



TEMAS

TECNICAS INFORMATIVAS
Y ADMINISTRACION
PUBLICA

659.2:35

Por JUAN BENEYTO

Sumario: 1. Los medios de información en la sociedad actual. 2. La comunicación comunitaria de las actividades de la Administración.—3. El acceso a las fuentes y los mecanismos de difusión.—4. Los instrumentos de la influenciación.

1. Los medios de información en la sociedad actual

El fenómeno de la interacción informativa constituye una de las novedades de nuestro tiempo. Los hombres se enteran de las cosas no sólo merced a los medios tradicionales de la observación y la conversación, sino principalmente gracias a los nuevos instrumentos de carácter técnico y organización empresarial. A consecuencia del cambio de juicios y de opiniones, y aun de la simple recepción de las noticias, la sociedad se encuentra influida, a veces de modo decisivo, hasta el punto de que queda justificada la intervención y aun la absorción de este mecanismo por el Poder público (1).

La información como acontecimiento histórico coincide con el surgimiento de la sociedad de masas. Las nuevas técnicas despliegan su acción sobre un conjunto social particularmente predispuesto a la receptividad, capilar y medularmente poroso. La prensa, la radio, el cine, la televisión actúan sobre los individuos y los grupos (2). Por desgracia, el tema viene siendo considerado de modo desenfocado, a consecuencia del culto de los tópicos de la libertad de expresión y de opinión, cuya eficacia sólo sería argüible dentro de la sociedad del siglo XIX. Hoy es preciso tomar tales medios asépticamente y clasificarlos en relación con su destinatario: la comunicación informativa tiene un distinto nivel

(1) V. especialmente J. BENEYTO, *La interacción informativa en la órbita del poder del Estado*, «Revista de Estudios Políticos», 116, marzo-abril 1961, págs. 49-65.

(2) El tema se encuentra ampliamente representado en la bibliografía universal. En España, cf. J. BENEYTO, «Mass Communications», *Los medios de información en la sociedad moderna*, Madrid, 1957.

y exige un peculiar tratamiento precisamente por su contacto con las distintas parcelas de la sociedad. La idea de que tales comunicaciones pueden mirar al individuo, a la colectividad o a la comunidad y que la distinción de estas dos últimas categorías se marca por la diferenciación o calificación del receptor, me parece que no solamente es válida para la teoría general (3), sino que lo es también, y quizá particularmente, para la impostación de sus relaciones con la Administración pública.

En efecto, la Administración muestra ejemplos de comunicación informativa individual en el trámite de cualquier expediente y de modo concreto en el traslado de la resolución con que concluya (4). Hay comunicaciones informativas colectivas cuando la Administración se dirige a grupos interesados: a los opositores o concursantes a una plaza o —más ampliamente— a toda una categoría, por ejemplo, a los contribuyentes y aun a ciertas secciones de esta misma: a quienes están sujetos a declaración para fijar el impuesto sobre la renta (5). Más aún, también la Administración ofrece casos de actividad informativa comunitaria cuando su mensaje se dirige a la masa porque tiene carácter generalmente uniforme e indiscriminado, y expone así las razones de una decisión, las líneas de una política, etc.

Igualmente se dan en la Administración los distintos medios que utiliza la técnica informativa. La palabra es instrumento que sirve en la conferencia de prensa, en la visita al jefe, en el bando de viva voz; el cartel se encuentra en el llamamiento, imagen o símbolo de convocatoria; el libro sirve para que la Administración exponga lo que es un

(3) BENEYTO, «Mass Communications», págs. 15-16.

