

# LAS COMUNICACIONES EN LA ADMINISTRACION

301.153.2 : 35.081.7

Por JOSÉ LUIS LÓPEZ HENARES

La comunicación es un problema fundamental en toda organización, siendo mayor su importancia en la Administración pública por la magnitud de la misma. En el presente artículo se analizan sucintamente los fines, elementos, principios e importancia del proceso de comunicación.

## INTRODUCCION

Dentro de los tratados dedicados al estudio de la Administración pública se concede cada vez más importancia al problema de las *comunicaciones*. Entre nosotros apenas se ha utilizado este término salvo para referirse al estudio general de las comunicaciones postales: terrestres, marítimas o aéreas, de tal forma que muchos al escuchar o leer esta palabra piensan más en los medios de transporte, que relacionan a los hombres, que en un problema técnico de ligar o vincular a los individuos y unidades que componen una organización.

Refiriéndonos a la Administración, como en general a toda organización, comunicación es, según PFIFFNER, el «proceso de transmitir instrucciones, especialmente escritas y verbales, para determinar una cierta actuación», pero podríamos dar una definición más amplia y comprensiva diciendo que «comunicación es el proceso de transmitir o recibir informes, especialmente verbales o escritos, con el fin de determinar una cierta actuación y asegurar la coordinación y la integración de las distintas partes de la organización».

Es un medio esencial para lograr el funcionamiento de toda organización. Esta se compone de un conjunto de unidades jerárquica y piramidalmente ordenadas, que para funcionar necesitan recibir instrucciones del mando, a fin de que su actividad se desarrolle conforme al plan establecido. La organización es, por esencia también, una unidad superior, un todo que para mantener su estructura unitaria requiere la debida comunicación y relación de sus partes. Esta relación necesita la adecuada estructura orgánica que determine los canales formales de comunicación, pero al mismo tiempo exige también que tales canales sean utilizados de una manera continua y fluida. La comunicación es, como dice MILLET, la corriente sanguínea de la organización adminis-

trativa. El mando debe esforzarse para asegurar del mejor modo posible esta circulación. Un cuerpo necesita para su funcionamiento un aparato circulatorio, pero de nada serviría éste si a través de él no existiera una corriente sanguínea continua.

La comunicación ha sido un problema esencial para el mantenimiento y desarrollo de todas las organizaciones desde la sociedad política primitiva hasta las estructuras nacionales y supranacionales de nuestros días, las grandes empresas y las asociaciones de cualquier tipo que sean. Repárese en que ARISTÓTELES cuando pensaba en diseñar la dimensión ideal de la ciudad creía que ésta no debería superar los límites dentro de los cuales la voz de una persona pudiera ser escuchada por el resto. Con esto, ARISTÓTELES no hacía más que manifestar la necesidad esencial de que la voz que manda o dirige la *civitas* o la organización debe llegar a todos los miembros de la misma por igual, lo que garantizará la unidad y el buen funcionamiento de la comunidad.

#### FINES DE LA COMUNICACION

Estos vienen expresados en la definición que dábamos antes, de la que se deduce que los fines son fundamentalmente: a) La efectividad del mando. b) La coordinación de las actividades de los diferentes órganos. c) Asegurar la unidad e integración de la organización; d) La información de los órganos o unidades superiores mediante el constante flujo informativo desde las unidades subordinadas.

La efectividad de las instrucciones y órdenes del mando es imprescindible para el funcionamiento de la organización. Esta efectividad será tanto mayor cuanto más lograda sea la comunicación entre los órganos superiores de donde emanan las instrucciones o decisiones y los órganos operativos encargados de llevarlas a cabo. Estos necesitan comprender perfectamente las instrucciones y el sentido y la razón de las decisiones, por lo que será conveniente desplegar una gran habilidad comunicativa a fin de lograr la identificación de los empleados o funcionarios ejecutantes con la mente dirigente.

