

LAS RELACIONES CON EL PUBLICO EN LA ADMINISTRACION ESPAÑOLA

Por RAFAEL ANSON OLIART

SUMARIO: 1. Consideraciones generales.—2. Las actitudes del público frente a las relaciones de la Administración española con los particulares. — 3. Aspecto orgánico de las relaciones públicas en la Administración española. — 4. Aspectos subjetivos de las relaciones públicas en España.—5. El aspecto funcional de las relaciones públicas en España.—6. Conclusiones.

1. Consideraciones generales

EL tema de las relaciones Administración y público, como ha puesto de relieve el señor Sampeláyo en su ponencia, es realmente de los temas más apasionantes, más actuales, que hoy puede plantearse a los administrativistas y, en general, a cualquier ciudadano, a cualquier administrado. El profesor Villar Palasí, en una conferencia pronunciada con motivo de la Exposición Monográfica de Información Administrativa el pasado día 2 de junio, recordaba unas palabras del presidente americano Wilson: «La eficacia de la tarea administrativa, la Administración, es la piedra de toque de la política»; conforme el interés político pasa, van dejando

lugar en el apasionamiento a los graves problemas de la administración de todos los días. El profesor Villar Palasí se refería también en su conferencia a un famoso adagio, al razonamiento teológico-político de Espinosa, quien ponía de relieve que el poder no consiste en mandar, sino en ser obedecido, que la autoridad no surge por la coacción, sino por la adhesión que los administrados o los súbditos prestan a ese poder. Este adagio es fundamental para la comprensión de la política y de las relaciones entre Administración y administrados. En la medida que los particulares prestan su adhesión a los órganos administrativos, la Administración manda eficazmente.

Quizá por ello la Administración 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 la comprensión de las finalidades de cada una de las acciones administrativas, de las normas administrativas en general.

Conviene precisar, como ya lo ha hecho el señor Sampelayo, que *las relaciones entre Administración y administrados 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 activamente en la programación, en la gestión o en las decisiones administrativas. Las relaciones públicas pueden entenderse, aunque sea extraordinariamente difícil poder dar una definición de las mismas, como lo demuestra el hecho de que en 1960 se seleccionaron 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. Su 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 a los administrados los motivos que han inspirado sus decisiones.

Concebidas así las relaciones públicas, es importante distinguir las 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 participa-

ción, que afectaría tanto a la colaboración en la producción de las normas administrativas o legales como a las informaciones públicas, las informaciones sindicales, la intervención en grupos de trabajo, etcétera, 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, por el contrario, de una manera directa e inmediata, la mayor eficacia en el procedimiento y en el actuar administrativo. Lo mismo sucede con lo que pudiéramos llamar participación en la gestión de los servicios públicos o participación en juntas u órganos administrativos de carácter mixto. En todos estos casos, lo que predomina es el criterio de la productividad, de una mejor gestión.

En otro sentido, también es importante poner de relieve, a la vista sobre todo de la finalidad del coloquio, que vamos a hablar *exclusivamente de las relaciones públicas de la Administración*, dejando a un lado, por tanto, los múltiples problemas que plantean las relaciones de la Administración con los medios de información y lo que pudiéramos llamar información política o información cultural. Estos contactos con los medios de información, en cuanto a su regulación, control de sus actividades, etc., y las tareas generales de propaganda o información a nivel del Gobierno, corresponden en España fundamentalmente al Ministerio de Información y Turismo, que tiene a su cargo tres sectores básicos de la política del Gobierno: el de la educación popular o intervención en la formación de los particulares utilizando los medios masivos de comunicación (prensa, radio, televisión, libros, festivales, conferencias, etcétera), la relación y regulación de los medios de información y las actividades de información política general y, por último, el turismo, cuya dimensión informativa y formativa no es necesario puntualizar aquí.

Orientadas así las relaciones públicas al aspecto que nos interesa, al margen, por tanto, de la información política y de la participación concreta en la actividad administrativa de programación, gestión y decisión, es necesario intentar delimitar el sentido exacto que damos a la expresión relaciones públicas. En la Administración española, como en la de los demás países y en todas las épocas, existe 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 llevar a cabo determinados trámites o gestiones, en último término están llevando a cabo relaciones públicas. Sin embargo, no es éste el concepto ni el contenido que debe darse a las relaciones públicas.

