

LA COMUNICACION, ELEMENTO DE LA GESTION ADMINISTRATIVA

Por FRANCISCO SANABRIA MARTIN

Sumario: Introducción.—1. Naturaleza y caracteres de la comunicación.—2. Ambito de la comunicación interna.—3. Sistema y proceso de la comunicación.—4. Ambito de la comunicación externa.—5. Conclusión.

Introducción

EL fin de toda actividad es la consecución de un objetivo propuesto. El fin de la actividad administrativa se halla en la consecución de determinados objetivos públicos que cubren parcialmente la meta definitiva de la Administración y aun del Estado mismo: el bien común.

El logro de dos objetivos—mediatos o inmediatos, parciales o totales—determina la aparición de una organización idónea, a cuyo servicio se ponen una serie de medios materiales y de elementos personales sobre los que opera y a los que utiliza quien por su función ha de imprimir ritmo a la maquinaria administrativa.

Pero el modo de operar sobre cada uno de ellos difiere, no obstante, radicalmente. Sobre los medios materiales cabe operar teóricamente en cualquier forma. En cada caso, los resultados serán

diversos; pero su bondad dependerá no tanto de los medios mismos como del acierto en la elección y manejo de una técnica.

Los elementos humanos, por el contrario, reaccionan diferentemente ante cada técnica o modo operativo. No se comportan como factores pasivos e inertes—ni de ellos se espera tal comportamiento—, sino que participan activamente en la persecución de los objetivos públicos, y de su actitud depende en no escasa medida el resultado de la acción.

Ello en nada afecta a los principios de jerarquía y subordinación que son básicos a toda organización, pues, aun dentro de su aplicación más estricta, persiste el hecho de que la conducta humana es libre y responde a estímulos o motivaciones cuya ausencia engendra rebeldía o desemboca en pasividad.

Una y otra constituyen lastres de la acción administrativa; frenos, al fin. No peores, con todo, que la indiferencia forzosamente activa o la ignorancia afanosa y atareada. Defectos tales imprimen a la máquina burocrática movimientos bruscos, desconcertados y sin sentido, tan nocivos al menos como la lentitud o la deficiencia mismas.

Si negativamente han de evitarse tales perturbaciones, positivamente han de extraerse cuantas ventajas proporcione la cooperación de las personas que integran la organización (ámbito interno de la misma) o se relacionen con ella directa o indirectamente (ámbito externo de aquélla). Pero toda cooperación nace de la comprensión de los propósitos, de los objetivos y del sentido de la acción común, que de este modo queda compartida plenamente, y al serlo, hace surgir el sentido de la responsabilidad que toda participación lleva aparejada.

«La identificación del yo con el grupo se promueve—afirma E. Latham— cuando la conciencia de participar en los fines se alienta por medio de la *comunicación*». El problema de la comunicación es, pues, problema de la comprensión general, de entendimiento del mecanismo y de los fines de la acción que se lleva a cabo.

1. Naturaleza y caracteres de la comunicación

Al enfocar el problema de las organizaciones formales, Ch. I. Barnard establece una polaridad entre «finalidad» común y «contribución» común, como motores de todo esfuerzo cooperador, y señala: «El procedimiento por el que esas potencialidades se tornan

dinámicas es el de la comunicación. Es evidente que una finalidad común tiene que ser comúnmente conocida, y para ser conocida necesita ser comunicada de algún modo.»

Comunicarse es algo tan primario y evidente que en su propia evidencia suele pasarse por alto. No cabe relación—ni siquiera relación interpersonal—sin comunicación. Cuando, además, las relaciones crecen en complejidad, la comunicación se hace problema, a su vez complejo, y al que es preciso hallar una solución o un repertorio de soluciones posibles y adecuadas.

Necesariamente ello requiere un análisis previo del fenómeno, de manera que del estudio de su naturaleza, caracteres y modos de manifestación puedan extraerse consecuencias aprovechables. Y esto no tanto del fenómeno en sí como situado en el contorno social en que se produce. Pretendo con este trabajo no más que exponer muy someramente la mecánica y ámbito de la comunicación, sin otras conclusiones ni referencias, imposibles por la dimensión del tema y su ya abundante tratamiento científico.

1. NOCIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Por *comunicar* entiende nuestro diccionario, «descubrir, manifestar o hacer saber a uno alguna cosa» y «consultar, conferir con otros un asunto tomando su parecer». *Comunicación* es la acción y el efecto de comunicar.

Ambas acepciones resultan de utilidad al propósito. Me referiré primordialmente a la primera de ellas, puesto que la segunda se toma aquí como variante o forma en que la comunicación puede producirse como efecto resultante de la misma; tal en el caso de la consulta, el consejo, el asesoramiento, etc.