(4) La administración judicial, con su mayor tradición, muestra una serie de ejemplos de comunicación profundamente elaborados, como la citación y el exhorto. Asimismo aparece regulada la entrega de documentos de modo personal al destinatario en una extensa serie de actividades administrativas, e igualmente hay una preceptiva sobre la posibilidad de que tal entrega se haga a persona distinta, y a la inversa, se regula el depósito en oficinas públicas. También es interesante el encuadramiento de la llamada «orden singular» en este ámbito de las actividades informativas de carácter individual. Tal orden no consiste sino en una típica notificación al interesado, pero cuando se extiende a una entera categoría o grupo su vigencia autoritaria llega a ofrecerla marginalmente con relación al sistema de disposiciones con fuerza de obligar para las cuales exige la Ley una publicidad de tipo general, o como aquí señalamos, comunitario.

(5) Precisamente ha sido en España el Ministerio de Hacienda, de tanta solera, el que ha desplegado mayor actividad en este punto, no solamente distribuyendo a grupos de contribuyentes las normas pertinentes a la exacción del impuesto mediante folletos de instrucciones análogos a los ofrecidos por la Administración fiscal norteamericana, sino proporcionando un boletín de información a sus propios funcionarios (*Boletín de Información para funcionarios del Ministerio de Hacienda*, 1, 1960).

país, para que cada Ministerio haga pública su Memoria o algún Ministro deje constancia de su tarea. No solamente hay libros blancos o azules, sino manuales o guías, como el *Britain today* o el *España hoy*. La revista mira a un público más concreto, a menudo a un público de especialistas (obras públicas, agricultura, abastos...). Más aún, la Administración necesita utilizar como *common carrier* los medios de más descollante acción sobre la masa, los típicos medios periodísticos, pleróticos de actualidad. La acción gubernativa, la vida económica, incluso esas oposiciones y concursos por donde discurre el interés de funcionarios y de aspirantes a funcionarios, no solamente son seguidos en los boletines o gacetas, sino en la prensa diaria. Y bien se ve que de análogo modo conviene acudir a otros medios, como la radio, la televisión o el noticiario cinematográfico.

Pero hay una técnica informativa que está alcanzando gran desarrollo y que parece destinada a ser complementaria de la misma técnica administrativa: me refiero a las relaciones públicas. Estas ofrecen un conjunto de mecanismos que tienden a unir a las gentes interesadas y que traspuesto a la Administración implica nada menos que una consideración cordial de la «ventanilla». Las relaciones públicas se proyectan así en dos fecundas direcciones: de arriba abajo, saliendo al encuentro de las necesidades de los subordinados y del público en general, y de abajo arriba, creando un ambiente y estableciendo términos hábiles para que los subordinados, y en general el público, encuentren manera de expresar su posición (6).

2. La comunicación comunitaria de las actividades de la Administración

Podríamos seguir planteando nada menos que la publicidad de la Ley. No es excusable la ignorancia de las disposiciones legales, pero para que realmente las gentes se enteren es preciso acudir a medios de difusión que lleguen a los interesados. El Código Civil habla de un plazo de veinte días tras la inserción de la Ley en la *Gaceta*, por considerar que ha podido ser conocida de todos. Como la Ley de Régimen Jurídico de

(6) Entre la abundante literatura que va surgiendo sobre este punto cito el libro de SILVANO SPINETTI, *Le relazioni pubbliche nella Pubblica Amministrazione*, Roma, 1950, y su artículo en la «Revue Internationale des Sciences Administratives», 26, 1960, núm. 4: *Relations publiques et Administration publique*. Un mayor despliegue parece presentir G. DE ROSSI en su artículo *Relazioni pubbliche e informazione sociale*, en «Relazioni Pubbliche», julio-agosto 1960.

la Administración exige para que una disposición sea aplicable que haya sido inserta en el *Boletín Oficial del Estado*, podría estimarse que tal inserción implica ya la comunicación congruente (7). Sin embargo, me parece distinta la inserción en el *Boletín* que es condición de vigencia y aun de validez, de la típica comunicación comunitaria que aquí consideramos, por cuanto podría discutirse que el público de lectores del *Boletín* fuese indiscriminado. De ahí que prácticamente se utilicen los medios empresariales de información para difundir esas mismas leyes y disposiciones.