Más aún, existen 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. En último término, 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, impregnar la total actividad de los distintos servicios y órganos de la Administración de esta especial consideración del valor del público y de su colaboración. Igualmente, dicha función *staff* podrá completarse con el asesoramiento o la programación general de la utilización de determinadas técnicas que puedan ser útiles en cada momento para conseguir la creación de este clima de entendimiento y diálogo. Los técnicos de relaciones públicas tratan de lograr que la actuación externa de la Administración sea apta y adecuada para despertar la confianza y la adhesión de los particulares,

A la vista de las consideraciones anteriores, podrían resumirse como *características generales de las relaciones públicas en la Administración* las siguientes: el que deben *entenderse como un objetivo, como un ideal* (lo que Jean Chaumely ha llamado «espíritu de relaciones públicas»), que debe afectar a la Administración en general y que necesariamente tiene que plantearse a nivel de dirección; en segundo lugar, que es fundamental *que se apliquen con la máxima coordinación y continuidad*; que afectan sobre todo a la forma concreta a través de la cual se ponen en contacto los administradores con los administrados, y no al fondo o la materia específica de cada servicio; que deben promover, impulsar y en ocasiones aplicar directamente *las diferentes técnicas de comunicación*, tanto ascendentes como descendentes; *que no forman parte de la organización en línea*, absorbiendo o incorporando los servicios existentes, sino que constituyen órganos *staff* que, a través de la dirección, influyen en que esos servicios tengan presentes en su actuación el objetivo de mantener unas relaciones cordiales con el administrado.

Es conveniente aclarar también que *en el concepto de público, entendido como uno de los sujetos que intervienen en las comunicaciones administrativas, es necesario incluir a los funcionarios*, que, en ocasiones, forman un auténtico sector social, distinto de la Adminis-

tración. La burocracia, los funcionarios, deben ser múltiples veces sujeto pasivo de la información administrativa, dando lugar a esas comunicaciones internas, que tienen extraordinaria importancia para la reforma y mejora de los servicios públicos.

Por último, y aunque esta exposición y el coloquio en general se refieren sobre todo al aspecto funcional de las relaciones públicas, en cuanto a instrumentación técnica de las comunicaciones administrativas, hay que subrayar, como ya lo ha hecho el señor Sampelayo, *la importancia de conocer la psicología de los elementos subjetivos de la relación*. Por ello, un *staff* o departamento de relaciones públicas debe incluir entre sus actividades las relativas al conocimiento del temperamento, actitudes, motivaciones, comportamiento individual y de grupos, del funcionario y del administrado.

2. Las actitudes del público frente a las relaciones de la Administración española con los particulares

En una encuesta realizada hace pocos días por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, con el fin de conocer las actitudes de distintos sectores de la población española sobre la Administración pública y sus relaciones con los administrados, se incluyen una serie de conclusiones especialmente relevantes. De dicha encuesta, cuya muestra afecta a siete sectores sociales (funcionarios, industriales, profesionales, periodistas, asistentes sociales, estudiantes universitarios y amas de casa), se deduce en primer lugar *la extraordinaria importancia que se concede a las relaciones Administración-administrado*. Salvo dos excepciones (los profesionales y los universitarios), el resto de los sectores consultados manifiesta su conformidad a que la tarea más importante de la Administración española en la hora actual debe ser la de aumentar el diálogo, la información y la participación del público. Resulta incluso sorprendente que, a pesar de los múltiples aspectos de la administración que es necesario mejorar, se coloque en primer plano la preocupación por lograr un adecuado sistema de relaciones con los particulares. Prueba de ello es que ante la proposición «si la Administración quiere actuar con eficacia debe contar con la confianza y la adhesión del público», las actitudes recogidas son las siguientes, sobre una valoración máxima de 10: Funcionarios, 8; industriales, 9,8; profesionales libres, 9,6; periodistas, 10; asistentes sociales, 8,8; estudiantes universitarios, 10; amas de casa, 10.

Se subraya también en la encuesta la existencia de *una actitud general poco favorable frente a la actividad de relaciones públicas*

de la Administración, mientras que por el contrario se destaca la importancia del papel que corresponde a los funcionarios en la sociedad y su eficacia. Lo que se critica, como se deduce de otras contestaciones, es el poco interés de la Administración por mejorar sus relaciones con el público. Efectivamente, excepto los funcionarios y asistentes sociales, los otros cinco grupos consideran insuficientes los esfuerzos de la Administración para facilitar las comunicaciones con el particular. Más concretamente, todos los consultados coinciden en que *la Administración pública no tiene un verdadero interés porque los administrados queden satisfechos de los servicios que les presta*. Igualmente consideran que *la Administración no se preocupa en justificar sus decisiones ante los particulares ni en mejorar el ambiente de confort, comodidad y señalización de sus servicios*.

