

Recibido: 20/02/2022 - Aceptado: 08/04/2022 - Publicado: 22/04/2022

## LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL EN LA CRISIS DE LA COVID-19: EL CASO DEL AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA

### INSTITUTIONAL COMMUNICATION IN THE COVID-19 CRISIS: THE CASE OF MÁLAGA CITY COUNCIL

 **Jesús Espino González:** Universidad de Málaga. España.  
[jesusespino@uma.es](mailto:jesusespino@uma.es)

*Los resultados de este artículo forman parte de los trabajos del equipo de investigación del proyecto del Ministerio de Ciencia e Innovación (PID2019-108956RB-I00) 'El impacto de la desinformación en el periodismo: contenidos, rutinas profesionales y audiencias', del Departamento de Periodismo de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Málaga.*

#### Cómo citar el artículo:

Espino González, J. (2022). La comunicación institucional en la crisis de la COVID-19: el caso del Ayuntamiento de Málaga. *Revista de Comunicación de la SEECI*, 55, 67-92. <http://doi.org/10.15198/seeci.2022.55.e774>

#### RESUMEN

La COVID-19 alteró, de un día para otro, la rutina de los ciudadanos, y por tanto la de los periodistas y los gabinetes de comunicación. El gran impacto sanitario y social de la pandemia ha obligado a las administraciones públicas a instalarse en una gestión de crisis continua aún abierta, sin precedentes para la comunicación institucional del siglo XXI. Los profesionales de la comunicación política han tenido que innovar para mantener el flujo informativo y atender las demandas de la población y de las organizaciones para las que trabajan. La presente investigación analiza, mediante metodología mixta, los cambios producidos en las estrategias, técnicas y procedimientos de las administraciones como consecuencia de la crisis del coronavirus durante sus dos primeros años de recorrido. Para ello, toma como referencia el caso del Ayuntamiento de Málaga, la sexta capital de España, y pretende determinar cómo siguió activa la comunicación del Gobierno de esta ciudad pese al confinamiento y las restricciones que supuso el estado de alarma declarado el 14 de marzo de 2020. Aunque muchas de las adaptaciones llevadas a cabo no han permanecido al recuperarse la actividad presencial y las rutinas previas, sí se ha pronunciado la tendencia de circunvalar a los medios de comunicación. La centralización total de los mensajes, la incorporación de las conferencias de prensa telemáticas, el hecho de que casi la mitad de los comunicados oficiales emitidos en 2020 por el municipio se dedicaron a la crisis sanitaria y la apuesta por las redes sociales verificadas para enfrentarse a las noticias falsas han sido los principales recursos del gabinete de comunicación municipal malagueño, cuyo servicio público esencial como guía ha contribuido a la conversación pública y a la reducción de la incertidumbre.

**Palabras clave:** Gestión de Crisis; COVID-19; Pandemia; Coronavirus; Comunicación Política; Comunicación Institucional; Política; Opinión Pública; Ayuntamiento de Málaga.

### **ABSTRACT**

COVID-19 modified, overnight, the routine of citizens, and therefore that of journalists and communication offices. The great health and social impact of the pandemic has forced public administrations to accept an ongoing crisis management procedure that remains open, which is unprecedented for institutional communication in the 21st century. Political communication professionals have had to innovate in order to maintain the information flow and meet the demands of the population and the organizations they work for at the same time. The purpose of this mixed methods research is to analyse the changes that the administration strategies, techniques and procedures have undergone as a consequence of the coronavirus crisis during its first two years. The frame of reference to do this is the City Council of Malaga, the sixth most populous city in Spain, with the objective of determining the methods and the resources used by the local government in order to maintain the lines of communication active in spite of the confinement and the restrictions posed by the state of alarm declared on March 14th, 2020. Though many of the implemented changes have disappeared with the restoration of physical events and past routines, the tendency to bypass media has prevailed. The centralization of all informations, the organization of telematic media conferences, the fact that almost half of the official communications issued in 2020 by the City Council was related to the health crisis, the commitment to verified social networks as regards to dealing with fake news and the institutional advertising campaigns aimed to raising awareness have been the main resources used by the Malaga city press office, which essential public service as guide has made a great contribution to both the general conversation and the reduction of uncertainty.

**Keywords:** Crisis Management; COVID-19; Pandemic; Coronavirus; Political Communication; Institutional Communication; Politics; Public Opinion; Málaga City Council.

### **COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL NA CRISE COVID-19: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DE MÁLAGA**

#### **RESUMO**

A covid-19 alterou, de um dia para o outro, a rotina dos cidadãos e, portanto, dos jornalistas e dos gabinetes de comunicação. O grande impacto sanitário e social da pandemia obrigou as administrações públicas a instalarem uma gestão de crise contínua e ainda aberta, inédita para a comunicação institucional no século XXI. Os profissionais da comunicação política tiveram que inovar para manter o fluxo de informações e atender às demandas da população e das organizações em que trabalham. Esta pesquisa analisa, por meio de uma metodologia mista, as mudanças produzidas nas estratégias, técnicas e procedimentos das administrações como consequência da crise do coronavírus durante seus dois primeiros anos de percurso. Para isso, toma como referência o caso da Câmara Municipal de Málaga, sexta capital

da Espanha, e visa determinar como a comunicação do Governo desta cidade continuou ativa apesar do confinamento e restrições causadas pelo estado de alarme declarado em 14 de março de 2020. Embora muitas das adaptações realizadas não tenham durado como a atividade presencial e as rotinas anteriores tenham se recuperado, a tendência de burlar a mídia tem se acentuado. A centralização total das mensagens, a incorporação de conferências de imprensa telemáticas, o fato de quase metade das comunicações oficiais emitidas em 2020 pelo município terem sido dedicadas à crise sanitária e a aposta nas redes sociais verificadas para enfrentar as Fake news tem sido o principal recurso do Gabinete Municipal de Comunicação de Málaga, cujo serviço público essencial como guia tem contribuído para a conversação pública e a redução da incerteza.

**Palavras-chave:** gestão de crises; covid19; pandemia; coronavírus; comunicação política; comunicação institucional; política; opinião pública; Câmara Municipal de Málaga.

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante los dos últimos años, la comunicación de las administraciones públicas se ha adaptado a un patrón de gestión de crisis continua como consecuencia de la pandemia por coronavirus. Para encontrar antecedentes de semejante perturbación, habría que recurrir a etapas bélicas o, análogamente, a la mal llamada *gripe española* –no surgió en España– de 1918, la mayor epidemia desde la Peste Negra medieval y la causa de mayor mortalidad en el siglo XX. Como recuerda Spinney (2017, p. 14), “infectó a una de cada tres personas del planeta, a 500 millones de seres humanos”, y mató entre el primer y el último caso registrado –de marzo de 1918 a marzo de 1920– a entre 50 y 100 millones de personas. Es decir, “superó a la Primera Guerra Mundial –17 millones de muertos–, a la Segunda Guerra Mundial –60 millones de muertos– y posiblemente a ambas juntas”. En el momento de escribir este artículo atravesamos la sexta ola de la *gripe de 2020* y resulta del todo imposible determinar aún el alcance total de la COVID-19.

Desde marzo de 2020, incluso antes de la declaración del estado de alarma del sábado 14, las administraciones públicas, los ayuntamientos entre ellas, han subordinado todos los soportes a su alcance a la COVID-19, que ha condicionado las decisiones de los gobiernos también en el ámbito local, pese a que las competencias sanitarias residen en las autonomías y a que la gestión del primer tramo de este periplo correspondió al Gobierno de España al establecerse un mando único para todo el territorio nacional durante 99 días, poco más de tres meses: a partir del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, hubo seis prórrogas, la última de las cuales expiró el 21 de junio.

El confinamiento, de un día para otro, cambió radicalmente la pauta de consumo de información de los ciudadanos y, por tanto, las rutinas de los informadores. Como consecuencia, los gabinetes de comunicación –continuos a diferencia de los antiguos gabinetes de prensa– tuvieron que adaptarse rápidamente, darle prioridad a la apuesta digital y modificar su rol: de mediadores, pasaron a suministradores,

ofreciendo un producto acabado a los medios de comunicación y también directamente a los ciudadanos a través de sus propios soportes oficiales; de facilitadores, pasaron a generadores, trasladando a los periodistas información anticipándose a su demanda e incluso sustituyéndola.

