao, son 31 las que especifican en su Manual de Organización y Funciones la formación académica requerida de los principales responsables que dirigen estas áreas.

En estos documentos se evidencia la importancia que tiene la formación superior universitaria como requisito para el desempeño profesional en las áreas de gestión de la comunicación, sin embargo también se aprecia que a pesar de que se detalla la necesidad de tener estudios superiores, un alto porcentaje de municipios (38.71%)⁶ no especifica que esta formación debería ser en comunicaciones.

⁶ Este porcentaje corresponde a 12 municipalidades que no especifican en que especialidad debe ser la formación superior de los responsables de la dirección de los gabinetes de comunicación.

Gráfico 3. Perfil académico del comunicador: Formación requerida

Fuente: Elaboración Propia.

En las municipalidades que sí especifican que los comunicadores responsables del área deberían tener formación superior especializada en alguna rama de las comunicaciones, predomina el requerimiento de egresados de la carrera de Ciencias de la Comunicación y la carrera de Periodismo.

Entre los requerimientos que se ajustan particularmente al contexto de las instituciones públicas, destacan la especialización y la experiencia en la gestión pública.

Sobre esto último, los responsables de comunicación de las municipalidades que fueron indagados en este estudio señalan que se trata de un requisito importante, teniendo en cuenta que la gestión de una institución pública se desarrolla en el marco de procedimientos específicos, donde contar con conocimientos previos del ecosistema y del funcionamiento de las instituciones del Estado se convierten en valor agregado ya que facilita la gestión y genera menos inconvenientes en los procesos administrativos.

De acuerdo a las indagaciones realizadas a los mismos comunicadores de estos municipios, podemos determinar también que el gestor de la comunicación trabaja coordinando y dirigiendo a varios especialistas y técnicos, en especial dedicados a tareas operativas (diseñadores gráficos, editores de video, administradores de redes sociales, fotógrafos,

camarógrafos, informáticos), también a periodistas que se encargan de gestionar los medios de comunicación propios y personal de apoyo para las tareas administrativas.

4.2.2. Funciones de los principales responsables de la gestión de la comunicación

En el caso de este estudio, del total de 46 municipalidades que cuentan con área de comunicaciones, 9 no publican en el Portal de Transparencia del Estado Peruano y en sus sitios Web institucionales sus respectivos Manuales de Organización y Funciones (MOF) (hasta agosto de 2013), por tanto no son incluidas en este análisis específico, quedando establecida la muestra para el criterio “funciones del comunicador” en 37 municipalidades.

Este análisis se realizó estableciendo una matriz previa basada en las especificaciones de la revisión teórica, donde se establecían las principales funciones del principal responsable de comunicación en las organizaciones (Véase la figura 1) y las especificaciones que resaltaban los municipios en sus documentos oficiales, organizándose estas funciones en: Especificaciones de los gobiernos locales y otras funciones, tareas operativas (aquellas que forman parte de la ejecución de la estrategia) y funciones estratégicas o de dirección.

Los hallazgos identificados sobre las funciones que deben realizar los responsables del área de comunicaciones en las municipalidades se exponen en el siguiente gráfico.