Acotado el concepto, es preciso plantear el *porqué* y el *para qué* de la comunicación. Si se la considera desde el punto de vista de la organización como elemento de su dinámica, es claro advertir, ya en un primer examen, que constituye un correctivo al aislamiento. Organización postula cooperación, labor conjunta, esfuerzo común; todo aislamiento, todo trabajo desvinculado del conjunto atenta y desvirtúa la naturaleza misma de la organización. Comunicar es, justamente, unir, vincular, hacer partícipe; *interesar* también.

2. ENCUADRAMIENTO LÓGICO

Pero la función que la comunicación cumple resulta aún más clara si se la inserta en el conjunto de los procesos que constituyen el repertorio de la teoría de la gestión.

La enunciación clásica de L. Gulick, contenida en la palabra neotécnica POSDCORB, ha sido revisada y sistematizada, entre otros, por J. D. Millet y agrupada en una división tripartita: a) problemas comunes a la labor de dirección; b) problemas comunes a la labor de operación, y c) problemas comunes a los servicios internos.

En el grupo a) se hallan, precisamente, el mando, el planeamiento, la comunicación, la supervisión y las relaciones públicas. Porque, en efecto, la dirección de la empresa administrativa se logra a través de la *potestad de mando*, que activa un *programa de acción* previsto, el cual lógicamente ha de ser *puesto en conocimiento* de los subordinados y, a continuación, *supervisado* para apreciar su cumplimiento, y como quiera que la acción administrativa afecta a todo un complejo de situaciones externas, la *relación con el público* constituye la fase última de la labor directiva de las actividades de la Administración.

2. Ambito de la comunicación interna

La función directiva, por el hecho de serlo, resulta a su vez impulsora. Impulsa, maneja y conduce la actividad hacia el fin propuesto mediante decisiones. La forma que revisan tales decisiones no importa ahora, lo que precisa destacarse es que toda decisión que no se traduzca en acción por medio de una comunicación efectiva difícilmente puede calificarse de decisión auténtica.

Muchas de las decisiones y acciones administrativas se producen —y en ocasiones se agotan— dentro del ámbito de la estructura orgánica; conviene no olvidarlo, porque el modo de la comunicación viene lógicamente afectado por ella. Pues aun cuando también en la empresa pública la estructura formal coexiste junto a una estructura real, el mecanismo espontáneo *decisión-comunicación-acción* ha de pasar en ella por ciertos canales impuestos por imperativo legal, insoslayables y obligatorios, ya que la Administración ajusta su funcionamiento a pautas jurídicas.

Esta característica propia de la Administración pública confiere

un especial peso y valor a la organización formal que se refleja continuamente en el sistema comunicativo. La formal es, a la vez, organización legal, de suerte que todo acto espontáneo que burlara gravemente los cauces previstos correría el riesgo de hallarse jurídicamente viciado, aunque no dejase de comportar algún efecto.

Sobre el doble juego—formal y real—de los procesos y sobre su entrecruzamiento y superposición hablo más adelante, al destacar la función de los denominados «elementos legitimadores»; un sello que imprescindiblemente han de recibir los actos o procesos espontáneos.

1. TIPOS DE COMUNICACIÓN

Resultan de considerar la dirección, el objeto, la mecánica o el cauce de las comunicaciones.

A) *La dirección.*—Puesto que la comunicación se produce en el marco de la estructura, ésta impone ya una dirección. O la comunicación corre verticalmente de escalón en escalón o atraviesa la organización horizontalmente mediante contactos entre escalones de idéntico nivel.

La *comunicación horizontal* es, en general, de poca relevancia y, en general también, pobre en contenido, porque sólo quien está en el vértice puede tener visión de conjunto; además, en todo caso, se halla entroncada con la comunicación vertical y aun condicionada por ella. El propio escalonamiento de competencias en gradación jerárquica así lo impone. Gracias a ella, una comunicación vertical correcta siempre alcanza, al descender, todos los niveles horizontales. Acaso en donde esta comunicación alcance una mayor virtualidad sea en la denominada «espontánea».

La *comunicación vertical* es la más usual y también la más necesaria. Por elemental que pueda parecer conviene recordar que estas comunicaciones no discurren en dirección única, sino doble. Se producen de igual manera de arriba a abajo que en sentido contrario. Respecto de estas últimas baste decir de momento que su ausencia o su asfixia privan al mando de datos valiosos para la gestión; es frecuente, sin embargo, no valorarlas debidamente e incluso—entre dirigentes absorbentes o con un concepto autoritario de su función—tender a desconocerlas o a sofocarlas.