Ahora bien, esta actitud de los particulares es consecuencia, sobre todo, de la falta de una adecuada política de relaciones públicas. Prueba de ello es que, a pesar de esta actitud desfavorable, los particulares entienden que *la Administración pública debe aumentar su intervención en la vida social*. Así, a excepción de los industriales y los profesionales, el resto de los sectores consultados se mantienen indecisos o se inclinan ligeramente a favor de que la Administración pública amplíe aún más su acción y reduzca la de la iniciativa privada. En el mismo sentido es de destacar que *se considera equiparable el funcionamiento de la Administración pública y el de las organizaciones privadas, desde el punto de vista funcional*. Salvo los industriales, los otros grupos coinciden en que la empresa privada no realizaría con mayor eficacia que la Administración pública cualquiera de las actividades que ésta desarrolla en la actualidad. Asimismo, los profesionales, universitarios, asistentes sociales y amas de casa consideran que la Administración pública ha realizado sus obras y servicios mejor y con más eficacia que las empresas privadas. Ante la proposición «la acción de la Administración pública debe considerarse como más beneficiosa y más desinteresada que la de los bancos y las empresas privadas», los funcionarios, los profesionales, los periodistas, los asistentes sociales y las amas de casa responden afirmativamente.

En general, *el problema se plantea a la Administración más en la forma que en el fondo*: se trata de cuidar el aspecto externo de las relaciones con el público, más que de ineficacia o mal funcionamiento de los servicios administrativos. Todos los sectores consultados, por ejemplo, entienden que las atenciones y cuidados de la Administración para mejorar sus relaciones con el ciudadano e informarle son inferiores a las de los bancos y las empresas privadas. Esta insuficiencia de los esfuerzos de la Administración por lograr la confianza

y la colaboración de los particulares, y por conseguir que los funcionarios traten adecuadamente al particular, plasma en la conclusión, quizá más significativa de toda la encuesta: *la falta de espíritu de colaboración de los administrados*. Sin entrar a discutir si esta falta de espíritu de colaboración es acertada, es justa o injusta, lo cierto es que tal actitud constituye un dato con el que hay que contar, sobre todo cuando se trata de instrumentar una política encaminada a conseguir un clima favorable a esa colaboración, base indispensable para poder establecer cualquier sistema de participación. Los profesionales, 4,4; los periodistas, 4,6, y los universitarios, 3,8, se muestran en desacuerdo con la colaboración, mientras que los industriales y las amas de casa permanecen indecisos y los funcionarios y los asistentes sociales entienden que el ciudadano español debería colaborar activamente con su administración. De acuerdo con estas respuestas, es importante llevar a cabo las actividades precisas para conseguir vencer las reservas y el recelo de los administrados, antes de establecer sistemas concretos de participación. El profesor Yela, catedrático de psicología de la Universidad de Madrid, ha llegado a afirmar que *lo principal en un proceso de comunicación es la constitución y el desarrollo de unas actitudes favorables de confianza y apertura*.

3. Aspecto orgánico de las relaciones públicas en la Administración española

Tal y como hemos dicho anteriormente, al hablar de los órganos encargados de las relaciones públicas en España, es preciso distinguir, entre aquellos órganos *staff*, que tienen como misión preocuparse de que en general la actividad de la Administración vaya encaminada a la consecución de ese clima de confianza y de adhesión, y aquellos servicios administrativos concretos que tienen finalidades específicas dentro del mecanismo de la Administración pública y constituyen canales a través de los cuales se orientan técnicamente las comunicaciones administrativas. En general, a las relaciones públicas interesan todas las actividades de la Administración, en tanto en cuanto a través de dicha acción concreta la Administración se pone en contacto con los administrados. Pero, de manera particular, le interesan aquellos servicios administrativos que en sí mismos representan cauces de información y de comunicación.

Por lo que se refiere al primer aspecto, y a la *existencia de órganos específicos de relaciones públicas*, la Administración española dispone por el momento de un número bastante reducido de ellos. Puede decirse que en la mayor parte de los departamentos ministeriales no

existe todavía un órgano unitario y coherente encargado de promover la mejora de las relaciones con el administrado y de influir, a través de los órganos directivos, en la mejora formal de la actuación de los distintos servicios de cada departamento. Por el momento, estas tareas genéricas de relaciones públicas son llevadas a cabo principalmente por los propios órganos directivos y, en general, por los gabinetes técnicos de las autoridades correspondientes, que se ocupan, junto a las actividades de asesoramiento técnico, de lo que se refiere a la opinión pública. En este sentido, la intervención de los gabinetes técnicos en la difusión de las actividades del departamento, en la preparación de discursos, en conferencias de prensa, etc., tiene una gran importancia. Quizá el problema está en que estos gabinetes se ocupan sobre todo de las relaciones públicas de la persona de quien dependen, más que de las generales del ministerio en su conjunto.