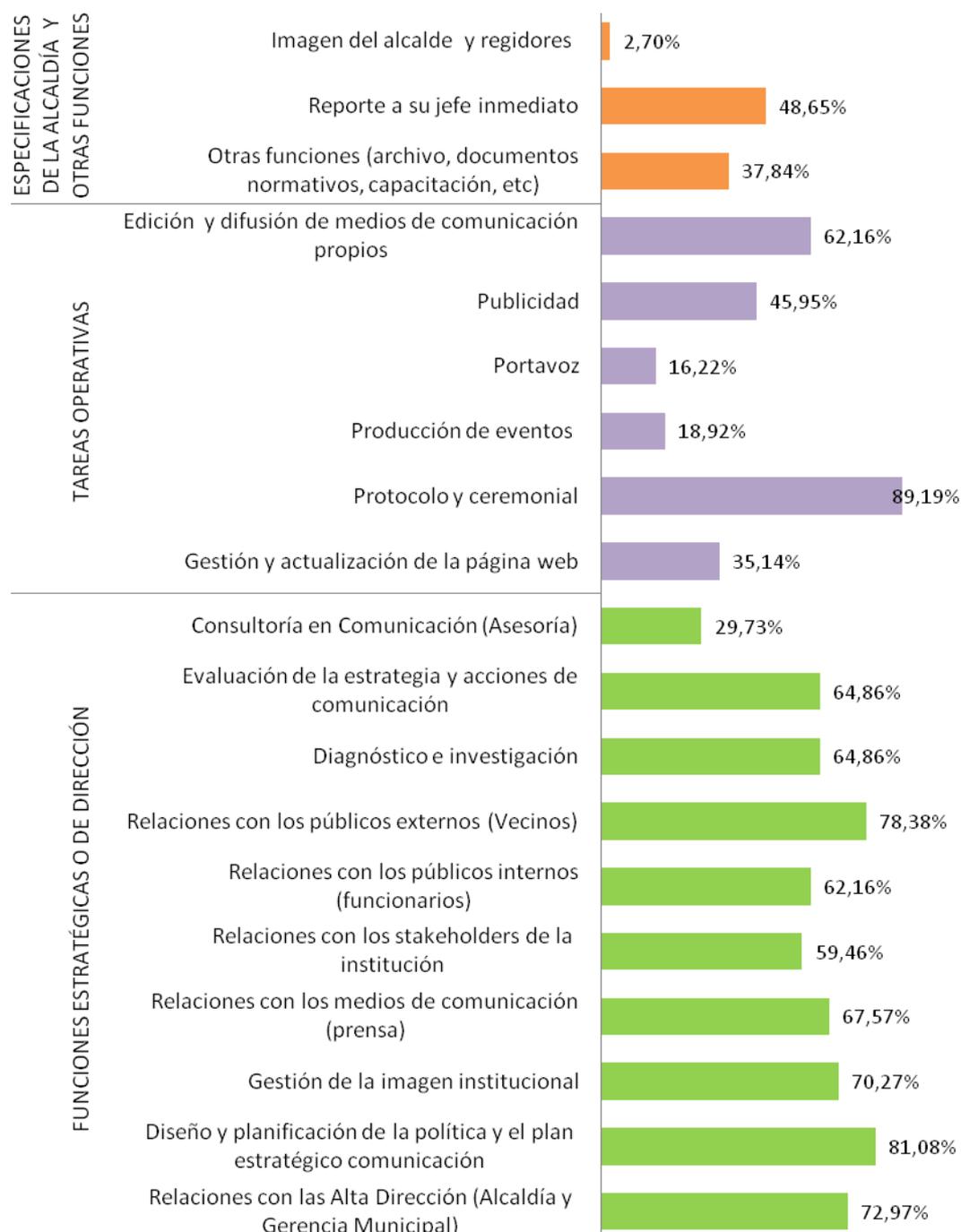
Según las funciones identificadas se aprecia que una de las ocupaciones más reiterativas y por tanto más requeridas, según las políticas planteadas por los gobiernos locales, es la gestión del protocolo, seguida en importancia por mención a las relaciones con los públicos externos y al diseño y planificación de la política y el plan estratégico de comunicación.

Cabe resaltar que las «relaciones con los públicos externos» es la actividad a la que dedican más tiempo y la que más esfuerzo requiere por parte del área, según los profesionales que gestionan la comunicación en estos municipios y que fueron indagados a lo largo de esta investigación.

Entre las especificaciones destacadas por los gobiernos locales encontramos a la gestión de la imagen personal del alcalde y la de los regidores (concejales), como función particular, destacada por un solo municipio, y como preponderante la especificación del “reporte al jefe inmediato”, que dependiendo del caso responde o no a la Alta Dirección, mientras que en

las funciones relacionadas con tareas operativas, además del protocolo, resalta la edición de medios de comunicación propios.

Gráfico 4. Principales funciones del responsable de comunicación según los Manuales de Organización y Funciones (MOF) de 37 municipalidades de Lima y Callao



Fuente: Elaboración Propia.

A partir de esta categorización también queda patente que el perfil deseado del comunicador en las municipalidades de Lima y Callao es estratégico, teniendo en cuenta que una de las funciones más atribuidas y requeridas es el diseño y planificación de comunicación en estrecha relación con la alta dirección municipal.