Mientras que las crisis coyunturales duran días o semanas, la crisis de la COVID-19 lo ha envuelto todo de forma estructural y continua durante meses, provocando a su vez una crisis económica y social extendida que ha obligado a las administraciones a ir tomando medidas sobre la marcha en un contexto de confusión, incluso en el ámbito europeo, con el plan de recuperación *Next Generation* como palanca. Cada una de esas medidas supone una respuesta con la que se persigue reducir la incertidumbre. Como dijo Burson (Carrizo, 2012), "eres lo que haces, y no lo que dices; si dices algo, tus hechos tienen que sostener tus palabras y reforzar tu comunicación". En línea con lo que Burson denomina "comportamiento de base", equivalente a credibilidad, dichas respuestas se materializan en acciones de comunicación planteadas, sobre todo en la primera parte de la pandemia, de una manera distinta a la habitual, extraordinaria tanto en forma como en contenido, en un escenario sin precedentes para la política y, por tanto, para la comunicación institucional y corporativa del siglo XXI.

La aportación de esta investigación es una contribución temprana al análisis de la gestión de crisis de la pandemia, aún incipiente por tratarse de un tema reciente y vivo, con un examen panóptico de la comunicación institucional local, fundamental para informar y guiar a los ciudadanos de cualquier municipio. Por ello, su planteamiento resulta novedoso y su alcance, pese a poner el foco sobre una ciudad concreta, es global.

El presente trabajo aborda, en esta introducción, los cambios en los hábitos informativos como consecuencia de la COVID-19, la relación entre gestión de crisis y opinión pública, los cambios que han operado en la comunicación institucional hasta el punto de transformar los gabinetes de prensa en gabinetes de comunicación y el Ayuntamiento de Málaga y su Área de Comunicación, sujeto del caso estudiado. Concluida la introducción, se plantearán los objetivos y la metodología. Los resultados se expondrán en 5 bloques: conferencias de prensa telemáticas, comunicados y videocomunicados, redes sociales del alcalde, contención de bulos como misión de las redes sociales institucionales y campañas de publicidad institucional. A continuación, llegarán la discusión y las conclusiones. Y, finalmente, se ofrecerán las referencias bibliográficas.

### **1.1. Cambios en los hábitos informativos como consecuencia de la COVID-19**

La declaración del estado de alarma, las consiguientes restricciones de movilidad y el desplazamiento de las actividades no esenciales a la modalidad de teletrabajo, cuando era posible llevarlas a cabo desde el hogar, modificaron por completo la manera de informarse e informar. El 83,2% de la población española usó en 2020 la televisión para mantenerse al día sobre el alcance del virus, lo que sitúa a este medio como el más consumido. El 49,8% recurrió a la prensa digital; el 41,8%, a Internet –

entendiendo como tal buscadores, páginas web y blogs, entre otros–; el 35,5%, a las redes sociales –Twitter, Facebook, Instagram y otras–; el 29%, a la radio; el 22%, a conversaciones con familiares, amigos o conocidos; el 9,5%, a la prensa en papel, el soporte más dañado por la crisis sanitaria –las suscripciones se desplomaron y los periódicos tuvieron que enfrentarse a la precaución, posteriormente desmentida por la evidencia científica, de que el virus se transmitía por el contacto con el papel–. Los porcentajes proceden de la encuesta de Montaña et al. (2020, pp. 159, 161), quienes sostienen que:

Los hábitos y tendencias de consumo se han visto drásticamente modificados debido a la pandemia (...), de manera que el consumo de televisión y medios digitales se ha disparado durante el confinamiento. Los diarios digitales reciben un 45% más de páginas vistas y han incrementado su tráfico un 100%, la audiencia de la radio online crece un 112% (...) y la televisión online en directo suma un 93% de usuarios únicos.

Lo más relevante de la citada encuesta para nuestro estudio es que los comunicados de fuentes oficiales se convirtieron en una referencia sólo superada por la televisión, obteniendo más atención que la prensa digital, Internet, las redes sociales, la radio, las conversaciones con personas afines o la prensa de papel. Y es que más de la mitad de la población española (50,3%) recurrió directamente a las instituciones para informarse, circunvalando a los medios. No obstante, los medios se hacían eco, casi en tiempo real y muchas veces en directo, de dichas comunicaciones institucionales y contribuían decisivamente a su difusión. El periodismo, por tanto, ha perdido el monopolio de la intermediación, pero mantiene su influencia tal como prescriben las constituciones de las democracias más avanzadas.

Las notas de prensa –cuyo impacto es habitualmente indirecto, al ser recogidas en los medios– y los boletines oficiales –cuyo público suele ser especializado, del ámbito legal-administrativo– atrajeron el interés general, dado que las medidas vinculantes anunciadas por las administraciones públicas afectaban a la totalidad de la población. En este sentido, Belmonte (2017), autora de *El BOE nuestro de cada día* en Civio, afirma que “hasta que algo no llega al BOE y entra en vigor sólo es propaganda”.

## **1.2. Gestión de crisis y opinión pública**

Al examinar la gestión de crisis de la COVID-19 no disponemos todavía de una visión de conjunto. Estamos ante el estudio de un proceso inacabado: podemos observar cómo se han abordado las tres primeras fases: precrisis (1), explosión (2) y expansión (3), pero el análisis y la reflexión (4) son aún incompletos, puesto que la pandemia continúa. Por esto mismo es imposible extraer un aprendizaje (5) concluyente: el virus sigue entre nosotros y la asimilación de las enseñanzas requerirá tiempo y perspectiva. Para culminar dichas fases, que enumera López-Casares (2020), nos faltan las dos últimas.

No obstante, ante la duración y el alcance de las tres primeras fases, no es aventurado anticipar que la COVID-19 constituye ya “el caso de comunicación de crisis por excelencia”, como apunta Canel (2020), porque “reúne todas las

condiciones: el virus mata, rompe la estabilidad, transforma radicalmente las rutinas de las personas y de las organizaciones, exige soluciones urgentes, pone deficiencias existentes al descubierto, conlleva resultados desconocidos, y amenaza con acarrear graves consecuencias para la vida en todos sus aspectos”.

De acuerdo con Losada (2010, pp. 102-103, 112-113), en la gestión de crisis debemos comunicar con brevedad y claridad; difundir mensajes básicos, elementales; ser positivos y objetivos, aplicando una filosofía estratégica basada en transparencia, apertura y responsabilidad: “Las instituciones deben ser claras, nítidas. Tienen que esforzarse por ser entendidas. Se les exige más que al resto de la sociedad precisamente por su carácter político y representativo”.

Al plantear la gestión de crisis desde el punto de vista de la comunicación institucional, conviene evitar errores básicos (Arroyo y Yus, 2011, pp. 77-135) tales como excederse con las convocatorias de prensa sin tener nada que contar, trabajar solo –en el caso estudiado, sin coordinación con otras administraciones que tienen competencias sanitarias–, no comunicar riesgos para no asustar o asumir que la crisis ya ha terminado, tentación en la que puede caerse en las desescaladas que siguen a la reducción de la curva de incidencia acumulada ante la consiguiente relajación de las restricciones, que puede ser percibida como un engañoso final de la pandemia.

Los errores en gestiones de crisis acabadas como el accidente del *Prestige* (Costa, 2006, p. 211; Vicente, 2006, p. 349; Ruano, 2006, p. 377; Rodríguez, 2006, p. 381) en 2002 o los atentados terroristas de Al Qaeda el 11-M (Costa, 2006, p. 211; Salido, 2006, p. 271) en 2004, casos paradigmáticos, suponen una valiosa enseñanza sobre las consecuencias de no abordar correctamente la comunicación de un desastre teniendo en cuenta la penalización que ello comporta en cuanto a opinión pública, tanto en términos de reputación como, en última instancia, electorales.

Es precisamente en el curso de una gestión de crisis cuando más se comportan los ciudadanos como un termostato y los políticos, como un sistema de climatización (Wlezien, 1995, p. 981). El público reacciona a una decisión que le afecta; los medios de comunicación y las redes sociales –con frecuencia, en el orden contrario– actúan como sensores registrando una subida de la temperatura; y los políticos, si la temperatura alcanza un nivel determinado, ajustan su declaración o decisión inicial una vez procesada por los medios y convertida en *trending topic*. Este modelo termostático, que Soroka y Wlezien (2010) describieron al explicar la influencia de la opinión pública en el proceso de construcción de las políticas públicas, deja claro que en una democracia sólida los decisores responden a las preferencias expresadas por los votantes incluso antes de que éstos se pronuncien en las urnas, lo cual viene a justificar la dinámica de *campaña permanente* en la que se ha instalado la comunicación política.