De todas formas, últimamente *se han ido creando en los ministerios oficinas especiales de relaciones públicas*. Así, en la Presidencia del Gobierno y en el Ministerio de Obras Públicas. En la Presidencia del Gobierno, tanto en la Secretaría General Técnica como en la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico. La creación de estos dos servicios en los órganos encargados de la reforma administrativa y del desarrollo económico, demuestra con absoluta claridad cómo el nuevo planteamiento de la mejora de la Administración pública y de la planificación económica se ha hecho ya con la visión clara y a largo plazo de que tanto una como otra actividad no pueden tener un éxito completo si no cuentan con la colaboración y la participación del sector privado en los objetivos que se proponen. Igualmente, la Oficina de Relaciones Públicas del Ministerio de Obras Públicas ha surgido ante la necesidad de lograr un ambiente adecuado a las actividades generales que desarrolla dicho ministerio, especialmente en lo que se refiere a transportes. En el Ministerio de Comercio, dentro del Gabinete Técnico del ministro, se creó una sección específica de relaciones públicas. La Dirección General de Sanidad del Ministerio de la Gobernación dispone asimismo de un servicio de relaciones públicas cuya actividad no afecta al conjunto del departamento. También en el Ministerio de Educación Nacional existe una sección de servicios administrativos y relaciones públicas.

Quizá sea *en los organismos autónomos de la Administración donde primero haya surgido la preocupación por las relaciones públicas y donde ha tenido una extensión más definida*. Concretamente en el Instituto Nacional de Industria, las relaciones públicas han adquirido una gran importancia. No solamente existe una oficina a nivel central, sino que de las 70 empresas nacionales que dependen del insti-

tuto, unas 50 tienen su correspondiente jefe de relaciones públicas. En este mismo sentido es importante destacar la Jefatura Central de Tráfico, que constituye, en su conjunto, un órgano de relaciones públicas al servicio de la mejora del tráfico en España. Este organismo funciona incluso con mentalidad casi diríamos de empresa privada, constituyendo una auténtica agencia de publicidad para lograr la colaboración de los administrados en la resolución de los difíciles problemas que plantea el tráfico. En el Instituto Nacional de Previsión existe también una Oficina de Relaciones Públicas, encuadrada en la Dirección General.

Ahora bien, donde el esfuerzo de la Administración española por facilitar las comunicaciones con el público ha tenido un reflejo más importante es en la creación de una serie de *servicios administrativos, que facilitan la posibilidad de esta información recíproca y de este diálogo permanente*. Existe en España una serie de órganos administrativos concretos que, repito, además de su específica finalidad de contribuir a aumentar la economía, celeridad y eficacia del procedimiento administrativo, tienen una especial relevancia como cauces de expresión y de difusión, tanto de las ideas y finalidades de la Administración pública como de los intereses y deseos de los particulares. Concretamente se trata de los servicios de información administrativa, creados con carácter general en todos los departamentos ministeriales y grandes unidades administrativas, por decreto de 28 de enero de 1965, que incluyen oficinas de información, de iniciativas y sugerencias, de quejas y reclamaciones, de recepción y de gestión del derecho de petición; igualmente, los servicios de documentación y publicaciones, a través de los cuales, y en forma impresa, la Administración da a conocer los resúmenes de sus actividades y los estudios previos a la preparación de disposiciones, aclarando todos aquellos aspectos que pueden ser de más difícil comprensión para el administrado; los servicios de prensa, que también existen en la mayor parte de los ministerios y que recogen la opinión de los administrados, a través de ese medio de expresión que es la prensa periódica; servicios de protocolo, de relaciones exteriores, órganos de investigación social, etc. Todos ellos constituyen el conjunto de los servicios de la Administración para la mejora de las relaciones y de las comunicaciones con el público.

Resumiendo muy brevemente y sin querer en absoluto hacer una enumeración exhaustiva, *he aquí algunos de los principales órganos de comunicación que existen en los distintos ministerios*.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO*Secretaría General Técnica*

- Centro de Información Administrativa.
- Oficina de Relaciones Públicas.
- Servicio de Inspección y Asesoramiento del Procedimiento Administrativo.
- Sección de Prensa, Documentación y Biblioteca.

Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social

- Oficina de Relaciones Públicas.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

- Oficina de Información Diplomática. Depende directamente del ministro. Está formada por dos secciones:
 - Dirección de Documentación.
 - Dirección de Información.
- Servicio de Información Administrativa.

Dirección General de Relaciones Culturales

- Sección de Publicaciones y Material Cultural.