Se destaca además que pese a que en las entrevistas personales realizadas, los comunicadores mencionaron que en la práctica, una de sus principales ocupaciones era la gestión continua de situaciones de crisis, esta actividad no es mencionada en los Manuales de Organización y Funciones (MOF) de los gobiernos municipales analizados.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Uno de los hallazgos más destacados es que la gran mayoría de las municipalidades de Lima y Callao indican en los documentos oficiales que establecen sus políticas y lineamientos, que los responsables de las áreas de comunicación deben ser los encargados de diseñar las políticas y el plan estratégico; lo cual nos lleva a considerar que estas instituciones otorgan un rol trascendental a este especialista en el marco del logro de los objetivos de la organización. Esta característica se ve reforzada por el hecho de que en el organigrama de estos gobiernos locales, las unidades de gestión y los comunicadores que dirigen las mismas, dependen y reportan generalmente (y en su mayoría) a la alta dirección municipal (Alcaldía y Gerencia municipal).

Por otro lado es interesante resaltar que según los documentos analizados, las instituciones requieren que el principal encargado de la gestión de la comunicación sea un profesional con estudios superiores; así mismo, se aprecia que existe un porcentaje importante (38,1 %) de municipios que no especifican que esta formación superior requerida debería ser especializada en comunicaciones. Esto se podría relacionar con el hecho de que no se tenga en claro cuáles son los perfiles profesionales que se adaptan a las funciones y actividades de estas unidades de gestión, o en último caso a las prioridades o limitaciones en lo que respecta a la capacidad de inversión y al presupuesto que manejan estas instituciones.

Teniendo en cuenta lo anterior se puede concluir que la concepción estratégica de la gestión de la comunicación en los gobiernos locales de las Provincias de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao estaría en pleno desarrollo, este condicionamiento se evidencia a

partir de la consideración de que todavía se requiere profundizar en la definición de roles y tareas que deben asumir tanto las áreas de gestión como los comunicadores que dirigen las mismas.

En este contexto es importante considerar que lo planteado en los lineamientos organizacionales de estos municipios deben estar en coherencia con lo que realmente el comunicador y su área de gestión realiza en la práctica, entendiéndose que el enfoque debe seguir evolucionando en el sentido que lo hace hasta el momento, ya que el principal responsable de comunicación, así como el área que dirige, deberían dedicar gran parte de sus esfuerzos al diseño y evaluación de las políticas de acción que faciliten las relaciones que estas entidades establecen con sus diversos públicos, lo que facilitaría la implementación de tácticas que repercutan directamente en el logro de los objetivos institucionales.

6. REFERENCIAS

ALMANSA MARTÍNEZ, A. (2005). Relaciones públicas y gabinetes de comunicación. *Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura* Nº 32, pp. 117 – 132. Recuperado el 10 de marzo de 2013, disponible en: <http://ddd.uab.es/pub/analisi/02112175n32p117.pdf>.

ANDRADE, H. (1995). *Comunicación organizacional interna: Proceso, disciplina y técnica*. España: Netbiblo.

ARANES, J. I. (1997). La comunicación institucional y sus paradigmas: entre la racionalidad comunicativa y la lógica instrumental. *Mediatika. Cuadernos de Comunicación*, 6, pp. 51-98. Recuperado el 15 de febrero de 2013, disponible en: <http://hedatuz.euskomedia.org/2455/1/06051098.pdf>.

ASOCIACIÓN DE DIRECTIVOS DE COMUNICACIÓN – DIRCOM. (2010). *El estado de la comunicación en España 2010*. Recuperado el 15 de febrero de 2013, disponible en: <http://www.dircom.org/images/stories/news/Noticias/ActualidadDircom/presentacionestadodelacomunicacion%20espaa2010.pdf>.

BROWN, J; GAUDIN, P; MORAN, W. (2013). *PR and Communication in Local Government and Public Services*, Kogan Page Publishers, United Kingdom.

CAMPILLO, C. (2010). Comunicación pública y administración municipal. Una propuesta de modelo estructural. *Pensar la publicidad*, vol. IV, Nº 1, pp. 45-62. Recuperado el 10 de febrero de 2013, disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/PEPU/article/view/PEPU1010120045A>.