Por eso, en el desarrollo de una gestión de crisis, las administraciones no pueden perder de vista en ningún momento que “los ciudadanos reclaman información sobre qué está pasando, qué ha causado la crisis; qué estamos haciendo para solucionarlo; y cómo garantizamos que esto no vuelva a suceder”. Para ello, la construcción de los

mensajes tiene que responder a cinco pautas: “admisión de los hechos, comunicación de la situación real, identificación de las causas, localización del alcance del problema e información sobre la solución y los planes para prevenir una nueva crisis similar en el futuro” (Losada, 2010, p. 112).

Para que esta estrategia sea exitosa, es necesario basar la planificación de la comunicación en centralización, concisión, transparencia, responsabilidad y anticipación. Centralización porque varias voces sólo contribuyen a correr riesgos innecesarios, y para evitarlos hay que lanzar un solo mensaje; a ser posible, a través de un único portavoz y teniendo presente que administrar el silencio es tan importante como administrar la palabra. Concisión porque el mensaje debe ser claro, sencillo y preciso. Transparencia porque para generar confianza hay que poner a disposición de la ciudadanía la información necesaria para reducir la incertidumbre, de forma abierta y continua, sin más reservas que las estrictamente necesarias. Responsabilidad porque las administraciones tienen la obligación de contribuir a la calidad de la conversación pública ofreciendo información contrastada a través de comunicados oficiales y perfiles verificados que permitan desmentir con rapidez los bulos, tarea clave para contener la proliferación de *fake news*, y concienciar a la población. Y, finalmente, anticipación porque si las explicaciones llegan demasiado tarde, no servirán y se impondrá un relato ajeno. Ignatieff (2014, p. 98), politólogo y expolítico, sintetiza así el desafío de la comunicación política: “Lo importante no es lo que quieres decir, sino lo que la gente entiende”.

### **1.3. Comunicación institucional: de los gabinetes de prensa a los gabinetes de comunicación**

Como hemos apuntado, los medios de comunicación han perdido el monopolio de la intermediación. Ello supone que la mediatización de la política no la ejerce hoy en exclusiva el periodismo a través de la información y la opinión (Gomis, 1974, pp. 255, 317): con la imposición del nuevo paradigma –todos a todos, ya no uno a todos–, el lenguaje, los rituales, el simbolismo, la retórica y la cobertura (Mazzoleni, 2010, pp. 117, 120, 132, 208) se adaptan a las redes sociales. De hecho, la pandemia ha acelerado la tendencia de que los actos de comunicación política e institucional se diseñen pensando en estos soportes: creando videos cortos –no más de 2 minutos y 20 segundos para caber en un tuit–, emitiendo en *streaming*, compartiendo enlaces que llevan a material con frecuencia adicional al ofrecido en la conferencia de prensa. Porque el destinatario ya no sólo es el periodista que cubre el acto y edita, sino que cualquier ciudadano puede acceder al mensaje en bruto, sin filtro alguno, y es él quien selecciona.

La “comunicación política de las instituciones” (Canel, 1999, pp. 77-109) comprende una serie de técnicas, desde la cesión y selección de la información, pasando por la organización de eventos, la publicidad institucional y la articulación de los mensajes por parte de profesionales a través de un portavoz; una infraestructura comunicativa, cuya dirección está integrada en la cúspide del organigrama y asesora, en el caso estudiado, al alcalde de Málaga y los concejales del equipo de Gobierno; y estrategias para potenciar y reforzar la imagen presidencial, como ocurre con los jefes de Estado y los jefes de Gobierno, aunque a escala local.

Ante una opinión pública volátil, proclive a desplazamientos repentinos, la comunicación institucional tiene la obligación cívica de transmitir estabilidad y generar confianza, como indican Toral y Santiago (2006, p. 429):

La confianza es la piedra angular de la comunicación, a la vez que un crédito imprescindible para reducir la incertidumbre y recomponer las situaciones de crisis. Los estudios de opinión pública demuestran que las sociedades amenazadas (...) tienden a cerrar filas en torno a sus gobernantes. Éstos absorben la inseguridad y confortan a la ciudadanía, pero no siempre: cuando el cuerpo social se siente engañado, muda inmediatamente su fidelidad en busca de otro liderazgo más fiable y seguro.

El cambio de paradigma de la comunicación –de uno a todos a todos a todos, como decíamos– supone la extinción de los gabinetes de prensa debido a que la eclosión de las redes sociales ha arrebatado a los media el monopolio de la intermediación. Los periodistas son ahora receptores preferentes, fundamentales pero ya no únicos, de lo que los gabinetes emiten (Espino, 2020, pp. 71-76).

Del mismo modo que la prensa, la radio y la televisión se han convertido en continuos para atender a las audiencias activas (Díaz, 2013, pp. 17, 115), los gabinetes están adaptándose a una comunicación multidireccional instantánea y permanente. El proceso de formación de la opinión pública se enriquece, y se complica en el sentido de hacerse más complejo, al alcanzar la comunicación corporativa e institucional nuevos públicos con un lenguaje y unas herramientas diferentes, accediendo a la gran conversación que se produce en Twitter, Facebook o Instagram.

Siguiendo una evolución natural, sobreviviendo a los vertiginosos cambios de su ecosistema (Darwin 2008, pp. 119-199), los gabinetes de prensa analógicos han mutado para transformarse en gabinetes de comunicación digitales, a los que se exige más recursos, dedicación, esfuerzo y atención. La mutación se ha completado aceleradamente, empujada por el confinamiento del estado de alarma, cuando las pantallas personales monopolizaron la atención de los receptores.

Los gabinetes de comunicación “son hoy el organismo que gestiona la comunicación de forma global, centralizada y unitaria, debiéndose ocupar de todas las necesidades en esta materia y no sólo unas pocas”, como argumenta Almansa (2011, pp. 7-8), para quien son tareas propias de las relaciones públicas las que abrieron el abanico de servicios prestados más allá de “satisfacer las necesidades informativas de los medios de comunicación”.

#### **1.4. El Ayuntamiento de Málaga y su Área de Comunicación**

La pandemia ha irrumpido cuando los municipios españoles están gobernados por las undécimas corporaciones locales. Las primeras elecciones municipales del presente periodo democrático se celebraron en 1979, al año siguiente de entrar en vigor la

Constitución. El actual mandato se inició en 2019, a partir de los comicios celebrados el 26 de mayo, y concluirá en 2023.

Málaga es la única ciudad española que supera el medio millón de habitantes y no es capital de comunidad autónoma. Según el censo oficial, la última revisión del padrón publicada por el INE (23/12/2021), su población de derecho asciende a 577.405 habitantes. Por tanto, es el sexto municipio del país, sólo por detrás de Madrid, 3.305.408; Barcelona, 1.636.732; Valencia, 789.744; Sevilla, 884.234; y Zaragoza, 675.301.

De los 31 concejales que conforman el Pleno de Málaga, constituido el 15 de junio de 2019, el Partido Popular (PP) obtuvo 14; el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), 12; Adelante Málaga (Podemos-IU), 3; y Ciudadanos (Cs), 2. El Gobierno municipal en ejercicio es el resultado de un acuerdo de coalición entre el PP y Cs que sumaba, al principio del mandato, los 16 ediles necesarios para investir al alcalde, Francisco de la Torre, quien gobierna la ciudad de Málaga desde el 4 de mayo de 2000 y revalidó el cargo en las sucesivas citas con las urnas: en 2003, 2007 y 2011, logrando mayoría absoluta; en 2015, con mayoría relativa (13 actas), aunque investido gracias a los tres votos que entonces sumó Cs.

La resolución que estableció la estructura municipal (Ayuntamiento de Málaga, 17/06/2019) sitúa al Área de Comunicación, específica, dentro del Área de Gobierno de Presidencia, es decir, en dependencia directa del alcalde y subordinada a la Coordinación General de la Alcaldía. En la mencionada resolución, el Área de Comunicación tiene atribuidas las siguientes competencias, que se mantienen en el momento de escribir este artículo:

- Dirección, planificación y desarrollo de la comunicación institucional.
- Coordinación de la política informativa del equipo de Gobierno.
- Relación con los medios de comunicación.
- Establecimiento de las líneas de la estrategia de la imagen corporativa.
- Gestión de las redes sociales municipales.