B) *El objeto.*—Toda comunicación tiende: 1) a transmitir una decisión vinculante; 2) a suministrar u obtener datos, noticias y hechos; 3) a dar acuse de recibo, y 4) a proporcionar al mando nue-

vas ideas sobre la gestión. Por tanto, las comunicaciones, según el punto de vista, pueden ser *normativas*, *informativas*, *comprobadoras* o *sugerentes*.

Si referimos estas funciones a la tipología derivada de la dirección, observamos que algunas de ellas son siempre descendentes (como las *normativas*); otras, siempre ascendentes (como las *sugerentes*); en tanto que las *informativas* y las *comprobadoras* pueden operar en ambos sentidos.

a) Toda orden emana siempre del mando; por tanto, de quien se halla en un escalón superior. El inferior no ordena, pero puede sugerir. Cabe objetar que el superior, en determinados supuestos, sugiere más que ordena; pero en la realidad de una estructura compleja y jerarquizada, las sugerencias valen tanto como órdenes sin aparato formal imperativo, que, en definitiva, tienden siempre a convertirse en obligatorias. De ahí que una misma idea comunicada (verbigracia, un modo determinado de ejecutar algo) tenga distinta naturaleza según su dirección, constituyendo sugerencia si asciende u orden o instrucción si desciende.

b) La operación en doble sentido de la comunicación *informativa* quedaba ya de manifiesto en su propio objeto: *suministrar* u *obtener* noticias, hechos o datos. Ambos son fundamentales: el inferior precisa contar con cuantos elementos de juicio sean necesarios para desarrollar su función adecuadamente, con eficacia; todavía más lo precisa el superior, por ello la información ascendente cobra especial relieve. En primer lugar, porque proporciona no pequeñas partes del contenido de la información que desciende; en segundo lugar, porque todo dirigente debe conocer la situación y condiciones en que se hallan quienes han de ejecutar las órdenes que dicte, así como hallarse al corriente de las realidades con que sus subordinados han de enfrentarse para su cumplimiento. Ausentes estas condiciones, el mandato será, según los casos, equivocado, contraproducente, inútil o incumplible.

c) La comunicación *comprobadora* presenta como nota específica ser siempre complementaria de otra. Su función es verificar que una comunicación ha sido recibida y que ha sido rectamente comprendida e interpretada; constituye por ello, en muchos casos, un apéndice obligado de la comunicación *normativa* que exige, además, cumplimiento. Por otra parte, sólo cabe hablar de auténtica comunicación, de comunicación efectiva, cuando el autor de una decisión *comprueba* que ésta ha sido recibida, entendida y, en su caso, aplicada. La comprobación es siempre aconsejable, a veces necesaria, pero se hace imprescindible en los casos de decisiones de impor-

tancia, o de enunciación difícil y compleja, o cuando constituyen parte de un plan o decisión más generales, cuyo exacto cumplimiento condicionan. Por el contrario, no deben exigirse más comprobaciones que las imprescindibles para no enturbiar indebidamente los cauces comunicativos de la organización.

C) *La mecánica*.—Cuando una comunicación se produce dentro del sistema habitual de relaciones que la organización ha arbitrado, estamos ante un supuesto normal de comunicación prevista.

La ausencia de éstas, la mudéz de la organización incita a otro tipo de comunicación, la *provocada*. Pese a la existencia de canales regulares y establecidos, la comunicación puede no llegar a producirse, sea por causas estructurales, psicológicas o coyunturales que determinen una pasividad en las fuentes. En tal caso, o el complejo orgánico se paraliza o acaba provocando las comunicaciones que no recibe, pues a toda empresa de cooperación le repugna por naturaleza el aislamiento y, pese a toda apariencia en contrario, exige marcos formales de conexión de actividades. Naturalmente tales tendencias decrecen su impulso con la complejidad de la estructura; sin embargo, el fenómeno, que sigue produciéndose, se asocia en tales casos al de centrifugación orgánica y cantonalismo.

A veces, un miembro o grupo de miembros de una organización hacen llegar a otros, por vía ordinaria o no, una idea, un proyecto, una fórmula operativa que excede o simplemente no se halla comprendida en el ámbito normal de sus competencias. Se trata de una conducta esencialmente no obligatoria, no solicitada ni requerida, cuya iniciativa corresponde estrictamente a quien la formula y transmite. La comunicación, es pues, *espontánea*. No tiene más fuerza que su valor material, ya que por útil e incluso necesaria que la idea comunicada pueda ser está formalmente condicionada por la situación de su autor en la estructura y limitada por la red de competencias diversificadas. Por ello, precisa ser legitimada por quien detente la facultad de ordenar y decidir; esta legitimación es imprescindible cuando altera o modifica situaciones regladas. La «sugerencia, claro está, pertenece a este linaje de comunicaciones.