MINISTERIO DE JUSTICIA*Secretaría General Técnica*

- Servicio de Información Administrativa.
- Servicio de Publicaciones.
- Oficina de Prensa.

MINISTERIO DEL EJÉRCITO

- Servicio de Información Administrativa.
- Oficina de Prensa.

MINISTERIO DE MARINA*Almirante-secretario general*

- Servicio de Información Administrativa.

MINISTERIO DE HACIENDA*Subsecretaría*

- Servicio Central de Información, del que depende la Sección de Divulgación y Publicaciones.

Secretaría General Técnica

- Servicio de Información Administrativa.
- Servicio de Publicaciones.

Inspección General

- Sección de Estudios y Publicaciones.

Dirección General de Aduanas

- Sección de Información y Publicaciones.

Dirección General de Seguros

- Sección de Publicaciones.

MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN

- Gabinete de Prensa, que depende del Ministro.

Secretaría General Técnica

- Servicio de Información Administrativa.

Dirección General de Correos

- Servicio de Sellos, Filatelia y Publicaciones.

Dirección General de Sanidad

- Sección de Relaciones Públicas.

Dirección General de Seguridad

- Sección de Información.

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS*Subsecretaría*

- Sección de Relaciones Internacionales y Públicas.

Secretaría General Técnica

- Servicio de Información Administrativa.
- Servicio de Publicaciones.
- Gabinete de Estadística.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Subsecretaría

- Servicios Administrativos y Relaciones Públicas.

Secretaría General Técnica

- Servicio de Información Administrativa.
- Sección de Relaciones Exteriores.
- Sección de Publicaciones.

Dirección General de Archivos y Bibliotecas

- Servicio General de Información y Documentación Bibliográfica.

MINISTERIO DE TRABAJO

Subsecretaría

- Servicio Informativo de Asistencia Social.
- Servicio de Relaciones Internacionales.

Secretaría General Técnica

- Servicio de Información Administrativa.
- Servicio de Publicaciones.

MINISTERIO DE INDUSTRIA

- Gabinete de Prensa y Servicio de Publicaciones que dependen del Ministerio.

Secretaría General Técnica

- Servicio de Información Administrativa
- Servicio de Relaciones Internacionales.

MINISTERIO DE AGRICULTURA*Secretaría General Técnica*

- Servicio de Información Administrativa.

Dirección General de Capacitación Agraria

- Servicio de Información y Documentación.

Dirección General de Coordinación Agraria

- Sección de Relaciones con Organismos y Entidades.

MINISTERIO DEL AIRE*Subsecretaría*

- Servicio de Información Administrativa.

Secretaría General

- Oficina de Prensa.

MINISTERIO DE COMERCIO*Secretaría General Técnica*

- Servicio de Información Administrativa.
- Servicio de Publicaciones.
- Servicio de Relaciones Internacionales.

Dirección General de Expansión Comercial

- Sección de Información y Propaganda.

Dirección General de Política Comercial

- Sección de Prensa Extranjera.

MINISTERIO DE INFORMACIÓN Y TURISMO*Subsecretaría*

- Servicio de Publicaciones.
- Sección de Protocolo.

Secretaría General Técnica

- Servicio de Información Administrativa.

Dirección General de Prensa

- Subdirección General de Servicios Informativos.

Dirección General de Información

- Servicio de Ediciones.

Dirección General de Promoción de Turismo

- Servicio de Propaganda e Información Turística.

MINISTERIO DE LA VIVIENDA

Secretaría General Técnica

- Servicio de Información Administrativa.
- Sección de Relaciones Internacionales.
- Sección de Publicaciones.

4. Aspectos subjetivos de las relaciones públicas en España

La existencia de unas adecuadas relaciones públicas no depende sólo de la instrumentación orgánica y técnica de los sistemas de comunicación. *El elemento subjetivo, su mentalidad y preparación, es un factor determinante en la evolución de las relaciones Administración-administrados.* Las autoridades, los funcionarios y los particulares son sujetos emisores y receptores de la información. De ahí la extraordinaria importancia, por un lado, de aplicar las técnicas adecuadas de investigación psicosocial, para un mejor conocimiento de individuos y grupos, y por otro, desde un punto de vista práctico, la necesidad de dedicar un gran esfuerzo a variar la mentalidad y a incrementar la formación del público y de los funcionarios. Como ya he dicho antes, *para que las comunicaciones sean eficaces, es necesario que exista una actitud favorable respecto a las mismas.* Sólo si existe un clima previo favorable será posible que el esfuerzo informativo tenga éxito. De lo contrario, si el público mantiene una postura cerrada, de recelo, es evidente que todos los esfuerzos de la Administración por comunicarse con él será en vano. Quizá estas ideas sirvan para aclarar en gran medida lo que son las relaciones públi-