El Área de Comunicación del Ayuntamiento de Málaga se constituye orgánicamente como Dirección General y dispone de personal propio –asesores, funcionarios y empleados públicos– organizado a través de una Jefatura de Servicio de Prensa, una Jefatura de Sección Económico-Administrativa y una Jefatura de Negociado de Redes Sociales. Además, ciertos servicios están contratados con empresas externas: central de medios –publicidad institucional–, redes sociales, fotografía y video, sonorización y resúmenes de prensa –*clipping*–, entre otros.

## 2. OBJETIVOS

Esta investigación, como objetivo general, pretende concluir cómo se ha alterado la rutina de los gabinetes de comunicación institucionales al abordar la crisis de la pandemia tomando como referencia el caso del Ayuntamiento de Málaga, analizando los cambios que han operado en sus estrategias, técnicas y procedimientos. Para ello, se establecen como objetivos específicos:

1. Conocer la evolución experimentada, como consecuencia del confinamiento y las restricciones de la movilidad y las actividades no esenciales, en el trabajo del gabinete de comunicación escogido.
2. Identificar los recursos empleados por el Ayuntamiento de Málaga en su comunicación para adaptarse a la gestión de crisis de la COVID-19.
3. Concretar cuáles de esos recursos se han mantenido pese a la relajación de las medidas sanitarias tras las sucesivas olas.
4. Analizar los mensajes audiovisuales del alcalde, como máximo responsable de la institución, emitidos a través de sus redes sociales personales, sobre el coronavirus.

Para la recopilación de información concluyente que nos lleve al cumplimiento de los citados objetivos, partimos de varias hipótesis:

1. El gabinete de comunicación del Ayuntamiento de Málaga ha modificado aceleradamente sus estrategias, técnicas y procedimientos para prestar de forma adecuada su servicio, que es esencial, en el periodo de pandemia.
2. La conversión de la crisis sanitaria en social, y el hecho de que se haya alargado en el tiempo indefinidamente –dos años, hasta el momento–, ha subordinado toda la comunicación institucional municipal de Málaga al marco COVID-19.
3. La modificación de los hábitos de consumo de los ciudadanos, y la consiguiente modificación de las rutinas de los periodistas, ha empujado al gabinete de comunicación del Ayuntamiento de Málaga a completar su digitalización y ha pronunciado la tendencia de dirigirse a los ciudadanos directamente, circunvalando a los medios de comunicación.
4. La conversión de los gabinetes de prensa en gabinetes de comunicación para adaptarse a la nueva conversación pública generada por las redes sociales, sobre todo la creación de perfiles oficiales verificados, ha facilitado la adecuada gestión de crisis de la pandemia por parte del Ayuntamiento de Málaga.

Pretendemos así analizar cómo ha evolucionado la actividad de los gabinetes de comunicación a través del caso del Ayuntamiento de Málaga, determinar las tendencias que ha traído la pandemia a la comunicación política e institucional y comprobar, a nivel local, cómo se proyecta la imagen presidencial. Y para ello estudiaremos lo que ha hecho el gabinete de comunicación municipal de Málaga – conferencias de prensa telemáticas, comunicados y videocomunicados, contención de bulos mediante las redes sociales verificadas, campañas de publicidad institucional– desde el surgimiento de la crisis y a lo largo de su gestión, durante los años 2020 y 2021, además de examinar los videos del alcalde en sus redes sociales personales a lo largo del mismo periodo.

### **3. METODOLOGÍA**

La presente investigación, de carácter exploratorio, resulta pertinente al constituir un análisis de la gestión de crisis y la comunicación institucional en el ámbito municipal, donde las interacciones con los ciudadanos se producen de forma más frecuente y

directa. Y lo hace en un periodo extraordinario, sin precedentes, en el que la incertidumbre derivada de la pandemia genera necesidades de comunicación inexistentes antes de marzo de 2020. Al tratarse de una crisis inconclusa, aún poco revisada, este estudio podrá ser continuado y llevado a término cuando pueda procederse a la reflexión y el aprendizaje.

Con el propósito de cumplir con los objetivos desarrollados en el punto anterior, aplicaremos técnicas de investigación con las que obtener datos para avalar o refutar las hipótesis antes planteadas.

Abordamos esta investigación como un estudio de caso, concretamente de la comunicación institucional del Ayuntamiento de Málaga desde los días anteriores a la declaración del estado de alarma (14/03/2020) hasta el 31 de diciembre de 2021. Mediante la recopilación de ejemplos relevantes, la cuantificación de los comunicados –disponibles en la web y las redes sociales municipales, además de ser enviados a los medios de comunicación– y de los videos publicados en las redes sociales del alcalde, Francisco de la Torre. En todos los casos, tomaremos como referencia información sobre la COVID-19.

Siguiendo a Beltrán (2015, pp. 17-39), recurriremos al método comparativo, cotejando el comportamiento habitual del Ayuntamiento de Málaga, antes de la pandemia, con el de los años afectados por la crisis de la COVID-19; emplearemos, para llevar a cabo el contraste, el método cuantitativo, midiendo la actividad del gabinete de comunicación de la institución objeto de análisis en diferentes periodos; y, finalmente, como es propio de las ciencias sociales, utilizaremos también el método cualitativo, concretamente las estructuras ideológicas del Análisis Crítico del Discurso de Van Dijk (2011, p. 56), ya que los mensajes emitidos van más allá de la mera contabilización y requieren detenerse en un análisis de contenido.

Por todo ello, como apunta Beltrán (2015, p. 40), combinaremos métodos porque un estudio de este tipo requiere “diversidad metodológica”, lo que se conoce como *triangulación*, “que permita acceder a la concreta dimensión del objeto”.

## **4. RESULTADOS**

### **4.1. Conferencias de prensa telemáticas**

La agenda informativa municipal se vio interrumpida el 13 de marzo de 2020, último día en el que discurrió con normalidad. A partir de ese momento, las convocatorias presenciales fueron sustituidas por conferencias de prensa telemáticas (véase tabla 1), abiertas desde el primer momento a preguntas y repreguntas de los periodistas acreditados previamente, cuyo turno para preguntar venía determinado por el orden de llegada de la petición de acreditación, recibida por correo electrónico en el gabinete de comunicación.

Los plenos –desde el urgente que se celebró del 20 de abril de 2020– y las comisiones de pleno pasaron a ser telemáticos hasta que se suavizaron las restricciones; incluso las mesas de contratación se mudaron al directo del canal YouTube municipal en un ejercicio de transparencia –a partir del 16 de abril de

2020-. En cuanto a las conferencias de prensa telemáticas, que son uno de los recursos que nos interesa medir en este estudio, se realizaron un total de 20 entre el 17 de marzo de 2020 y el 12 de febrero de 2021, 8 de ellas del alcalde y las 12 restantes, de diferentes concejales del equipo de Gobierno municipal. Realizar la comparación, en este caso, resulta sencillo y revelador: nunca antes se habían producido convocatorias telemáticas; se trata de un recurso inédito que se activó, excepcionalmente, durante 11 meses.

**Tabla 1.**

*Conferencias de prensa telemáticas ofrecidas por el Ayuntamiento de Málaga durante la pandemia*

<b>Número/Fecha</b>	<b>Convocante/s</b>	<b>Asunto</b>	<b>Plataforma</b>	<b>Emisión en directo</b>
1.- 17/03/2020	Alcalde	Reacción a la declaración del estado de alarma	YouTube	Sí ( <i>streaming</i> en canal YouTube municipal)
2.- 30/03/2020	Alcalde	Anuncio de medidas fiscales para paliar el efecto de la crisis	Zoom	Sí (Canal Málaga, RTV municipal)
3.- 21/04/2020	Concejal de Derechos Sociales	Atención social prestada por el Ayuntamiento	Zoom	No
4.- 29/04/2020	Concejal de Seguridad	Dispositivo municipal de seguridad	Zoom	No
5.- 04/05/2020	Concejal de Economía y Hacienda	Situación económica del Ayuntamiento	Zoom	No
6.- 07/05/2020	Concejal de Movilidad	Medidas extraordinarias ante la pandemia	Zoom	No
7.- 15/05/2020	Concejal de Ordenación del Territorio	Actividad de la Gerencia de Urbanismo	Zoom	No
8.- 29/05/2020	Concejales de Servicios Operativos y Turismo	Inicio de la temporada de playas y plan de reactivación turística	Zoom	No
9.- 01/06/2020	Alcalde	Presentación del estudio sobre accesos a la zona Noroeste	Zoom	No
10.- 17/06/2020	Alcalde	Málaga como destino seguro de inversiones urbanísticas	Zoom	No
11.- 05/11/2020	Alcalde	XI Premio de Literatura Infantil Ciudad de Málaga	Zoom	No
12.- 11/11/2020	Alcalde	Plan de ayudas municipales directas a pymes y autónomos	Zoom	No
13.- 13/11/2020	Portavoz del Gobierno y concejal de Recursos Humanos	Asuntos aprobados en la Junta de Gobierno Local	Zoom	No