Dejando, pues, el caso límite de la Ley, por lo que toca a las actividades de la Administración y precisamente en la línea de las relaciones públicas, esta tarea me parece semejante a la que realizan las grandes organizaciones comerciales o industriales. La Administración debe mirar al público como una empresa privada mira a su clientela. Sus órganos han de conocer el estado de la opinión pública no sólo por cortesía o comodidad, sino para corregir y revisar sus actuaciones de acuerdo con las exigencias de orden colectivo. Solamente así podrá estimarse una colaboración social en la que se logre la participación de todos los ciudadanos. La Administración desplegará entonces la actividad divulgadora, conciliadora o mediadora que resulte implicada más directamente en el nuevo esquema. La Administración formulará de modo consecuente su conducta procurando mejorar la opinión que ha surgido en torno a sus actividades, exaltando la buena voluntad y el carácter social de sus objetivos, decantando de las investigaciones sobre *mass communications*. Importa que la Administración esté presente, conviene que informe. La ausencia de información es también aquí inconveniente; da paso al rumor, hace posible la improvisación de climas... (8).

¿Cómo preparar este quehacer? Hay que producir noticias y hay que contar con el interés del público, mantenerlo y alentarlo. La producción de noticias no debe saltar las cauces normales. Nada hay menos periodístico que lo editorialmente oficioso, y tampoco existe forma menos eficaz. No es cuestión de llenar los periódicos con remitidos,

(7) Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, art. 29: «Para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas habrán de publicarse en el *Boletín Oficial del Estado*, y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo 1.º del Código Civil.»

(8) Sobre todo esto, J. BENEYTO, *Teoría y técnica de la opinión pública*, Madrid, 1961.

sino de hacer penetrar en el mundo informativo la conciencia de que la Administración es también noticia.

El camino normal pone en relación al periodista con el funcionario. Los titulares de puestos superiores suelen disponer de libertad de expresión: han de dar las líneas de la política de sus departamentos o sus centros, y la dan generalmente por medio de declaraciones, conferencias de prensa o entrevistas. Los funcionarios dependientes han de obrar con una gran prudencia, pues no pueden divulgar asuntos confidenciales sino cuando esta información tiene un valor orientativo y esté fuera de duda que el periodista considerará el aserto *of record*. En esta línea diversos países han establecido disposiciones reguladoras de tal actividad: Inglaterra dispone de la Ley de secretos oficiales, que abarca los informes relativos al Gobierno y a los servicios públicos; Francia marca los límites en su Estatuto de la Función Pública, donde de modo muy preciso se define la exclusión de toda divulgación «capaz de dañar la buena marcha del servicio o los intereses generales del ramo». En España hay que referirse al Código penal, cuyo artículo 267 sanciona la revelación de secretos de los que se tenga conocimiento por razón del oficio, la entrega indebida de papeles o de copia de papeles a cargo del funcionario y que no deban ser hechos públicos (9).

Los funcionarios producen la noticia mediante la difusión de notas o documentos. A veces tal producción constituye la tarea de un funcionario determinado, que es el portavoz o jefe de la oficina de información. Especialmente encontramos este ejemplo en los departamentos de Asuntos Exteriores; pero también se da en otros centros, no siempre, sin embargo, de modo tan autorizado.

Pero lo más importante para lograr el mejor impacto de esta actividad es que se produzca la noticia en el momento oportuno. Sin la oportunidad, la información merece ir al cesto de los papeles inútiles. Hay que hablar cuando haya algo que convenga decir, o cuando se deba rectificar —y en este caso con la mayor urgencia— lo que otros hayan dicho. El abuso electoralista —criticado en ciertos niveles de la Administración americana— entrega el mecanismo a las preocupaciones del momento, pero la ausencia de preocupaciones distancia del pueblo a la Administración. ¡Cuánto hay de trato singular y de singular prudencia en todo este terreno!