cas y su espectacular éxito en el sector público y privado de los países más evolucionados. La existencia de servicios administrativos concretos que canalicen o encaucen informaciones y opiniones puede ser inoperante si no se consigue crear esas actitudes previas a la comunicación, favorables a la misma. Ahí radica en gran parte la finalidad básica de los órganos de relaciones públicas, que de una manera generalizada y permanente pretenden crear y mantener ese clima, esas actitudes de confianza y de apertura, que garantizan el éxito de las campañas o de los sistemas concretos de comunicación. Para lograr esta finalidad es preciso que sea el conjunto de la Administración el que responda y funcione con arreglo a estos criterios de valoración del público, de la importancia de su colaboración, etc., así como que las autoridades y funcionarios, también en su conjunto, traten al público de manera adecuada.

En España, *el cambio de mentalidad en los elementos directivos de la Administración en los últimos años es evidente*. Los ministros, directores generales y autoridades en general han incrementado de manera extraordinaria sus contactos directos con el público a través de discursos, conferencias de prensa, reuniones y recepciones, etc. Un porcentaje importante del tiempo de las autoridades españolas está dedicado al mantenimiento de estos contactos con los administrados. Decía el profesor Villar Palasí en la conferencia a que me he referido antes, que, «como antiguo titular de puestos de esa naturaleza, puedo afirmar que cualquier directivo de la Administración española dedica gran parte de su tiempo a recibir visitas, a ciencia y conciencia de que ésa es una de las tareas más importantes que lleva a cabo». Este procedimiento de comunicación directa es absolutamente indispensable, y si se hiciera un cálculo sociográfico, estadístico, los resultados demostrarían que el tiempo que nuestros directivos administrativos dedican a las relaciones públicas directas es cada vez mayor. Este cambio de mentalidad en las autoridades que dirigen la administración española se refleja también en las disposiciones emanadas en los últimos años, recogidas ya en la ponencia del señor Sampelayo, y en la creación y dotación de órganos adecuados para la comunicación con el público.

Por lo que se refiere a los funcionarios, conviene decir en primer lugar que la ley les impone la obligación, como deber específico, de tratar con esmerada corrección al público. Por otra parte, *los funcionarios públicos españoles, conforme se desarrolla su mentalidad de servicio, van superando la tradicional actitud de aislamiento y de «secreto» frente a los particulares*. La lentitud con que van operándose estas transformaciones es inevitable, pues todo cambio de

mentalidad cuesta necesariamente mucho tiempo. Para contribuir a acelerar el proceso, la Administración ha adoptado *una serie de medidas encaminadas a mejorar y a capacitar a los funcionarios* para su relación con el público. Así, en los sistemas de selección, en los programas de las oposiciones, se incluye ya una serie de temas relativos a las relaciones públicas y relaciones humanas. En los cursos de formación que se celebran en el Centro de Alcalá, con posterioridad a las oposiciones, una de las materias básicas es la psicología administrativa, es decir, la enseñanza de conocimientos relativos a la manera de ser y de comportarse los individuos y de los grupos, y a los problemas que lleva consigo la comunicación y relación entre unos y otros. Asimismo, en los cursos de perfeccionamiento, que con carácter general se han iniciado este año para los funcionarios de cuerpos generales, de acuerdo con lo dispuesto en la ley de Funcionarios civiles del Estado, se explican también los principios y las técnicas de relaciones públicas y relaciones humanas.

En este punto concreto, los resultados de la encuesta a que me he referido antes son muy significativos. Con absoluta unanimidad se considera conveniente incluir en las enseñanzas universitarias y en los programas de oposiciones temas sobre relaciones públicas y se afirma la necesidad de que los funcionarios que están habitualmente en contacto con los ciudadanos sigan cursos de perfeccionamiento en estas técnicas.

Quizá lo que está en un plano menos evolucionado es lo relativo a la formación del público, a capacitar a los particulares para sus relaciones con la Administración. En general, puede considerarse, por supuesto, que la actividad de información y comunicación lleva consigo siempre un aumento de la formación de los sujetos que intervienen en la misma. En este sentido, el público español está cada vez más preparado para colaborar con la Administración pública. Sin embargo, quizá sería interesante, lo mismo que se ha hecho ya en otras cuestiones intentar, desde la época del bachillerato, inculcar en los futuros administrados el sentido de la importancia de colaborar con la Administración y la formación básica para comprender las actividades administrativas y entrar con la mayor comodidad y eficacia en contacto con ella.