14.- 27/11/2020	Portavoz del Gobierno y concejal de Ordenación del Territorio	Asuntos aprobados en la Junta de Gobierno Local	Zoom	No
15.- 03/12/2020	Concejal de Seguridad	Dispositivo para el puente Constitución-Inmaculada	Zoom	No
16.- 15/01/2021	Alcalde y consejero de Presidencia de la Junta	Exposición internacional de 2027 en Málaga	Zoom	No
17.- 20/01/2021	Alcalde y presidente de la CEA y la CEM	Financiación para pymes a través de Garantía	Zoom	No
18.- 10/02/2021	Concejal de Ordenación del Territorio	Tramitación de expedientes de licencia en 2020	Zoom	No
19.- 12/02/2021	Portavoz del Gobierno y concejal de Ordenación del Territorio	Asuntos aprobados en la Junta de Gobierno Local	Zoom	No
20.- 12/02/2021	Concejal de Movilidad	Nueva normativa de Movilidad	Zoom	No

**Fuente:** Canal YouTube del Ayuntamiento de Málaga (elaboración propia).

<https://www.youtube.com/user/aytodemalaga>.

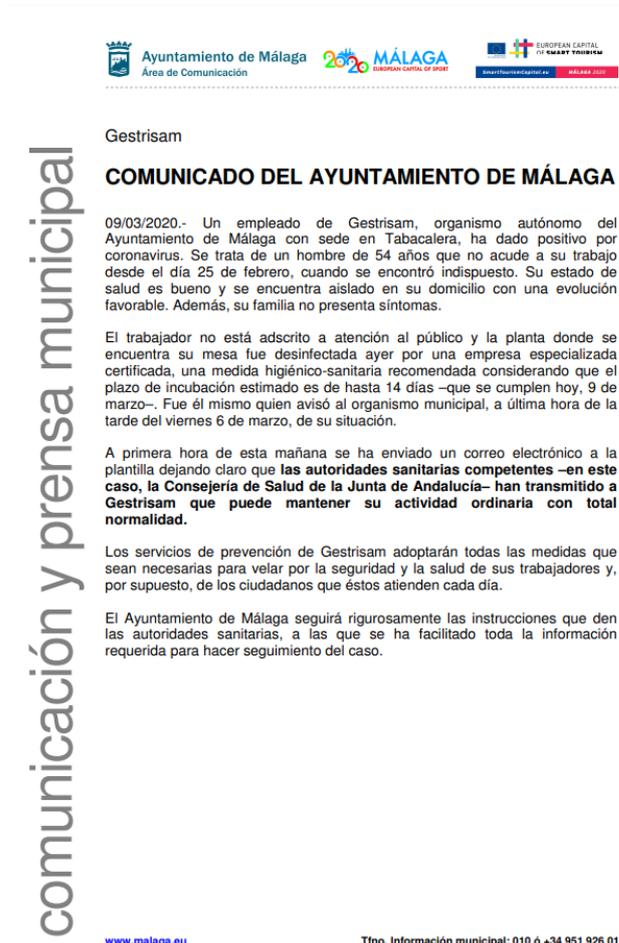
#### 4.2. Comunicados y videocomunicados

Los comunicados del Ayuntamiento de Málaga sobre la COVID-19, siempre emitidos desde el gabinete de comunicación, que desde el inicio de la crisis centralizó toda la información y unificó los mensajes, se convirtieron en documentos de referencia para la ciudadanía, hasta el punto de que la prensa, cuando había gran demanda de información oficial contrastada –como ocurría, por ejemplo, al producirse los cambios de fase en la evolución de la desescalada–, se refería a ellos como “guía” (Hinojosa, 15/05/2020).

Espino González, J.  
La comunicación institucional en la crisis de la COVID-19: el caso del Ayuntamiento de Málaga.

**Figura 1**

*Primer comunicado del Ayuntamiento de Málaga dedicado a la COVID-19 (09/03/2020)*



**Fuente:** Página web del Ayuntamiento de Málaga. <https://www.malaga.eu/el-ayuntamiento/notas-de-prensa/notas-de-prensa-coronavirus/detalle-de-la-nota-de-prensa-de-coronavirus/?id=152540>

Entre marzo de 2020 y diciembre de 2021 se remitieron 660 comunicados relacionados con la pandemia, 538 en 2020 (un 46% del total) y 122 en 2021 (un 8,5% del total). El primer comunicado específico sobre coronavirus se lanzó el 9 de marzo de 2020 (véase figura 1), cinco días antes del estado de alarma, debido a que un empleado de Gestrisam, organismo autónomo municipal, dio positivo y se encontraba aislado en su domicilio.

Durante 2020, a partir del caso en Gestrisam, el Ayuntamiento envió comunicados relacionados con la COVID-19 un total de 298 días seguidos, a razón de 1,8 por jornada. El ritmo descendió notablemente en 2021, año en el que se remitió, de media, una comunicación sobre el coronavirus cada tres días.

Casi la mitad de los comunicados generados por el gabinete de comunicación del Ayuntamiento de Málaga durante 2020 se consagraron a la crisis sanitaria y social provocada por la pandemia (véase tabla 2).

**Tabla 2.***Comunicados emitidos por el Ayuntamiento de Málaga (2019-2021)*

	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Total de comunicados generados por el Ayuntamiento de Málaga	1.235	1.170	1.434
Comunicados relacionados con la COVID-19 generados por el Ayuntamiento de Málaga	–	538	122
% comunicados COVID-19 respecto al total	–	46%	8,5%

**Fuente:** Página web del Ayuntamiento de Málaga (elaboración propia). <https://www.malaga.eu>

Además de las conferencias de prensa telemáticas, las restricciones de aforo llevaron al gabinete de comunicación a producir videocomunicados para informar a la ciudadanía y atender la demanda de los medios de comunicación, cuyos profesionales estaban en su mayoría confinados, trabajando telemáticamente desde casa.

El primer videocomunicado, del 13 de marzo de 2020 (véase figura 2), fue una declaración institucional del alcalde para anunciar un bando municipal que incluía medidas para la contención del coronavirus en coordinación con el Gobierno de España y la Junta de Andalucía. A partir de ese momento, en conjunción con las ruedas de prensa telemáticas, los videocomunicados se multiplicaron (véase tabla 3) para mantener a la ciudadanía informada sobre lo que el Ayuntamiento estaba haciendo a diario a través de sus áreas de Gobierno, organismos autónomos y empresas.

**Tabla 3.***Videocomunicados producidos por el gabinete de comunicación del Ayuntamiento de Málaga durante los primeros meses de la pandemia*

<b>Fecha</b>	<b>Piezas del alcalde<sup>1</sup></b>	<b>Piezas de los concejales</b>	<b>Piezas totales</b>
Marzo de 2020	1	10	11
Abril de 2020	0 <sup>2</sup>	35	35
Mayo de 2020	6	15	21
Junio de 2020	21 <sup>3</sup>	4	25
Julio de 2020	5	0	5
Resto del año (agosto-diciembre)	5	8	13
2020 (todo el año)	38	72	110

**Fuente:** canal YouTube del Ayuntamiento de Málaga (elaboración propia).

<https://www.youtube.com/user/aytodemalaga>

A partir del 22 de mayo, los videocomunicados no se limitaron a mensajes del alcalde o los concejales –muchos de ellos, grabados con sus propios teléfonos móviles–, sino que consistieron en resúmenes de actos presenciales a los que la prensa no había sido convocada en cumplimiento de las restricciones impuestas por las medidas

<sup>1</sup> No se incluyen los videos publicados por el alcalde en sus redes sociales personales, denominados *coronavideos* en jerga del gabinete de comunicación del Ayuntamiento, de los que nos ocuparemos más adelante (4.3.).

<sup>2</sup> El alcalde estuvo de baja, por una intervención quirúrgica, entre el 14 de abril y el 18 de mayo.