(9) Cf. en la obra de J. BENEYTO, *Ordenamiento jurídico de la información*, Madrid, 1961.

3. El acceso a las fuentes y los mecanismos de difusión

La gran tarea de nuestra época —ante las transformaciones sociales y políticas que dan tan sorprendente fuerza al Estado— es esta de aproximar la Administración al pueblo. Conviene, pues, e incluso urge, que aquella tribuna que logró la prensa en la Cámara (y que la colocó como cuarto poder) se generalice a la entera Administración mediante la preparación de fuentes informativas accesibles al público.

También aquí nos encontramos con distintos niveles y aun con distintos ámbitos. Es preciso reconocer la existencia de fuentes inaccesibles, secretas, ejemplificadas en la atmósfera de la guerra e igualmente explicables en nuestro mundo de tensiones internacionales. Los Estados Unidos distinguieron fuentes secretas de modo total (*top secret*) y fuentes de difusión restringida (*restricted*). Hay también materias o informaciones prohibidas —que pueden serlo como en Derecho francés— libremente por Decreto aprobado en Consejo de Ministros, según el proyecto español de Ley de Publicidad (1935), sobre asuntos concretos y circunstancias también determinadas (10).

Los mecanismos de difusión toman formas diversas. Cabe la forma autónoma de la audiencia de reporteros o el llamamiento de periodistas para que la noticia producida por la Administración sea elaborada por aquellos agentes. Cabe la forma protegida o arropada derivada de la documentación —al modo americano de los *releases*—, con lo cual la información se entrega en estado de semielaboración para que los periodistas acaben de preparar su presentación al público. Y cabe, finalmente, la forma dependiente, que se muestra con la entrega de información ya elaborada (notas oficiosas, remitidos, artículos editoriales).

Ya puede comprenderse que si la primera forma tiene algunos inconvenientes es marcada igualmente por las mayores ventajas, ante todo porque solamente con ella se deja ver una cierta espontaneidad que siempre gusta al lector. Normalmente se acude al llamamiento de periodistas situados en publicaciones-clave, a los que se da a conocer informaciones que aparecen como de «fuentes autorizadas» o procedentes de «círculos generalmente bien informados».

La forma protegida cuenta con un llamamiento análogo al de la

(10) V. el tema, dentro de la regulación general comparada, en J. BENEYTO, *Ordenamiento jurídico de la información*, cit.

forma autónoma y seguido de suministro de material preparado *background* sobre el tema, con lo que se ataca por el lado más débil al periodista, que encuentra facilitada su tarea, a medio hacer su quehacer.

La forma dependiente exige la utilización de los medios informativos —la prensa ante todo— como *common carrier*. Se da con las notas oficiosas, reguladas desde las primeras leyes de Prensa de Francia (1814-1, 1852) como remitidos de inserción obligatoria. Inglaterra las viene dando desde 1888 «para información del público, a petición de departamentos u oficinas gubernamentales». En los últimos tiempos la nota oficiosa ha venido a ser enmascarada en la noticia misma producida por mediación de la agencia oficiosa. En vez de ser el departamento o centro, es la agencia quien da la información.

Interesa, en fin, considerar los niveles de difusión de las actividades de la Administración ligados paralelamente al ámbito propio de los departamentos o centros. Hay un nivel central que se proyecta sobre el país entero; otro territorial que alcanza a regiones o provincias y otro local que propone el inmediato contacto con el vecino. (Y éste es precisamente el más antiguo, que contó con el tradicional pregón, ya que los demás necesitaron del avance de la técnica.) El Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales prevé entre nosotros la difusión de las resoluciones de la Diputación Provincial, señalando la cuenta sucinta que ha de dar el Presidente a los Diputados, la publicación de un extracto por el *Boletín Oficial* y la posible edición de boletines informativos. Estos mismos han ido surgiendo en la órbita local con ejemplos más que decorosos (11).