5. El aspecto funcional de las relaciones públicas en España

De manera esquemática, y dejando a un lado las actividades a que hará referencia el señor Portillo en su ponencia sobre «La información administrativa», voy a tratar de exponer rápidamente un

esquema de las principales actividades de relación con el público que lleva a cabo la Administración española.

En primer lugar quiero repetir que quedan al margen las actividades concretas de lo que pudiéramos llamar participación en la programación, en la gestión o en las decisiones. En segundo lugar, no creo necesario volver a insistir en la importancia de la labor general de relaciones públicas que llevan a cabo las autoridades, los gabinetes técnicos y los *staff* de relaciones públicas, para crear ese clima de diálogo y para conseguir que la Administración actúe frente al público de manera adecuada. La actividad de discursos, conferencias de prensa, etc., de los elementos directivos, influye enormemente en las actitudes del público frente a la Administración. En tercer lugar, tampoco voy a mencionar la actividad normativa y las reformas orgánicas y de procedimiento encaminadas a facilitar y simplificar las relaciones entre la Administración y los administrados.

Refiriéndose concretamente a las actividades o servicios administrativos específicos de comunicación, podrían agruparse en la siguiente forma:

A) COMUNICACIONES ASCENDENTES, ENCAMINADAS A CONOCER LAS OPINIONES Y ACTITUDES DEL PÚBLICO

a) *Realización de encuestas e investigaciones sociales.* En este campo la Administración española está incrementando cada vez más la utilización de los sistemas de investigación social encaminadas a conocer la opinión pública. Así, la Jefatura Central de Tráfico, el Instituto de la Opinión Pública, etc., están aplicando, en la medida de lo posible, estas técnicas de comunicación ascendente. Más concretamente, la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno ha llevado a cabo una encuesta —a la que ya me he referido— precisamente para conocer las actitudes del público frente a las relaciones Administración-administrados en España. En estos momentos está llevándose a cabo por encargo de la Secretaría General Técnica de la Presidencia otra encuesta para conocer las actitudes y motivaciones de los funcionarios frente a sus posibilidades y sistemas de promoción profesional.

b) *Actividades encaminadas a canalizar las iniciativas y sugerencias del público y de los funcionarios, cuya competencia corresponde a los servicios de información administrativa.*

c) *Actividades para conocer la opinión pública mediante la lec-*

tura y selección de artículos y noticias de prensa; función realizada por los servicios de prensa de los diferentes ministerios.

d) Comunicaciones informales; entrevistas, conversaciones, reuniones, etc., que permiten a la Administración informar e informarse.

**B) COMUNICACIONES DESCENDENTES: INFORMACIÓN AL PÚBLICO
Y DIFUSIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN**

a) Las actividades de información administrativa a los particulares y a los funcionarios a través del teléfono, la correspondencia, los contactos personales y los impresos, que corresponden a los Servicios de Información Administrativa.

b) La información a través de los medios masivos de comunicación. En este punto es de destacar la progresiva utilización por parte de los órganos de la Administración española de la televisión como medio para informar al público. Según la encuesta realizada, las preferencias del público, en cuanto a los medios que debe emplear la Administración para informarle colectivamente, son los siguientes: la TV y la prensa, las publicaciones y la radio.

c) La utilización del material audiovisual, fotos y películas, diapositivas y grabaciones, ha experimentado también un amplio desarrollo en los últimos años. El NO-DO, los documentales sobre el Plan de Desarrollo o sobre las actividades del INI, las diapositivas de extensión cultural, etc., son pruebas de esta incorporación a las comunicaciones administrativas de las nuevas técnicas audiovisuales.

d) Los actos públicos y las exposiciones constituyen también un medio bastante generalizado en la Administración española para expresar y dar a conocer a los particulares su actividad y sus realizaciones. En este sentido, la Exposición Permanente de la Construcción del Ministerio de la Vivienda; la Exposición de Elementos para la Mecanización Administrativa, organizada por el Ministerio de Educación Nacional; la Exposición de Material Audiovisual, patrocinada por la Dirección General de Enseñanza Media; las Exposiciones de Turismo; la Exposición de Carteles para divulgar la existencia de los polígonos de descongestión, organizada por el Ministerio de la Vivienda, etc., todas ellas de los últimos meses, subrayan esta importante actividad de la Administración española. En este mismo terreno, es necesario destacar la primera Exposición Monográfica de Información Administrativa, organizada por la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, en que se recoge el esfuerzo editorial realizado por la Administración española para informar al público.