<sup>3</sup> Mayo y junio incluyen los foros que recogieron propuestas para elaborar el Plan de Reactivación.

sanitarias. En los del alcalde se incluyen, además de actos públicos restringidos, las 7 reuniones del foro de reactivación celebradas entre el 27 de mayo y el 19 de junio para recoger las propuestas que acabaron conformando el Plan de Reactivación de la Ciudad de Málaga tras el impacto de la COVID-19, presentado públicamente el 20 de julio en conferencia de prensa presencial.

Los videocomunicados de actos públicos, aquellos que iban más allá de una declaración a cámara, incluían recursos y totales para que sirvieran a las televisiones. Todos ellos, además de enviarse a los medios de comunicación, tenían como destino el repositorio oficial –canal Youtube *aytodemalaga*– y las redes sociales municipales oficiales verificadas –en Twitter, *@malaga*; en Facebook, *AyuntamientodeMalaga*; en Instagram, *AyuntamientoMalaga*–. Respecto a la cuenta de LinkedIn –*ayuntamientodemalaga*– se utilizó selectivamente, sólo para publicaciones que tuvieran conexión con actividades profesionales y, por tanto, interés para ese público objetivo.

Finalmente, a lo largo de 2020 se produjeron 110 videocomunicados, 38 del alcalde y 72, de los concejales del equipo de Gobierno. Al igual que lo apuntado respecto a las conferencias de prensa telemáticas, resulta fácil comparar: la fórmula de los videocomunicados era inédita, nunca antes el Ayuntamiento había optado por este procedimiento para remitir material a los medios de comunicación. Hasta el 13 de marzo de 2020, los videos de este tipo habían tenido como destino las redes sociales municipales; a partir de entonces, y de forma sostenida durante 10 meses, se enviaron a los medios de comunicación para que los utilizaran sin necesidad de citar fuente, como si fueran suyos propios. Tanto periódicos digitales como radios y televisiones utilizaron los videocomunicados municipales recurrentemente.

### Figura 2

*Primer videocomunicado del Ayuntamiento de Málaga con motivo de la pandemia: declaración institucional del alcalde ante la entrada en vigor del estado de alarma, anunciando la publicación de un bando con medidas para contener la COVID-19 (13 de marzo de 2020, desde el Salón de Plenos)*



**Fuente:** Canal YouTube del Ayuntamiento de Málaga. <https://youtu.be/VZXOlesfK-0>

### 4.3. Redes sociales del alcalde

El alcalde de Málaga, Francisco de la Torre, optó por comunicarse directamente con la ciudadanía con una periodicidad semanal mediante un video compartido en sus redes sociales verificadas –*pacodelatorrep* en Twitter, Facebook e Instagram–. Comenzó a generar *coronavideos* a partir del confinamiento, el 22 de marzo de 2020: durante 2020 publicó un total de 14, y en 2021 fueron 51; es decir, hasta diciembre de 2021 había lanzado 65 piezas, todas ellas de una duración inferior a 2 minutos y 20 segundos para adaptarse al tope que permite Twitter.

El alcalde –con más de 84.000 seguidores en Twitter, más de 15.000 en Facebook y más de 11.300 en Instagram, datos a febrero de 2022– lanza además, diariamente, un tuit con los datos de la incidencia acumulada en cuanto los publica la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía en su página web, mensajes que incluyen apuntes de concienciación y ánimo a la población malagueña.

Los *coronavideos*, titulados “Muchas gracias, Málaga”, toman el camino marcado por la declaración institucional del 13 de marzo de 2020 –a la que ya nos hemos referido– y se ajustan a un molde que se corresponde con la estructura ideológica del discurso de Van Dijk (2011, pp. 56-59): pertenencia al grupo, estando éste constituido por los malagueños; planteamiento de un reto común, superar la pandemia tomando medidas de prevención, lo que se espera de nosotros colectivamente para proteger la salud y retomar o mantener la actividad económica que garantice el empleo, nuestra colaboración y solidaridad con los demás y con el personal sanitario; normas elementales reiteradas hasta la extenuación, sintetizadas en la tríada mascarilla-distancia-higiene; presencia de un enemigo invisible, el virus, contra el que tenemos que luchar; y, a partir del momento en el que estuvo disponible, recurso a las vacunas para vencer o, al menos, minimizar el efecto de los contagios. El *otro* es el virus y, en menor medida, quien no se comporta cívicamente; el tema es la apelación al civismo necesario para que Málaga deje atrás la crisis sanitaria y social.

El video semanal del alcalde encaja, desde el punto de vista del análisis del discurso de Van Dijk (2011, pp. 44-45), en tres dimensiones sociales que definen los agrupamientos: origen, objetivos y normas comunes. De la Torre le habla en bucle al grupo que constituye la población del término municipal, cuya adscripción es el empadronamiento, un vínculo que convierte al individuo en ciudadano; enuncia los objetivos en función de las cifras de incidencia y de las expectativas económicas cuando se acercan fechas que conllevan la afluencia de turistas –festivos, puentes, Navidad, Semana Santa, verano–; y anuncia o recuerda las normas en vigor, restricciones necesarias para cumplir los mencionados objetivos. Recurriendo a origen, objetivos y normas, el emisor se propone generar identidad y construcción social.

#### **4.4. El papel de las redes sociales institucionales: contención de bulos**

Las redes sociales municipales verificadas –Twitter, Facebook e Instagram– tuvieron un papel muy importante para desmentir bulos con celeridad. El ejemplo más llamativo se produjo el 16 de marzo, al principio de la crisis sanitaria, cuando se propagó a través de WhatsApp un cartel cuya viralización fue inmediata en un momento de máxima incertidumbre, sólo dos días después de declararse el estado de alarma: alguien, haciéndose pasar por la Policía Nacional, confeccionó un meme con los logotipos de la Diputación Provincial y el Ayuntamiento de Málaga que advertía de focos de COVID-19 en los barrios de Puerta Blanca y Los Guindos –en el distrito más poblado de la ciudad, Carretera de Cádiz–, haciendo un llamamiento para permitir la entrada libre de agentes en los domicilios de los ciudadanos. Los perfiles verificados procedieron inmediatamente a señalar la falsedad de la información (véase figura 3).

Otro ejemplo, ocurrido cuando ya había empezado la vacunación, lo desmintió RTVE (13/04/2021): a través de Telegram se difundió una noticia falsa que atribuía a una dosis de AstraZeneca el fallecimiento del oficial de la Policía Local Alberto Ferrer. El gabinete de comunicación municipal contribuyó a la verificación asegurando que eso era “imposible” porque a Ferrer, cuya muerte se debió a un aneurisma cerebral, no se le había administrado ninguna vacuna: cuando ingresó en el hospital ni siquiera se había empezado a citar a los agentes municipales para recibir el primer pinchazo.

El Ayuntamiento dispone en sus redes sociales verificadas de decenas de miles de seguidores (datos de febrero de 2022): más de 160.000 en Twitter, más de 78.000 en Facebook y más de 47.000 en Instagram. Es el cuarto de España en alcance, sólo por detrás de Madrid, Barcelona y Sevilla. El desarrollo del análisis del uso y rendimiento de las redes sociales municipales de Málaga durante la pandemia se reserva para una investigación monográfica cuando la crisis haya llegado a su término.

Espino González, J.  
La comunicación institucional en la crisis de la COVID-19: el caso del Ayuntamiento de Málaga.

**Figura 3**

*Desmentido de un bulo en la cuenta oficial del Ayuntamiento de Málaga en Twitter.*



Informamos a la ciudadanía de la localidad de Málaga que se han detectado importantes focos de infección del Coronavirus COVID - 19 en las zonas de Puerta Blanca y los Guindos, en el distrito de Carretera de Cádiz.

El protocolo de actuación será el siguiente: agentes del cuerpo de Policía Nacional tendrán vía libre para intentar controlar la situación de la mejor manera posible, en los espacios de protección ciudadana, incluyendo entre ellos los casales y edificios.

Se tendrán asignados de servicio sanitarios especiales. El objetivo es identificar a los posibles infectados, los cuales deberán seguir a rajatabla las órdenes de los agentes de la ley.

Creemos que podría haber más de 30 contagiados en esta zona, y en aumento. Rogamos a los ciudadanos afectados mantengan la calma y colaboren con los cuerpos de seguridad. El protocolo de actuación se iniciará hoy 15 de Marzo a partir de las 17:00 horas.