CAMPILLO, C. (2011). La dirección de comunicación municipal: estructuras, procesos y entidades declarantes. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, Nº 2, VOL. I, pp. 41-60. Recuperado el 15 de febrero de 2013, disponible en: <http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-2-2011-03-41-60>.

CANEL, M. J. (2010). *Comunicación de las instituciones públicas*, Editorial Tecnos, Madrid.

CANEL, M. J; SANDERS, K. (2013). *Government Communication: Cases and challenges*. New York - London: Bloomsbury Academic.

COSTA, J. (2009). *Imagen Corporativa en el siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial La Crujía.

COSTA, J. (2012). *El DirCom hoy. Dirección y Gestión de la Comunicación en la nueva economía*. Barcelona: CPC Editor.

GARCÍA SANTAMARÍA, J. V. (2011). Los responsables de comunicación en la empresa española desde la década de los setenta hasta hoy día: evolución de funciones y perfiles profesionales. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, Nº 2, Vol. I, pp. 25 – 40. Recuperado el 16 de febrero de 2013, disponible en: <http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-2-2011-02-25-40>.

GOBIERNO DE PERÚ (2003). *Ley Nº 27806 De Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Lima, 6 de agosto del 2003.

GOBIERNO DE PERÚ (2003). *Ley Nº 27972 Orgánica de Municipalidades*, Lima, 26 de mayo del 2003.

GÓMEZ AGUILAR, M. (2007). *La comunicación en las organizaciones para la mejora de la productividad: El uso de los medios como fuente informativa en empresas e instituciones andaluzas*. Disertación de Tesis Doctoral, Universidad de Málaga, España. Recuperado el 10

de marzo de 2013, disponible en:
<http://www.biblioteca.uma.es/bbl/doc/tesisuma/17672697.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI (2007). Encuesta *Nacional de Población 2007*, Perú. Recuperado el 6 de junio de 2013, disponible en:
<http://www.inei.gob.pe/web/poblacion/>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI (2009). *PERÚ: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015*. Boletín Especial N 18, Perú. Recuperado el 10 de junio de 2013, disponible en:
<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/>.

LLANO PRIETO, S. (1998). El perfil del comunicador organizacional en el mercado de trabajo, en REBEIL CORELLA, M. A.; RUÍZSANDOVAL RESÉNDIZ, C. (Coords.), *El poder de la comunicación en las organizaciones*. México: Plaza y Valdés Editores.

MARTÍN, F. (1995). *Comunicación en empresas e instituciones. De la consultora a la dirección de comunicación*. España: Universidad de Salamanca.

MATILLA, K. (2007). *Aportaciones para un modelo global de Planificación Estratégica en Relaciones Públicas y Comunicación Integral. Análisis de un caso: el uso de los modelos de Planificación Estratégica en algunas agencias y consultoras de Relaciones Públicas y Comunicación*. Disertación de Tesis Doctoral. Universitat Ramon Llull. España. Recuperado el 15 de marzo de 2013, disponible en: <http://www.tdx.cat/handle/10803/9222>.

MATILLA, K. (2008). *Los modelos de planificación estratégica en la teoría de las relaciones públicas*. Barcelona: Editorial UOC.

RODRÍGUEZ, M. (2008). Modelos de participación ciudadana como solución a las crisis institucionales motivadas por una oposición social, en *Revista Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura*, Nº 37, pp. 109 – 127. Recuperado el 11 de marzo de 2013, disponible en: <http://ddd.uab.cat/pub/analisi/02112175n37p109.pdf>.

SCHEINSOHN, D. (2009). *Comunicación estratégica: la opinión pública y el proceso comunicacional*. Buenos Aires: Ediciones Granica.

Forma de citar este artículo:

STRAUCK FRANCO, M. A. y GUILLÉN ARRUDA, C.A. (2014). La gestión de la comunicación en los gobiernos locales, una mirada desde la perspectiva estratégica: análisis del caso peruano. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, Vol. IV, Nº 7, 153-176. Recuperado el __ de ____ de ____, de <http://revistarelacionespublicas.uma.es/index.php/revrrpp/article/view/277>.