En cuanto a la coordinación no es éste el lugar de destacar su importancia. Admitida ésta, sólo nos queda señalar que el medio de

lograrla es la utilización eficaz de los procedimientos y técnicas de comunicación más apropiados. La tendencia al desarrollo de barreras y compartimentaciones entre las distintas unidades de todas las organizaciones es tan general que hay que considerarla como axiomática. La solución será, por tanto, procurar la intercomunicación y la relación frecuentes de todos los órganos, estableciendo a tal efecto no sólo los sistemas y medios de participación y concurrencia en la elaboración de las decisiones, sino también la mutua información en todos los aspectos comunes.

Cuanto acabamos de decir vale también para la otra finalidad que señalamos en la actividad comunicante de la Administración, al decir que ésta ha de tender a crear un espíritu común entre las distintas unidades y órganos que componen aquélla. Es preciso evitar en todos los niveles lo que con frase gráfica se dijo para Francia: «Tenemos Ministerios, pero no tenemos Estado.» Con ello se pretendía acusar el mal de una defectuosa integración de la unidad superior de la Administración del Estado.

Finalmente, la comunicación ha de ser de doble sentido. Al mismo tiempo que permite la llegada de la savia inspiradora y motriz a las unidades subordinadas, debe procurar la información ascendente de todo aquello que pueda interesar a los órganos superiores en relación con la marcha de la organización. En el actuar de ésta, y especialmente cuanto mayor es su volumen, las unidades de ejecución son las que por contacto con la realidad están en mejores condiciones para informar sobre las dificultades y problemas que presenta la realización de los programas y planes.

## ELEMENTOS DE LA COMUNICACION

Según MILLET, los elementos fundamentales de la comunicación son:

1.º *Comunicante*.—La característica primordial de éste es que debe pronunciarse dentro de su ámbito de competencia. Si se trata de un jefe que da instrucciones, ha de tener la autoridad suficiente sin invadir esferas atribuidas a otro organismo o exigir o pedir más de aquello que le es permitido. En el caso de los subordinados, que emiten infor-

mes o elevan propuestas, éstos han de estar relacionados con su cometido y sus funciones.

2.º *Medios de transmisión (correo, telégrafo, teléfono, radio, teletipo, televisión, etc.).*—La técnica moderna permite establecer una red de comunicaciones que admite la transmisión directa e instantánea, lo que ha facilitado la formación de las vastas organizaciones de hoy día. Así, grandes compañías comerciales americanas mediante una red de teletipos pueden llevar al día su contabilidad, a pesar de los miles de kilómetros que separan a su dependencia; registran automáticamente en la central de Nueva York, por ejemplo, las operaciones realizadas en Chicago o San Francisco; la dirección puede dar órdenes o contraórdenes al minuto respecto a sus operaciones técnicas, comerciales o financieras, según las informaciones que vaya recibiendo. En el orden militar el Pentágono posee un sistema de comunicación instantánea y minuciosa con todas las bases del mundo, lo que reduce la compleja organización defensiva a una monolítica y fuerte unidad. La diplomacia, que antes tenía que actuar a través de la lenta comunicación postal, puede hacerlo hoy de un modo coordinado y uniforme en cualquier momento y a cualquier hora si se posee un sistema de radio o teletipos; de este modo se pueden dar instrucciones simultáneas a todas las cancillerías o representaciones en el exterior, a fin de adoptar una determinada actitud, hacer frente con criterio uniforme a ciertas situaciones o desencadenar una ofensiva política concreta.

