



NOTAS

LAS RELACIONES PUBLICAS EN LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA

EL tema de las relaciones Administración y público constituye uno de los temas apasionantes más actuales que puede plantearse a los administrativistas y, en general, a cualquier ciudadano, a cualquier administrado. La Administración pública ha tomado conciencia desde hace ya bastantes años de que la efectividad de sus tareas es imposible si no cuenta con la colaboración del público, con su comprensión de las finalidades de cada una de las acciones administrativas, de las normas administrativas en general.

Conviene precisar que las relaciones entre Administración y administrado se plantean en distintas esferas. Dichas relaciones afectan fundamentalmente a dos planos: el del diálogo y la comunicación, que normalmente se llama relaciones públicas, y, por otra parte, todos aquellos cauces a través de los cuales el particular participa ac-

tivamente en la programación, en la gestión o en las decisiones administrativas. Las relaciones públicas pueden entenderse aunque sea extraordinariamente difícil dar una definición de las mismas, como lo demuestra el hecho de que en 1960 se seleccionaran sólo en Estados Unidos más de 1.700 definiciones, como un conjunto de actividades sistemáticas dirigidas a conseguir la adhesión y el diálogo entre la Administración y el administrado. Esta finalidad de creación de un clima adecuado para la comprensión y el entendimiento entre los dos sujetos que intervienen en las comunicaciones administrativas es quizá la característica más relevante de las relaciones públicas. Otro aspecto fundamental es la utilización, o al menos la promoción y adecuación, de las diferentes técnicas de comunicación social que pueden servir para dar cauce adecuado al deseo de los particulares de intervenir y de colaborar en la actividad de la Administración y al interés de ésta por hacer llegar al público los motivos que han inspirado sus decisiones.

Concebidas así las relaciones públicas, es importante distinguirlas —como ha puesto de relieve H. Sampelayo en la sesión inaugural del I Coloquio Internacional sobre Información Administrativa— de otros sistemas de participación del administrado. En primer lugar, de la participación en la programación o elaboración de proyectos de disposiciones o de medidas de gobierno. Esta participación, que afectaría tanto a la colaboración en la producción de las normas administrativas o legales como a las informaciones públicas, la intervención en grupos de trabajo, las informaciones sindicales, etc., no constituye relaciones públicas en sentido estricto, pues su finalidad no es la creación de ese clima general de adhesión y de entendimiento mutuo, sino de una manera directa e inmediata alcanzar una mayor eficacia en el procedimiento y en el actuar administrativos. Lo mismo sucede con lo que pudiéramos llamar participación en la gestión de los servicios públicos o participación en juntas y órganos administrativos de carácter mixto. En todos estos casos lo que predomina es el criterio de la productividad, de una mejor gestión.

Por otra parte, en la Administración española, como en las de los demás países y en todas las épocas, han existido y existen una serie de servicios administrativos que llevan a cabo actividades de relación con el público. En general, todos los funcionarios que trabajan en oficinas a las que acude el particular para realizar determinados trámites o gestiones, en último término están llevando a cabo relaciones con el público. Sin embargo, no es este el con-

cepto ni el contenido que debe darse a las relaciones públicas. Existen también servicios administrativos con una función específica y concreta dentro del mecanismo de la Administración pública, cuya actividad es en gran medida de comunicación con los particulares. Incluso en este caso, dichos servicios no pueden confundirse con las relaciones públicas, pues su finalidad es independiente de las mismas. Las relaciones públicas constituyen más que unos servicios concretos dentro de la Administración un planteamiento general de la misma, que afecta al conjunto de su organización, y para cuya difusión e implantación interesa que existan determinados órganos *staff*, minoritarios, que intenten, a través de su asesoramiento técnico a los órganos directivos, influir en la total actividad de los distintos servicios y órganos de la Administración. Igualmente dicha función *staff* debe completarse con el asesoramiento o la programación general de la utilización de aquellas técnicas que sean adecuadas para conseguir la creación de este clima de entendimiento y diálogo. A los técnicos de relaciones públicas les corresponde contribuir a que la actuación externa de la Administración sea apta para despertar la confianza y la adhesión de los particulares.

A la vista de las consideraciones anteriores, es claro que en la Administración española no se ha hecho todavía un planteamiento general y sistemático de las relaciones públicas. Prueba de ello es que en la mayor parte de los ministerios no existen todavía órganos unitarios y coherentes encargados de promover la mejora de las relaciones con el administrado y de influir en la mejora formal de la actuación de los distintos servicios de cada departamento. Hasta ahora, el esfuerzo de la Administración española por facilitar las comunicaciones con el público se ha manifestado, sobre todo, en la creación de una serie de servicios administrativos que facilitan la posibilidad de una información recíproca. Los servicios de información administrativa, los servicios de prensa, de publicaciones, de protocolo, relaciones exteriores, etc., constituyen el conjunto de órganos a través de los cuales la Administración se comunica con los particulares.

A la vista de esta situación, tan esquemáticamente expuesta, podrían establecerse una serie de principios y sugerencias en torno a la problemática de las relaciones públicas en nuestra Administración.

1. Sin perjuicio de que todavía falten algunos servicios concretos de comunicación por estructurar, con los que existen actualmente y con las actividades que la Administración realiza en este terreno, es más que suficiente para instrumentar una adecuada po-

lítica de comunicaciones con el público. Para ello, lo que se necesita es disponer de órganos *staff* de relaciones públicas, cuya finalidad sea asesorar e impulsar a los distintos servicios de la Administración para que traten cada vez con más corrección a los particulares, sugerir que se adopten medidas encaminadas a facilitar las relaciones con el público, programar la formación de funcionarios en estas materias, cuidar de la correcta y coordinada aplicación de las diferentes técnicas de comunicación, etc.