D) *El cauce*.—Los tipos de comunicaciones enunciados pueden correr por los cauces fijados de antemano o pueden llegar a destino por otros diferentes y no arbitrados formalmente. En este caso nos encontramos ante una comunicación *irregular* o, más bien, de *cauce irregular*. Este suele coincidir, aunque no siempre, con los esquemas de la organización real.

Las comunicaciones irregulares pueden tener origen en la falta de un sistema comunicativo adecuado, en vicios o estrechez del

mismo o en inoperancia de la estructura legal que ha quedado rebasada. Pero su aparición no siempre es en sí un síntoma de defecto; puede deberse a un juego rico y efectivo de relaciones corporativas o a una tendencia lógica a economizar recorrido o a establecer contactos «informales» en casos concretos.

Si en algunos casos esta comunicación es indicio de vitalidad de la organización y de flexibilidad de funcionamiento, cuando se torna frecuente, habitual —y no digamos predominante—, evidencia ya una necesidad de alterar cauces o revisar el total sistema.

2. PROBLEMÁTICA DE LAS COMUNICACIONES DESCENDENTES

En una estructura de autoridad, como es la Administración pública, cobran especial relieve las comunicaciones descendentes y, dentro de ellas, las de carácter normativo. Resulta demasiado simple asentar exclusivamente toda su mecánica en el juego de los principios de mando y subordinación. Incluso algo tan aparentemente imperativo como el mandato requiere para su efectividad unas condiciones objetivas y unas condiciones subjetivas. Ambas se relacionan con una temática clásica en la ciencia jurídica que ha sido retocada desde otro ángulo por la sociología. A ella se refiere O. Sauer al hablar de una superestructura y una infraestructura del Derecho. Interesa destacar aquí los factores subjetivos —autoridad en el origen y aceptación en el destino— con los objetivos o de organización. ¿Qué incita a la admisión de una comunicación normativa? Ante todo, como la moderna sociología ha puesto de manifiesto, un superior sólo lo es dentro de una organización; fuera de ella, o para los miembros en su actuación externa, no es ni autoridad ni sujeto activo de comunicaciones normativas, porque ya no actúa «oficialmente».

Autoridad y comunicación normativa se basan en la potencialidad de asentimiento y sólo los colaboradores, los miembros de la organización, asienten. De ahí el valor de la organización formal en la Administración pública. En ella, en cuanto organización, aparte de que la autoridad del superior se manifieste siempre dentro de su contorno y límites, precisa además unas condiciones externas, una «Investidura de autoridad». Esto no supone negar la presencia de esquemas reales superpuestos, es afirmar que si bien puede haber autoridad legal (potestad) sin autoridad real alguna (*auctoritas*, en sentido estricto), el caso contrario, por la rigidez misma de la estructura jerarquizada y jurídicamente pautaada, debe disfrazarse y

actuar mediante el influjo personal sobre el titular del mando o mediante poderes vicarios suyos.

Al otro extremo, el receptor y destinatario de la comunicación normativa ha de aceptar el mandato. Esta aceptación exige también unas condiciones que Barnard ha señalado claramente: 1) conocimiento y comprensión de la comunicación (las desconocidas y las incomprensibles más que no conocerse, de hecho, no se reciben); 2) compatibilidad de la comunicación con el propósito general de la organización (los conflictos de órdenes siempre se resuelven con este criterio, la pasividad ante una orden contraria a las finalidades primordiales está probada); 3) compatibilidad con el interés personal en general (ante decisiones perjudiciales, lesivas, la resistencia va desde el cumplimiento fingido hasta la salida de la organización), y 4) la posibilidad física o mental de obrar de acuerdo con el mandato.

Los especialistas en comunicaciones, especialmente los americanos, han delatado—y no por prurito democrático, sino por razones de orden técnico y, en definitiva, de eficacia—los perjuicios de un régimen orgánico de corte autoritario en el que las comunicaciones descendentes fuesen exclusivas. Si ciertamente el jefe es la persona que en la organización dispone de más elementos de juicio para adoptar decisiones generales, verdaderamente precisa más que nadie un mayor acarreo de tales elementos. Debe ponderar justamente la información externa y la interna. Esta última viene de abajo. Por otra parte, el jefe formula o debe formular directrices genéricas; la especificación del mandato, la adopción de medidas particulares fieles a la directriz recibida corresponden a la jerarquía intermedia, la ejecución concreta al inferior. En caso contrario sobra la organización, o ésta por amplia que sea en número resultará simplicísima en estructura; lo que evidentemente no parece el caso de la Administración pública, muy diversificada, y en donde se produce una interrelación rica en matices y una participación de todos los niveles, tanto en la acción como en el impulso.