Málaga, a 15 de Marzo de 2020

Santiago Peláez, coordinador regional de Policía Nacional



**Fuente:** Twitter oficial del Ayuntamiento de Málaga (16/03/2020).

<https://twitter.com/malaga/status/1239511891619262469>

#### 4.5. Campañas de publicidad institucional

El 18 de marzo de 2020 el Ayuntamiento lanzó cuñas de radio y videos para que la población se quedara en casa, mensaje seguido de un video con las calles desiertas agradeciendo la responsabilidad de los malagueños publicado el día 20. El 28, un tercer video apelaba a comprar en el comercio de proximidad. A partir de estas tres piezas destinadas a redes sociales, se recurrió a publicidad institucional en todos los soportes generalistas –prensa, radio y televisión– para llegar a la ciudadanía en su conjunto.

El segundo trimestre de 2020 fue el más activo: concentró 8 campañas, con especial incidencia en la difusión de medidas de prevención y servicio público, animando a quedarse en casa durante el confinamiento. También se hizo promoción turística nacional orientada a la desescalada, hubo publicidad de Gestrisam para explicar las medidas fiscales extraordinarias y de Limasa para concienciar sobre buenas prácticas en el tratamiento de residuos domésticos.

**Tabla 4.***Campañas de publicidad institucional en respuesta a la crisis de la COVID-19*

Periodo	Anunciante	Tema	Inversión
Segundo trimestre de 2020	Ayuntamiento	Quédate en casa	20.745,50€
Segundo trimestre de 2020	Ayuntamiento	Medidas de prevención y servicio público (1)	149.968,16€
Segundo trimestre de 2020	Ayuntamiento	Medidas de prevención y servicio público (2)	133.096,30€
Segundo trimestre de 2020	Ayuntamiento	Atención social (directorio telefónico e incorporación de número gratuito)	83.049,92€
Segundo trimestre de 2020	Ayuntamiento	Málaga, mejor que nunca (reactivación turismo nacional)	182.719,28€
Segundo trimestre de 2020	Limasa (empresa de limpieza)	Tratamiento de residuos domésticos	19.657,06€
Segundo trimestre de 2020	Gestrisam (gestión tributaria)	Medidas fiscales extraordinarias	18.542,97€
Segundo trimestre de 2020	Gestrisam (gestión tributaria)	La atención presencial requiere cita previa	14.585,34€
Tercer trimestre de 2020	Ayuntamiento	Hazlo bien (app Radar Covid)	11.815,34€
Tercer trimestre de 2020	Ayuntamiento	Baja al centro	17.902,85€
Tercer trimestre de 2020	Ayuntamiento	Uso obligatorio de mascarillas	97.292,48€
Tercer trimestre de 2020	Gestrisam (gestión tributaria)	Nuevas medidas fiscales	18.542,97€
Tercer trimestre de 2020	EMT (autobuses)	Yo te llevo seguro	32.698,40€
Cuarto trimestre de 2020	Ayuntamiento	Hazlo bien (ampliación)	45.006,63€
Primer trimestre de 2021	Ayuntamiento	Ayudas al comercio	10.200,06€
Primer trimestre de 2021	Ayuntamiento	Cuídate y vuelve (restauración segura)	4.961€
Tercer trimestre de 2021	Ayuntamiento	Málaga, idónde mejor? (reactivación turismo nacional)	173.487,79€
Tercer trimestre de 2021	EMT (autobuses)	Yo te llevo seguro	32.698,40€
Tercer trimestre de 2021	IMV (Vivienda)	Plan de ayuda al alquiler COVID-19	9.522€
Subtotal 2020			857.438,54€
Subtotal 2021			230.869,25€
Total (inversión completa en publicidad institucional por la pandemia 2020-2021)			1.088.307,79€

**Fuente:** Página web del Ayuntamiento de Málaga. <https://www.malaga.eu/gobierno-abierto/transparencia-ayuntamiento/publicidad-activa/informacion-economica-financiera-y-presupuestaria/campanas-de-publicidad-institucional>.

El tercer trimestre de 2020 registró 5 campañas, una de ellas, *Hazlo bien* (véase figura 4), dedicada a promocionar la aplicación móvil Radar COVID –cuando dicha app no estaba siendo promocionada mediante publicidad en medios por ninguna otra institución pública, ni siquiera el Gobierno de España, quien la puso en marcha–, que en el cuarto trimestre se amplió (véase figura 5) para incluir seis consejos: usar la citada app, la tríada mascarilla-higiene-distancia, respeto a los horarios establecidos –toque de queda– y no difundir bulos. Por su parte, Gestrisam mantuvo la promoción de sus medidas fiscales y la EMT continuó intentando captar viajeros para los autobuses municipales. En el año del surgimiento de la crisis sanitaria hubo 14 campañas de publicidad institucional municipal relativas a la pandemia, con una inversión superior a los 850.000 euros.

En 2021, la publicidad institucional se diversificó y recuperó cierta normalidad. No obstante, hubo 5 campañas en el marco COVID-19: se promocionaron las ayudas al sector del comercio, el regreso a los locales de restauración para la reactivación del sector hostelero, Málaga como destino turístico nacional en verano, el uso de los autobuses municipales y el plan extraordinario de ayuda al alquiler puesto en marcha por el Instituto Municipal de la Vivienda (IMV). La inversión publicitaria en estas acciones superó los 230.000 euros, una cuarta parte que la alcanzada el año anterior.

La inversión total en publicidad institucional municipal por la pandemia, realizada en los años 2020 y 2021, está por encima del millón de euros, como se puede comprobar con detalle en la tabla 4.

#### Figuras 4 y 5

*Campaña municipal 'Hazlo bien', difundida durante el segundo semestre de 2020*



**Fuente:** Página web del Ayuntamiento de Málaga. <https://www.malaga.eu/el-ayuntamiento/notas-de-prensa/detalle-de-la-nota-de-prensa/index.html?id=156510>

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Expuestos los resultados obtenidos a partir de las técnicas de investigación empleadas, estamos en condiciones de alcanzar diversas conclusiones sobre el caso estudiado. Hemos cubierto los objetivos marcados: conocer la evolución del trabajo del gabinete de comunicación estudiado durante la pandemia, identificar los recursos empleados por el mismo para adaptarse a esta gestión de crisis, concretar cuáles de esos recursos se han mantenido y analizar los mensajes audiovisuales del máximo responsable de la institución observada.

La gestión de crisis continua de la pandemia por parte del Ayuntamiento de Málaga consistió, en lo que a nuestro análisis se refiere, en una unificación de los mensajes ejercida a través de una centralización total de la comunicación de la organización. Para adaptarse rápidamente a la situación, el gabinete de comunicación recurrió durante 11 meses, entre marzo de 2020 y febrero de 2021, a las conferencias de prensa telemáticas, algo inusual que no había hecho nunca hasta entonces.

Casi la mitad de los comunicados oficiales generados por el Ayuntamiento en 2020 aludían a la COVID-19, y en momentos de confusión eran recibidos por los medios de comunicación como guías para orientar a la población. Por otra parte, las restricciones de aforo y movilidad llevaron al gabinete de comunicación a producir videocomunicados, 110 a lo largo de 2020, para abastecer a los medios de comunicación y mantener a la población informada sobre la acción municipal, un procedimiento inédito que se mantuvo de forma sostenida durante 11 meses.

Las redes sociales oficiales fueron uno de los recursos utilizados para volcar la información de servicio público instantáneamente, y su mayor utilidad estuvo en la contención de bulos, en la que el gabinete de comunicación actuó en coordinación con verificadores. Las publicaciones en los perfiles municipales constituían también comunicados oficiales, equivalían a ese producto. Los mensajes de concienciación estuvieron complementados por las redes sociales del alcalde, Francisco de la Torre, quien optó por publicar un video semanal a partir de su declaración institucional del 13 de marzo de 2020 para comunicarse con los malagueños directamente.

Por último, el Ayuntamiento invirtió cientos de miles de euros en publicidad institucional, sobre todo en 2020, para responder a la crisis de la COVID-19: pidiendo a los ciudadanos que se quedaran en casa, concienciando sobre las medidas de prevención, divulgando directorios telefónicos para atender a las personas más necesitadas, explicando cómo manejar los residuos domésticos, anunciando medidas fiscales extraordinarias y ayudas al sector del comercio, informando sobre la obligatoriedad de la mascarilla o promocionando Málaga como destino turístico cuando la desescalada permitió visitar la ciudad, entre otros temas.