3.º *Forma.*—La comunicación, ya sea por exigencias normativas o espontáneamente, se plasma en ciertos moldes o formas. La carta, el informe, el oficio, la circular, el discurso, los manuales, los boletines, las publicaciones periódicas o no periódicas, etc., son diferentes formas en las que se concreta el mensaje que toda comunicación lleva consigo. Tales formas deben cuidarse detenidamente. Hay que estudiar cuál es la mejor estructura que han de poseer para lograr su finalidad. Los oficios o cartas farragosos suelen ser más causa de perturbación que de beneficio. Las publicaciones o boletines que por su mala calidad o por su falta de atracción no se leen resultan inútiles y económicamente desventajosos. Las circulares que por no haber sido redactadas atentamente resultan imprecisas son fuente de equívocos, de consultas reiteradas y de dilaciones; en definitiva, de desorden. Los manuales, considerando como tales el conjunto sistemático y actualizado de las

instrucciones y órdenes de una organización, son cada vez más utilizados. Piénsese en el caso de nuestra Administración, la economía de tiempo y la facilidad de trabajo que supondría si todos los organismos tuvieran un manual de hojas intercambiables donde se poseyeran sistemáticamente ordenadas las normas que regulasen la actividad y competencia de tales organismos. El funcionario tendría una fuente clara y segura donde poder conocer desde la legislación general hasta las instrucciones concretas y particulares para las diferentes materias. Se lograría además un criterio uniforme de actuación y una mayor identidad entre las unidades operativas y los centros directivos.

4.º *Receptor*.—Este debe ser conocido por el comunicante, pues la forma de la comunicación estará concebida en función del mismo. No se pueden utilizar los mismos medios ni las mismas palabras con todos los miembros de la organización. La comunicación depende de los factores culturales; de aquí que éstos tengan que ser apreciados y tenidos en cuenta, tanto desde un punto de vista individual como social, para conocer al receptor o destinatario.

¿Debe establecerse la comunicación con muchos o con pocos? Realmente no se pueden dar reglas fijas. El principio sentado es que la comunicación tiene que realizarse con todos aquellos a quienes afecta, por lo que el mando debe prestar continua atención al sistema utilizado en la distribución, a fin de asegurarse de que todos los que necesitan instrucciones e informaciones las reciban.

5.º El objetivo de la comunicación es lograr una «determinada reacción» positiva o negativa. La comunicación que no lograrse este objetivo sería inútil. Por ello se considera un elemento de la misma conseguir el comportamiento propuesto. Esta es la razón que el mando ha de investigar y estar atento a la información que puede llegarle de los subordinados para conocer cuál es la reacción o respuesta a sus órdenes, a fin de modificar éstas en el sentido conveniente.

## PRINCIPIOS DE LA COMUNICACION

Cualquiera que sea la forma de la comunicación, ésta ha de realizarse de acuerdo con los siguientes principios. Tiene que ser:

a) *Clara y fácilmente comprensible*.—El estilo de los escritos debe

ser sencillo y no han de tener expresiones ampulosas o complicadas. En cuanto a la forma oral, a través de reuniones, entrevistas, conferencias, etcétera, conviene centrar perfectamente la cuestión para que las ideas manejadas sean las mismas para todos los interlocutores o participantes en la reunión. A este fin se utilizan cada vez más los medios visuales. Está experimentalmente comprobado que cuanto mayor es el número de sentidos que se estimulan simultáneamente más intensa es la comunicación. Si se puede lograr una comunicación audiovisual, ésta tendrá más efectividad que la simplemente auditiva. Las agencias de publicidad han desarrollado grandes avances técnicos en este sentido. La Administración debe utilizar en mayor escala que hasta ahora los medios visuales no sólo en su comunicación con los administrados, sino en su funcionamiento interno. En las reuniones en que se discuten propuestas o proyectos se facilitaría extraordinariamente la discusión y el entendimiento si se utilizasen simultáneamente explicaciones y medios visuales con gráficos ilustrativos. En las reuniones de los jefes con sus subordinados para dar instrucciones sobre un plan de acción, la presentación gráfica de éste, si es posible, facilitará muchísimo la comunicación.