3. Sistema y proceso de la comunicación

Ante todo, no está de más advertir que el sistema de la comunicación viene condicionado por la existencia de canales previstos—en estructuras complejas conviene además que sean habituales—conocidos de todos y de fácil utilización; lo suficientemente diversifica-

dos como para alcanzar a la totalidad de los miembros de la organización y lo suficientemente directos y próximos a los destinatarios como para hacer efectivo el mensaje que se cursa. Pero viene condicionada asimismo por las posibilidades del medio empleado para la comunicación, por las circunstancias personales del sujeto comunicante y del destinatario y por las peculiaridades colectivas del grupo en que se produce o al que se destina.

Hay, pues, unos elementos esenciales a la comunicación y, como en todo proceso, unas fases que lo integran.

1. ELEMENTOS

El orador, el discurso y la audiencia constituyen los tres elementos clásicos de la comunicación, incluso de la documentación interpersonal en que la audiencia es singular.

La utilización de los modernos medios técnicos ha destacado la importancia del canal comunicativo, que, en realidad y para tales medios, supone dos factores más a tener en cuenta: el transmisor y el receptor, como señalaron Shannon y Weaver. Estos dos factores, cuyo papel propio cobra toda su importancia en los sistemas eléctricos y electrónicos, pueden ser, sin embargo, contemplados conjuntamente. Desde este enfoque general basta con la referencia única al procedimiento de transmisión; eso sí, éste existe siempre, hasta en los sistemas más elementales: la voz y el gesto son prueba de ello.

Como toda comunicación—según se verá—provoca siempre una respuesta, sea o no expresa, los elementos, en definitiva, ascienden a cinco: *comunicante, mensaje, canal, destinatario y respuesta*.

A) Toda comunicación procede de una *fuerza* que origina el mensaje. Esta fuerza, según Schramm, «puede ser un individuo—que habla, escribe, dibuja o gesticula—o una organización dedicada a la comunicación». Por supuesto, lo son también las instituciones o grupos personificados.

El modo de operación del comunicante viene determinado por algunos factores; tales son: su propia destreza o aptitud para comunicarse, su actitud y relación frente a su circunstancia y a la circunstancia de su audiencia, así como su conocimiento del asunto objeto de la comunicación. Estos factores psicológicos y ambientales deben ser ponderados siempre en función de la efectividad del mensaje. En el caso de la Administración pública (nueva evidencia del principio de jerarquía) debe añadirse además otro factor: la «auten-

tificación» del comunicante, de modo que no quepa dudar sobre la validez formal de la comunicación ni de la autoridad de la fuente de que mana.

B) En el mensaje hay que distinguir el elemento de contenido de los elementos de forma y de estructura. El *contenido*, esencial al mensaje, es, sin embargo, poco relevante para la teoría de la comunicación que versa más bien sobre cauces. La *forma* hace referencia al vehículo comunicativo que se elija para transmitir aquél y que obliga por este hecho a una distinta configuración según se empleen medios orales, escritos, audiovisuales, etc. La *estructura* es especialmente significativa en la comunicación administrativa interna y, en menor grado, en la externa; podría describirse como el tratamiento arquitectónico del mensaje, conforme al cual distinguimos las órdenes de los simples traslados para conocimiento, la información de datos y hechos de las propuestas y las resoluciones de las cartas particulares. Este elemento estructural es especialmente riguroso y determinante en los sistemas jurídico-administrativos de patrón continental, tanto que figuran distintamente las consecuencias mismas del mensaje.

C) El *canal* o procedimiento de transmisión depende tanto de la técnica como de los sentidos que pretendan estimularse para hacer más efectiva la comunicación. Este doble juego se condiciona también a las posibilidades del comunicante y del receptor o audiencia, pues si bien la comunicación es generalmente más efectiva cuanto más sentidos se estimulen de manera directa o inmediata (nadie duda del mayor efecto de la comunicación oral interpersonal con presencia física de un superior que ordena), también es cierto que, salvo raras excepciones, la multiplicidad de canales de alta intensidad produce efectos máximos, pero sólo sobre grupos reducidos. Por el contrario, un único canal de intensidad baja produce efectos mínimos, pero sobre grupos muy amplios. Ambas alternativas son utilizables en la Administración; la primera, sobre los colaboradores inmediatos que actuarán o deben actuar como transmisores; la segunda, para comunicaciones generales de gran alcance.