4. Los instrumentos de influenciación

Es necesario que la Administración pública disponga de elementos

(11) Decreto de 17 de mayo de 1952, art. 171: «El Presidente de la Diputación dará cuenta sucinta a la Corporación, en cada reunión mensual, de las resoluciones de mayor importancia que durante el mes anterior hubiere adoptado, para que los Diputados conozcan el desarrollo de la administración provincial, y publicará un extracto en el *Boletín Oficial* de la provincia.» Art. 249: «El extracto de los acuerdos de las distintas sesiones «se redactará en forma concisa y clara», publicándose en el *Boletín*, «donde también se insertará cuanto deba ser divulgado», como resumen de presupuestos y cuentas, Memorias, subastas, concursos, resoluciones, órdenes, medidas excepcionales, obras o proyectos de trascendencia y circulares. «Análogamente podrá publicar boletines informativos».

Destaco el *Boletín Informativo del Ayuntamiento de Valencia*, que da, de una parte, miscelánea cultural y erudita, y de otra, completísimo extracto de la actividad de la Corporación.

para conocer el estado de la opinión, aunque no haya de ser ella misma la elaboradora de encuestas o análisis. Cliente de los centros que trabajan sobre esta materia y con personal preparado para aplicar con el debido índice de vigencia los resultados ofrecidos, la Administración habrá de disponer de un cuadro doxológico real antes de tomar una medida y, sobre todo, antes de disponerse a iniciar una campaña de difusión (12).

El desarrollo de las técnicas publicitarias ha trastornado de tal manera el mecanismo de los controles mentales que es preciso contar con sus consecuencias. También la Administración tiene que persuadir al público de que se vacune, que conduzca con prudencia, que colabore con la política de precios, etc. Todo esto habrá de hacerse antes por sugestión que por coacción, y el funcionario encargado de orientar las relaciones públicas de cada centro o departamento deberá saber contar con la estructura social de la capa o grupo a quien haya de dirigirse la información pertinente. Habrá de aplicar los consejos de los sociólogos y para ello tendrá que dominar ciertas disciplinas, mas sobre todo deberá utilizar los medios más adecuados para lograr la influencia que se busca.

Tradicionalmente se resolvieron los primeros problemas—ciertamente aún rudimentarios—de este proceso mediante la inserción de periodistas en la Administración; dejando de exigirles el *onus* burocrático se les convertía en agentes del centro o departamento en los periódicos. Más tarde se ha acudido a la proyección de la Administración mediante la organización de oficinas gubernamentales, con la ayuda a organizaciones no gubernamentales o mediante la llamada publicidad compensada. La fórmula media es ofrecida por los centros de documentación. Así, Francia documenta sobre los principales problemas de actualidad e Italia informa sobre las orientaciones de la actividad del Estado y sobre los datos de sus realizaciones. En otros casos resulta más eficaz la utilización de institutos no gubernamentales (por ejemplo, la empresa francesa Pharos) y aun la creación de sociedades de amigos (amigos de ciudades, de países, de instituciones e incluso de iniciativas en curso de desarrollo). La publicidad compensada se logra mediante el anuncio de emisiones de Deuda, de ferrocarriles, servicios o entes paraestatales, en juego análogo al de la publicidad normal sobre espectáculos, en la organización y la orientación de la prensa de

(12) J. BENEXTO, *Teoría y técnica de la opinión*, págs. 201-206.

empresa. Caso límite es la publicación de páginas enteras de la prensa sobre la labor de las autoridades o de las entidades, auténtica compra de espacio, utilización del típico anuncio. Pero esto ya no es influencia del medio informativo, sino publicidad de cara a los lectores.

De cualquier modo, el solo planteo del tema me parece un estímulo para desarrollar la problemática pertinente; que resulta, desde luego, muy extensa y que, con la transposición de los esquemas de análisis de contenido, ofrece un despliegue extraordinariamente atrayente.