b) *Oportuna*.—En cuanto al tiempo, existe casi siempre un momento óptimo que es el que hay que utilizar. Oportunidad quiere decir en el momento justo; ni antes ni después. Una elemental cautela de previsión requiere que las órdenes, la petición de informes, la remisión de éstos, las reuniones preparatorias, etc., y cuantas formas de comunicación existen, se hagan con la antelación debida. Ahora bien: ésta no debe ser excesiva, pues unas instrucciones transmitidas con notable antelación pueden perder fuerza en el momento de su ejecución. El que la comunicación sea oportuna quiere decir también que cuando se trate de «formas» periódicas éstas deben revisarse continuamente para ponerlas al día. En cuanto tales formas, ya sean circulares, oficios o cualquier otro tipo, se hacen rutinarias y siguen manteniendo fórmulas, palabras o conceptos superados, pierden la cualidad esencial de la comunicación: que ésta sea viva. La rutina destruye las comunicaciones y las hace inoperantes. Nada hay tan funesto y destructor en el caso de las comunicaciones escritas como esa fría y cansina reproducción periódica de escritos, instrucciones, memorias, etc., que ponen de manifiesto el exclusivo deseo de cumplir una fórmula sin tener interés por el contenido.

c) *Uniforme*.—Para los órganos y funcionarios similares. Si uno de los fines principales de la comunicación es lograr la compacta integración de la organización, mal podría conseguirse ésta si las órdenes fueran diferentes. Ahora bien: esta uniformidad no debe ser obstáculo para permitir cierta flexibilidad. La vida de la organización en sus diferentes ramas y aspectos puede ofrecer tal multiplicidad de situaciones que hay que plegar la comunicación a las exigencias de tal variedad.

d) *Esperable*.—El destinatario en todo fenómeno comunicativo no debe ser sorprendido. El mensaje que se transmite ha de estar dentro del repertorio de cosas esperables. No obstante, pueden existir circunstancias en que sea necesario proponer o ejecutar actuaciones muy diferentes a las habituales; en tales casos hay que ser conscientes de tal problema para «preparar el terreno» y evitar la sorpresa. Generalmente cuando a un organismo se le pide un funcionamiento al que no está habituado actúa mal. Esto podría evitarse en muchos casos si mediante las formas y medios adecuados de comunicación se consiguiese que tal organismo llegase a comprender perfectamente el nuevo servicio que de él se pide.

e) *Estimulante*.—Es decir, la comunicación ha de favorecer la espontánea respuesta deseada. Ha de estimular la aceptación de su contenido, tanto en orden ascendente como descendente. Ya hemos dicho antes que la comunicación no se agota en sí misma; tiene como fin conseguir un resultado y ha de facilitar la mejor realización de éste. Ello exige cualidades de convicción en el comunicante. La habilidad en la redacción y la aptitud para suscitar el apoyo y el entusiasmo en relación con las ideas expuestas tienen gran importancia en este sentido.

## BARRERAS EN LA COMUNICACION

Para conseguir una efectiva y fluida comunicación será preciso superar una serie de barreras que son inherentes a la condición humana y a la complejidad de las organizaciones. Conviene conocer estas barreras u obstáculos para suprimirlos o al menos reducirlos o sortearlos.

a) *Actitudes personales.*—La comunicación en la Administración, aunque generalmente tenga lugar entre órganos o instituciones, los polos últimos del proceso comunicativo son siempre los hombres. La actitud de éstos es básica para que la comunicación se realice. En cuanto al comunicante, bastará que siga las reglas o principios anteriormente expuestos, pero en el caso del receptor es preciso que éste tenga buena disposición para acoger las ideas expresadas por el comunicante. En la relación directa de persona a persona es imprescindible saber escuchar, oír atentamente la exposición del comunicante.

b) *El lenguaje.*—Este es expresión de ideas, y la correlación término-idea no siempre es la misma en todas las personas. Por de pronto, existen diferentes idiomas, siendo interesante recordar la confusión de lenguas de que la Biblia nos habla al referirse a la construcción de la Torre de Babel. Bastó la falta de entendimiento entre los miembros de la colectividad que se propuso aquel colosal objetivo para que todo el sistema organizativo que hasta entonces había funcionado bien se viniera abajo.