D) Acerca del *destinatario* o receptor cabe hacer idénticas consideraciones a las señaladas para el comunicante, en especial por lo que se refiere al condicionamiento por factores psicológicos y ambientales. La selección de destinatarios es un problema que conecta con la distribución eficaz de comunicaciones; que cada destinatario reciba todas las comunicaciones que precise y que cada comunicación alcance sólo al destinatario interesado es la fórmula óptima,

únicamente alcanzable a través de una rigurosa coordinación no siempre fácil.

E) De la *respuesta* se trata más detenidamente al hablar de las fases de la comunicación. Me limito ahora a señalar que la respuesta expresa es necesaria en los supuestos de mensaje que implican el cumplimiento de mandatos concretos, y que, como Millet observa, sólo puede valorarse la eficacia del sistema de comunicaciones dentro de una organización cuando se han determinado los efectos que las órdenes e instrucciones ejercen sobre la conducta de sus miembros.

2. FASES

Si se considera la estructura resultante de la posición de los elementos de la comunicación, se percibe de inmediato su parecido, su analogía con un circuito telefónico o radiofónico. W. Schramm, una de las mayores autoridades en este campo, no ha desdeñado esta similitud, sino que remarcándola añade: «Consideremos que la *fuerza*... sea una persona... y el *destinatario* otra, y que la señal es el lenguaje; nos hallamos entonces en presencia de la comunicación humana.»

En realidad, la comunicación actúa como el juego de un estímulo y una respuesta. El estímulo es una incitación provocada por algo que se percibe; la incitación se traduce en una respuesta, expresa o no, que es la reacción de cualquier tipo al estímulo recibido. Toda comunicación que pretenda ser efectiva debe cuidar no sólo al destino, sino la intensidad del estímulo, para lo cual precisa conocer, aunque sea someramente, el proceso simple de aquella y, en consecuencia, los factores que la favorecen o dificultan. Las fases de este proceso pueden ser gráficamente representadas del modo siguiente:

A) La fuente o comunicante origina el mensaje; la razón de ser de éste es llegar a destino. Para ello precisa, resulta obvio, ser transmitido. Requiere, por consiguiente, un *medio* de transmisión, que se elige en función de su idoneidad al fin pretendido. Esta elección condiciona, a su vez, la *forma* del mensaje, que deberá ser la adecuada al medio seleccionado.

Revestir el mensaje de una forma determinada implica una *codificación* del mismo. Esta codificación siempre es precisa para que el contenido de la comunicación llegue al destinatario. Esto parece evidente en los supuestos de técnicas complejas en que es imprescindible la previa reducción a símbolos o cifras, pero es asimismo cierto en el caso de los medios más simples, como el uso de la pala-

bra, el gesto o la escritura, que son también revestimientos y codificaciones de un mensaje. Así, pues, codificar es la primera operación del proceso comunicativo.

B) Para que el destinatario perciba el estímulo se requiere su «atención», previa o provocada, al mismo. La recepción atenta no basta, es preciso además «hacerse» con el contenido que el comunicante intenta hacer llegar. Para ello se impone, ante todo, una *descodificación* o descifrado, operación inversa y simétrica a la realizada por la fuente. Tras ella, se impone otra de *interpretación*, que exige, por parte del mensaje un «significado» para el receptor, y de parte de éste, «comprensión» en todo caso y «aceptación» en ocasiones, si ese es el objeto de la comunicación.

C) Las dos operaciones descritas llevan a la *respuesta* (reacción al estímulo) que consistirá en una «adhesión» al contenido del mensaje o en una «acción» por él provocada. Aun cuando no llegue a producirse una respuesta expresa, las consecuencias de la acción desatada o de la aceptación prestada influyen a su vez en el proceso comunicativo, toda vez que la conducta adoptada por el destinatario afecta al comunicante positiva o negativamente, sea para modificar su mensaje primero, sea para provocar nuevas adhesiones o nuevas acciones.

D) Salta así a la vista que la comunicación es un proceso ilimitado en un doble sentido: porque retorna, como en circuito cerrado, al origen, y porque se esparce y amplifica, ya que todo receptor de mensajes es, a su vez, comunicante y actúa como centro retransmisor de los mismos con efecto multiplicador.

Al primero de los fenómenos, el de retorno, la sociología americana de comunicaciones masivas le califica con el nombre casi intraducible de *feed-back*, cuya significación más cercana sería «retroalimentación», y que se manifiesta en física aplicada a través de los mecanismos de regulación de funcionamiento de una máquina, actuados directamente por las alteraciones de ésta; tal el caso de la calefacción regulada con termostato, que actúa al enfriarse el ambiente y cesa al llegar a la temperatura marcada por él. El ejemplo es gráfico a efectos de comprensión del juego *estímulo-respuesta-nuevo estímulo-nueva respuesta*, que, en sucesión indefinida, caracterizan el proceso comunicativo.