2. El problema de base de las relaciones públicas en cualquier organización y, por tanto, en la Administración es que los elementos directivos sientan la necesidad de mejorar el clima de relación y de diálogo con los particulares y que estén dispuestos a valorar adecuadamente todo cuanto contribuya a lograrlo. En caso contrario, el hecho de que se organicen servicios concretos de comunicación tendrá una importancia relativa, pues en el fondo, el conjunto de la Administración, y sobre todo sus niveles más elevados, continuará presentando a los particulares esa doble cara de su aislamiento, de su reserva, de sus actitudes unilaterales.

3. La intensificación de las relaciones con el público en todos los terrenos, consecuencia del mayor intervencionismo de la Administración actual, exige también que con la misma generalidad y permanencia estas relaciones estén inspiradas, además de en objetivos de eficacia, en el deseo de lograr la adhesión y la colaboración de los administrados, su satisfacción y su confianza. Esta generalidad y continuidad afectan tanto a los distintos niveles y servicios de la Administración central como a los de la Administración local y provincial, que es con la que normalmente mantienen más contactos los particulares. De ahí la necesidad de resolver el problema de las comunicaciones internas entre los distintos órganos de la Administración central, periférica, institucional y local, con el fin de que cada uno de los organismos correspondientes puedan facilitar información global al administrado sin necesidad de remitirle a otro servicio. Las actividades de relaciones públicas deben hacerse de tal forma que prevean las particularidades de la administración territorial, utilizando reciprocamente los conocimientos y experiencias que existan en todas las zonas y niveles.

4. Otra exigencia concreta en este terreno es la coordinación interministerial, así como la coordinación entre los diferentes servicios de comunicación administrativa que existen en cada departamento. La coordinación ministerial en cuanto a la información administrativa está garantizada por la comisión creada al efecto y por la existencia del Centro de Información Administrativa de la

Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno. Ahora bien, dicha coordinación debe extenderse a otras actividades de comunicación administrativa, como son los actos públicos, las publicaciones oficiales, las actividades de distribución, la investigación y conocimiento de la opinión pública, las relaciones con los medios de difusión general, etc.

5. Aunque, por supuesto, toda comunicación tiene siempre un doble valor emisor y receptor, de informar y de informarse, es interesante pensar en la conveniencia de incrementar la actividad dirigida al conocimiento directo de la opinión del público, como medio indispensable para lograr su adhesión y colaboración. La escasa utilización de los sistemas de iniciativas y sugerencias y la insuficiente instrumentación de encuestas y sondeos aconseja el interés de perfeccionar los sistemas actuales de investigación y de comunicaciones ascendentes.

6. Es importante destacar la necesidad de disponer de los medios materiales adecuados por la realización de estas tareas. Las actividades de información y comunicación necesitan de grandes recursos materiales y personales. El costo de estos servicios es extraordinariamente elevado y no tiene unos resultados tangibles y cuantificables. Por ello, en general, la Administración suele escatimar los medios para su montaje. La aplicación de las técnicas sicosociales, la utilización de los medios de comunicación, el conocimiento de las características psicológicas de los sujetos a los cuales se destina la información, el saber de antemano cuáles son las actitudes y motivaciones del público, la utilización de los medios técnicos de difusión, la organización de actos públicos, etc., son actividades cuya rentabilidad es difícil valorar de una manera inmediata, pero cuya eficacia es indiscutible.

7. El elemento humano es, sin duda, el punto clave de todo el problema de las comunicaciones sociales y también de las comunicaciones administrativas. En este aspecto concreto, es sobre todo el funcionario el centro de las tensiones que se producen entre Administración y sociedad. A los funcionarios les corresponde la responsabilidad de poner en marcha el mecanismo que logre vencer la resistencia y desconfianza del público y conseguir una colaboración íntima entre Administración y administrados. Para ello es preciso modificar en parte la mentalidad del funcionario español y mejorar su formación en los principios y en las técnicas de las relaciones con el público. Pero también es fundamental tener en cuenta la necesidad de instrumentar un adecuado sistema de incentivos económicos y profesionales, que contribuyan a fomentar el logro de las

finalidades que se persiguen. Estos incentivos, que en el caso de las comunicaciones ascendentes a través de las iniciativas y sugerencias son insustituibles, pueden extenderse también, y con carácter general, a la actividad global de los funcionarios públicos, valorándose adecuadamente el trato y la satisfacción de los ciudadanos.

8. La expresión de Hooman, «el derroche de la comunicación», pone de relieve que en este terreno hace falta insistir cien veces si se quieren obtener resultados positivos. No basta con publicar unos folletos, con hacer un discurso, con dar una información. Frente a la desconfianza creciente del administrado, no solamente en España sino en otros países también, es necesario que la Administración tenga presente que debe insistir en lo mismo centenares y miles de veces para que la gente lo entienda, para que la gente colabore. Frente a la rapidez de propagación de un bulo, de un rumor sobre cualquier tarea administrativa, es necesario dar miles de veces la información adecuada, pues de cada cien mil informaciones, quizá sólo se aproveche una de ellas.

9. Junto a este aspecto cuantitativo es conveniente indicar que los principales requisitos psicológicos que debe reunir la comunicación son los siguientes: aceptación, obediencia comprensiva y participación. Las comunicaciones deben ser recíprocas y su éxito depende de que se planteen como diálogo y no como monólogo.—R. A.