Pero aun utilizando el mismo lenguaje, las palabras no siempre tienen el mismo significado, no despiertan idénticas respuestas o resonancias mentales en los que las escuchan. De aquí que haya que poner exquisito cuidado en las palabras utilizadas, procurando que según la cultura y medio de los destinatarios reciban éstos el mensaje que efectivamente quiere transmitirles el emisor o comunicante.

Por otro lado, no hay que olvidar que la vida va más de prisa que el lenguaje y que hemos de expresar las ideas con las palabras que tienen vigencia en el momento en que las manifestamos.

c) *La diferente ideología de las personas.*—Los prejuicios o posiciones apriorísticas dificultan extraordinariamente la comunicación, por lo que el comunicante ha de saberlo para actuar en la debida forma.

d) En otros tiempos la *distancia* fué barrera en la comunicación. Hoy puede serlo en la relación de persona a persona, pero en un sistema general de organización no es un factor negativo apreciable, ya que los medios modernos de comunicación han superado la separación. La distancia puede ser un obstáculo, pero no por lo que tiene de separación especial en sí, sino por cuanto este alejamiento puede dar lugar a la existencia de circunstancias ambientales diferentes entre los comunicantes, lo que de no ser tenido en cuenta perjudicará la comprensión entre ambos.

e) *Defectos estructurales de la organización.*—Las vías normales a través de las que debe discurrir la comunicación son los canales orgánicos formalmente establecidos. Si éstos no están racional y adecuadamente fijados, las perturbaciones surgirán inevitablemente. Al lado de los canales formales de comunicación existirán por la propia e incontrolable biología de las relaciones sociales otras líneas no formales de comunicación (amistad, vínculos profesionales, origen local común, etcétera), pero en buena lógica éstos han de estar reducidos al mínimo, y para ello nada tan útil como establecer la estructura formal, en la que más que entorpecida se vea facilitada y estimulada la comunicación.

CHESTER BARNARD señala a este respecto las siguientes reglas: los canales han de estar bien determinados y conocidos; todo miembro de la organización ha de tener un canal de comunicación bien definido; éste tiene que ser tan directo y corto como sea posible; las líneas de comunicación han de respetarse siempre; se colocará en los puntos neurálgicos de comunicación a empleados de gran competencia.

f) Finalmente, otra barrera para la comunicación, señalada por PRIFNER, es la *magnitud de la organización*. Su complejidad hace más difícil la relación de sus miembros, los diversifica más y aumenta o puede aumentar los factores de dispersión o incompreensión. De aquí que las grandes organizaciones tengan siempre oficinas o secciones especiales dedicadas a las comunicaciones.

## CONCLUSION

Con estas breves consideraciones no hemos pretendido más que tocar someramente algunos de los puntos esenciales del problema de las comunicaciones en la Administración pública. Problema que pone de manifiesto, por otra parte, la importancia de los aspectos no jurídicos de la Administración. En las relaciones entre los distintos órganos de ésta o entre aquéllos y los administrados se pueden utilizar medios y formas que desde un punto de vista jurídico serian irreprochables y que, sin embargo, desde un ángulo técnico de comunicación podrian ser desastrosos. Una circular dictada dentro de la competencia, atribuida

y dirigida a los destinatarios legalmente fijados, sería, como digo, irreprochable jurídicamente, pero por su inoportunidad, confusión, lenguaje, etc., podría ser inoperante y hasta funesta. De aquí el interés de prestar atención a las comunicaciones, cuyo problema, visto en su totalidad, abarca desde la relación y diálogo directo entre jefe y subordinado hasta la conexión de los órganos superiores de la Administración. «Todo el personal al servicio del Estado —como decía JAVIER DE BURGOS en su «Exposición a Fernando VII en 1826»— debe formar entre sí una cadena que acabando en el último agente de Policía Municipal empieza en el Jefe de la Administración», y mal puede conseguirse la perfecta unión de estos eslabones si no se poseen las formas y los medios adecuados y se siguen los principios técnicos de la comunicación.