4. Ambito de la comunicación externa

Es obvio que muchas de las comunicaciones que se producen en la Administración pública rebasan sus marcos internos para dirigirse al exterior. Tienen como destinatario al administrado o al público. Es decir, o a un sujeto o grupo de sujetos (individuales o colectivos) que constituyen el otro término personal de la relación juridico-administrativa, o a un grupo, indeterminado en principio, que no se halla vinculado a la Administración por relación jurídica alguna, o aunque lo esté, la Administración no se dirige a él en tal concepto.

Desde el punto de vista de la teoría de la comunicación conviene destacar que, en el primer caso, el destinatario podrá ser individual o colectivo, pero es siempre determinado; en el segundo, el destinatario, además de colectivo, es siempre anónimo. Se introduce así un matiz diferencial relevante para el tratamiento de una u otra comunicación. La última es ya comunicación masiva que coincide con la noción reciente de dos expertos en el tema, M. Janowitz y R. Schulze: «difusión de un contenido simbólico entre el público vasto, heterogéneo y geográficamente disperso».

Quedaría un tercer campo, el de las comunicaciones de la Administración dirigida a grupos determinados, aunque no vinculados por relación jurídica. Tal el supuesto de las que tienen como destinatario a corporaciones, instituciones, sindicatos, etc. Que el destinatario en tales casos tenga personalidad jurídica no debe confundirnos, porque o la comunicación se dirige a la persona colectiva como tal de manera formal—y en tal caso no difiere esencialmente de la relación comunicativa con el administrado—o se dirige a sus miembros que, aunque determinados por la pertenencia a un todo unitario, son, sin embargo, anónimos. La diferencia en el tratamiento de estas comunicaciones, respecto de las masivas, sería una mayor atención a los elementos formales y materiales del grupo, más específicos, más concretos, más ponderables.

La comunicación al administrado—en el sentido un tanto convencional que aquí se da al término—está más emparentada con la comunicación interna que con la externa, por la propia posición de aquél respecto a la Administración: como sujeto pasivo—según Serrano Guirado—de la potestad administrativa, que ocupa una situación jurídica opuesta a la de aquélla.

Por tanto, la exposición esquemática que a continuación se hace es referible a la comunicación masiva y a ese tercer linaje de comunicación transmitida a grupos determinados de componentes anónimos.

1. MECÁNICA GENERAL

La comunicación externa, tal como ha sido acotada, puede tender a informar simplemente o a captar voluntades con vistas a una acción determinada o a la consecución de un tipo de conducta deseable; tal los ejemplos recientes de campañas de vacunación, seguridad en el tráfico respecto al patrimonio forestal, erradicación de la tuberculosis, etc. Estas campañas suponen todo un programa complejo de comunicaciones externas.

Todo programa así concebido es en realidad un programa de acción social que sigue un proceso cuyas fases pueden ser metódicamente aisladas para la mejor comprensión del conjunto.

A) La acción tiene lugar dentro de un sistema social dado cuya comprensión general se impone, puesto que va a operarse sobre él. Las experiencias previas son, pues, muy valiosas y deben ser tenidas en cuenta después de valorados sus efectos y, claro está, los errores cometidos al aplicarlas.

B) El proceso comunicativo comienza en realidad cuando un miembro de la organización estima que existe un problema o una situación que reclama una toma de posición por parte de aquélla. Naturalmente llega a esta conclusión por observación directa de la realidad, por contactos con otros miembros de la organización con tareas concurrentes o por contactos con personas ajenas a ella, pero con intereses comunes o complementarios en que se inicie una acción.

C) La asociación a la idea de otros miembros de la organización es deseable y necesaria: aportan nuevas luces, delatan posibles alternativas y perfilan los proyectos. En cualquier caso, la presencia del «elemento legitimador» es aquí también imprescindible.

D) Legitimado el proyecto se entra ya en un estado típico de difusión pública que tiene por doble objeto: 1) comprobar si la necesidad prevista es sentida por el público como tal necesidad, en cuyo caso se tendrá adelantado mucho camino; 2) convertir el problema en problema del público, para lo que se utilizarán todas las técnicas comunicativas más idóneas y estimulantes.

E) Con ello no acaba el proceso. Si se pretende no dilapidar un esfuerzo humano y unos recursos económicos puestos al servicio del

programa, se impone una valoración permanente de resultados como consecuencia de la cual se operen correcciones continuas en los medios empleados, en los métodos previstos y hasta en los objetivos parciales. Se produce aquí también un circuito con retorno, definido por estos elementos:

2. LOS FACTORES DE INFLUENCIA

Se anticipó que la acción programa tenía por marco un sistema social dado. Con el término «sistema» quieren comprenderse tanto los elementos formales o de estructura como los de contenido o mentalidad del grupo sobre el que se opera.