El gabinete de comunicación, como un servicio público esencial más, se adaptó a la pandemia y utilizó nuevos recursos para continuar funcionando eficaz y eficientemente. Casi todos esos recursos fueron necesarios, sobre todo en 2020 y también en 2021, pero luego han decaído gradualmente al recuperarse la actividad presencial. Por tanto, la modificación de estrategias, técnicas y procedimientos se produjo, como planteamos en nuestra hipótesis, aunque en un periodo determinado,

cuando la emergencia era mayor y toda la comunicación estaba efectivamente subordinada al marco COVID-19.

Las hipótesis que formulamos se cumplen, también en cuanto a digitalización y en lo que respecta a la utilidad de las redes sociales institucionales para neutralizar noticias falsas. Aunque resulta evidente, al menos a estas alturas de la inacabada pandemia, que muchas de las rutinas modificadas coyunturalmente han vuelto a su estado inicial, dado que los periodistas han recuperado la actividad presencial ordinaria.

La comunicación institucional, en caso de crisis continua, contribuye a la reducción de la incertidumbre. Que distintas instituciones coordinen y amplifiquen sus mensajes sirve para que éstos calen y se impongan en la opinión pública. Las administraciones públicas deben contribuir conjuntamente a la conversación pública, incluso cuando no tienen competencia directa en todos los aspectos de una crisis sanitaria y social de alcance total.

La proximidad municipal es un factor esencial que da valor y efecto a la comunicación institucional, que crea confianza. Los ayuntamientos tienen esa ventaja comparativa. Y es que, como apuntaba Canel (2020) en pleno confinamiento:

La incertidumbre y tensión que reinan en las casas, hospitales y medios de comunicación en estos días subrayan una de las grandes verdades de la comunicación política: tan importante es gestionar bien (por ejemplo, garantizar la atención y protección del personal sanitario) como comunicar adecuadamente (por ejemplo, dar los mensajes necesarios para que la población actúe como parte de la solución).

## 6. REFERENCIAS

- Almansa, A. (2011). *Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. La dirección de comunicación en la actualidad*. Comunicación Social.
- Arroyo, L. y Yus, M. (2011). *Los cien errores de la comunicación de las organizaciones*. ESIC.
- Ayuntamiento de Málaga (17/06/2019). *Resolución de Alcaldía por la que se establece la estructura municipal*. <https://www.malaga.eu/el-ayuntamiento/el-pleno/funciones-y-composicion>
- Belmonte, E. [@evabelmonte]. (2017, 2 de febrero). *Y recordad: hasta que algo no llega al #BOE y entra en vigor solo es propaganda ;)*. Twitter. <https://twitter.com/evabelmonte/status/925988792560963584>
- Beltrán, M. (2015). Cinco vías de acceso a la realidad social. En: García Ferrando et al. (Comps.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación* (pp. 17-41). Alianza Editorial.

- Canel, M. J. (2020, Marzo 31). Comunicación en tiempos de coronavirus. *El País*. [https://elpais.com/elpais/2020/03/31/opinion/1585667419\\_111894.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/31/opinion/1585667419_111894.html)
- Canel, M. J. (1999). *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Tecnos.
- Carrizo Couto, R. (2012, Junio 2). Los gobiernos y las empresas prometen demasiado. *El País*. [https://elpais.com/economia/2012/06/01/actualidad/1338574296\\_595416.html](https://elpais.com/economia/2012/06/01/actualidad/1338574296_595416.html)
- Costa, C. (2006). La incidencia de Internet en la crisis de comunicación del 11-M: análisis comparativo del papel de la red respecto a la crisis del Prestige. En: Vara, Alfonso et al. (Eds.), *La comunicación en situaciones de crisis: del 11-M al 14-M*. Eunsa.
- Darwin, Ch. (2008). *El origen de las especies*. Austral.
- Díaz Nosty, B. (2013). *La prensa en el nuevo ecosistema informativo. Que paren las rotativas*. Ariel.
- Espino, J. (2020). La gestión de las redes sociales: del gabinete de prensa al gabinete de comunicación. En: Gutiérrez Lozano, Juan Francisco y Rosa, Rosa María (Eds.), *Nuevas formas de comunicar en la Universidad. La gestión de la imagen en el entorno digital*. Editorial Fragua.
- Gomis, L. (1974). *El medio media: la función política de la prensa*. Hora H.
- Hinojosa, J. (2020, Mayo). El Ayuntamiento de Málaga lanza una guía para la fase 1 de la desescalada. *Sur*. <https://www.diariosur.es/malaga-capital/ayuntamiento-malaga-lanza-20200515203724-nt.html>
- Ignatieff, M. (2014). *Fuego y cenizas. Éxito y fracaso en política*. Taurus.
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (23/12/2021). *Cifras oficiales de población de los municipios españoles: revisión del padrón municipal. Resultados a 01/01/2021*. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177011&menu=resultados&idp=1254734710990)
- López-Casares, H. (2020, Marzo 3). Coronavirus, ¿crisis sanitaria o crisis de comunicación? *The Conversation*. <https://theconversation.com/coronavirus-crisis-sanitaria-o-crisis-de-comunicacion-132897>
- Losada, J. C. (2010). *Comunicación en la gestión de crisis. Lecciones prácticas*. Editorial UOC.
- Mazzoleni, G. (2010). *La comunicación política*. Alianza Editorial.
- Montaña, M., Ollé, C. y Lavilla, M. (2020). Impacto de la pandemia de COVID-19 en el consumo de medios en España. *Revista Latina de Comunicación Social* (78), 155-167.

- RTVE (13/04/2021). *No, estos dos policías no han muerto por la vacuna de AstraZeneca*. <https://www.rtve.es/noticias/20210413/bulo-astrazeneca-policias-muertos/2085772.shtml>
- Rodríguez, A. (2006). Los medios de comunicación como formadores de opinión: análisis de la opinión publicada en el caso Prestige. En: Vara, Alfonso et al. (Eds.), *La comunicación en situaciones de crisis: del 11-M al 14-M*. Eunsa.
- Ruano, J. de D. (2006). Prestige: la producción mediática de una realidad interesada. En: Vara, Alfonso et al. (Eds.), *La comunicación en situaciones de crisis: del 11-M al 14-M*. Eunsa.
- Salido, N. (2006). Del 11-M al 14-M: jornadas de movilización social. En: Vara, Alfonso et al. (Eds.), *La comunicación en situaciones de crisis: del 11-M al 14-M*. Eunsa.
- Spinney, Laura (2017). *El jinete pálido. 1918: la epidemia que cambió el mundo*. Crítica.
- Soroka, S. y Wlezien, Ch. (2010). *Degrees of Democracy. Politics, Public Opinion and Policy*. Cambridge University Press.
- Toral, G. y Santiago, V. (2006). Comunicación institucional y desplazamientos de la opinión pública: la crisis del 11-M al 14-M. En: Vara, Alfonso et al. (Eds.). *La comunicación en situaciones de crisis: del 11-M al 14-M*. Eunsa.
- Van Dijk, T. A. (2011). *Ideología y discurso*. Ariel.
- Vicente, M. (2006). El tratamiento televisivo de la catástrofe del Prestige: cuatro encuadres para una crisis. En: Vara, Alfonso et al. (Eds.), *La comunicación en situaciones de crisis: del 11-M al 14-M*. Eunsa.
- Wlezien, Ch. (1995). The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending. *American Journal of Political Science*, (26), 81-103.

#### **AUTOR/ES:**

##### **Jesús Espino González**

Doctorando en Educación y Comunicación Social (UMA), máster en Investigación en Comunicación, Audiencias y Práctica Profesional en Europa (UMA), máster en Gestión de la Comunicación Política y Electoral (UAB), licenciado en Periodismo (Universidad de Gales, EADE). Director general de Comunicación del Ayuntamiento de Málaga, colaborador honorario del Departamento de Periodismo de la UMA y profesor en los grados de Comunicación de EADE. En sus más de dos décadas de trayectoria periodística ha sido delegado en Málaga de 20 minutos, jefe de Local de Málaga hoy, responsable de Comunicación del Partido Popular de Málaga y redactor de La Opinión de Málaga, entre otros puestos. Ha impartido la asignatura de 1º de Bachillerato Medios de Comunicación en el Colegio Cerrado de Calderón.

**Orcid ID:** <http://orcid.org/0000-0002-2450-6626>

**Google Scholar:** HGYrqN8AAAAJ