Es innecesario señalar que unos y otros condicionan decididamente el modo de operación y, en ocasiones, hasta el programa mismo, que debe ser revisado o abandonado.

El destinatario último de toda comunicación es siempre el individuo. Resulta, sin embargo, evidente que la actuación individual: 1) acontece dentro de un marco de normas implícitas o explícitas, válidas para el grupo en que el individuo se inserta, y 2) se halla configurada por la posición dentro del grupo, ya que cada miembro se encuentra en una determinada relación con los demás miembros de aquél.

Tener esto presente permitirá reducir energía al suprimir esfuerzos inútiles por mal dirigidos y dar con la «codificación» del mensaje que resulte más comprensible y aceptable.

A) La existencia de normas en un grupo favorece ya la predicción aproximada de los comportamientos frente a una comunicación a él dirigida. El éxito de ésta, que depende en gran medida del comunicante y el destinatario, se trunca cuando la fuente presume que el destinatario se guía por normas que de hecho difieren de las realmente vigentes en el grupo a que pertenece; del mismo modo se da una mayor posibilidad de partir de bases erróneas cuando una misma comunicación tiene por destinatario grupos sociales diferentes. Este temor a errar por tal motivo es la causa de un fenómeno típico de las comunicaciones masivas: la *standardización* de los mensajes, de manera que, no chocando con la mentalidad de ningún grupo en particular, sean aptos para audiencias amplísimas. No es preciso añadir que lo que se gana en extensión se pierde en energía estimulante. El objetivo que se pretenda decidirá en cada caso el camino a seguir.

B) La posición social del destinatario en un contorno dado y su situación específica en el entramado de relaciones en él existentes condicionan la efectividad plena del mensaje, pero definen con mayor nitidez los tipos de comunicación que serán aceptados y los que no lo serán; porque podrán tomarse en cuenta previamente los modelos de conducta que al destinatario se le exigen, se le prohíben o se le toleran, y los que, a su vez, él tolera, exige o no admite.

5. Conclusión

La comunicación externa es, para toda organización, una necesidad; la comunicación interna es, para toda organización, algo más que una necesidad: es un elemento constitutivo. La técnica del manejo en ambos casos constituye instrumento, ciertamente imprescindible, de la gestión administrativa.

Pero acaso mereciera, antes de acabar, prevenirse en esta materia frente a dos actitudes extremas por igual erróneas: la optimista y simplificadora, que ignorando que la comunicación tiene por límites la tecnología y la oportunidad intentaría clarificar los ambientes más impenetrables y airear lo que por condición es reservado, y la discreta y recelosa, que desconfía por principio de toda información y de todo intercambio, cubriendo con barreras de prudencia o de secreto lo que por ser público debe ser notorio.

Desconocen los primeros que el silencio también es elocuencia, que el sonido no se transmite en el vacío, que la voz precisa ambiente en que resonar; olvidan los segundos que las comunidades que dialogan progresan con mayor rapidez que las que monologan.

Aunque, en verdad, siempre habrá hombres que no saben lo que comunican y habrá «otros que no comunican lo que saben: a éstos —añade Quevedo, donosamente— se les ha de tener lástima de la condición y envidia del ingenio, pidiendo a Dios que les perdone lo pasado y les enmiende lo por venir».

OBRAS CITADAS EN EL TEXTO

- E. LATHAM: «Hierarchy and Hieratics», en D. WALDO: *Ideas and Issues in Public Administration*, McGraw-Hill, Nueva York, 1953.
CH. I. BARNARD: *Las funciones de los elementos dirigentes*, I. E. P. Madrid, 1959.

- L. H. GULICK: «Notes on the Theory of Organization», en *Papers on the Science of Administration*, I. P. A., Nueva York, 1937.
- J. D. MILLET: *Management in the Public Service*, MacGraw-Hill, Nueva York, 1954.
- W. SAUER: *Filosofia juridica y social*, Labor, Madrid, 1952.
- W. SCHRAMM: *The Process and Effects of Mass Communication*, Univ. of Illinois Press, Urbana, 1955.
- M. JANOWITZ y R. SCHULZE: «Tendences de la recherche dans le domaine des communications de masse», en *Communications*, Rev. de l'Ecole pratique des Hautes-Etudes, I, 16, Seull, Paris, 1961.
- E. SERRANO GUIRADO: «Voz «Administrado», en *Nueva Enciclopedia Juridica Seix*, II.