Asimismo es espectacular el incremento de los congresos, coloquios y reuniones, nacionales e internacionales, organizados en los últimos años para intercambiar opiniones y conocer las experiencias de los distintos sectores sociales y los diferentes países, así como para dar a conocer la realidad española, los proyectos y perspectivas de nuestra Administración.

e) *Las actividades de recepción*, cuya competencia corresponde también a los Servicios de Información Administrativa.

f) La actividad de *publicaciones*, que sin duda constituye una de las más importantes de la Administración pública española en este terreno de las comunicaciones sociales.

Prueba de la intensa actividad editorial que realiza la Administración española con la finalidad de informar al público sobre su labor, así como con la intención de proporcionar datos útiles o explicar o divulgar las normas administrativas de mayor importancia o de más frecuente utilización, es el elevado número de publicaciones que se editan por los diferentes departamentos ministeriales y grandes unidades administrativas. La Exposición Monográfica de Información Administrativa refleja plásticamente esta realidad.

Entre las publicaciones oficiales recogidas en la exposición destaca por su importancia, desde el punto de vista informativo, la *Guía de la Administración*, cuya segunda edición, revisada y puesta al día, acaba de aparecer. Se trata de un instrumento de la máxima utilidad para los Servicios de Información Administrativa.

En este terreno de las publicaciones se plantean como problemas fundamentales la coordinación de su edición e impresión y, sobre todo, de su distribución.

6. Conclusiones

Esta breve exposición de la situación actual de las relaciones públicas en España permite establecer una serie de conclusiones sobre los problemas existentes.

En general, es quizá *la falta de una concepción unitaria y de una coordinación adecuada* lo que determina esa actividad desfavorable de los españoles frente a la Administración y sus relaciones con el público. Sin perjuicio de que todavía faltan algunos servicios concretos de comunicación por estructurar, con los que existen actualmente y con las actividades que la Administración realiza en este terreno podría instrumentar una adecuada política de relaciones públicas. Para ello sería necesario disponer de una serie de órganos *staff*, cuya

finalidad sería 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.

En el fondo, esta realidad está en íntima conexión con lo que constituye el problema de base de las relaciones públicas en cualquier organización; *el que los elementos directivos sientan la necesidad de mejorar el clima de relación y de diálogo con los particulares* y que, por tanto, estén dispuestos a valorar adecuadamente las relaciones públicas. En caso contrario, el hecho de que se organicen servicios concretos de relaciones públicas y de comunicación tendrá una importancia relativa, pues en el fondo el conjunto de la Administración y sobre todo sus niveles más elevados continuarán presentando a los particulares esa doble cara de su aislamiento, de su reserva, de sus actitudes unilaterales.

La intensificación de las relaciones con el público en todos los terrenos, consecuencia del mayor intervencionismo de la Administración actual, exige también en 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. Esa generalidad y continuidad afecta tanto a los distintos niveles y servicios de la Administración central como a los de la Administración local y provincial, que es con quien normalmente mantiene más contacto el público. 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 pueda facilitar información global al administrado, sin necesidad de remitirle a otro servicio. Para esto bastará con establecer un sistema de relaciones entre los distintos Servicios de Información Administrativa, de forma que los que existan en los ayuntamientos puedan dirigirse al Gobierno civil, éstos al ministerio de que dependan y todos en general al Centro de Información Administrativa de la Presidencia del Gobierno. Así los particulares podrán obtener directamente la información que necesiten en el municipio o provincia donde vivan. Igualmente, las actividades de relaciones públicas que se realicen deben hacerse de tal forma que prevean las particularidades de la Administración territorial, utilizando recíprocamente los conocimientos y experiencias que existan en todas las zonas y niveles.

Esta necesidad de coordinación en el conjunto de la Administración afecta especialmente a la *coordinación interministerial y también a la coordinación entre los diferentes servicios de comunicación administrativa que existe 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 Presidencia del Gobierno. Quizá sea más importante lograr no la integración, pero sí una relación más estrecha entre los diferentes servicios de información, prensa, publicaciones, etc., y, para alcanzar un mayor rendimiento y eficacia en sus tareas.

Por otra parte, la actividad de la Administración española en este terreno se polariza actualmente en lo que hemos llamado comunicaciones descendentes, es decir, en la divulgación de lo que ella hace. Por el contrario, el aspecto del conocimiento de las inquietudes, deseos y opiniones del público está insuficientemente planteado. Aunque por supuesto toda información o comunicación tiene siempre un doble valor emisor y receptor, 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.

Asimismo, es importante destacar la necesidad de *disponer de los medios materiales adecuados*. Las actividades de información y comunicación necesitan de grandes recursos materiales y personales. El costo de estos servicios es extraordinariamente elevado y no tienen unos resultados tangibles y cuantificables. Por ello, en general, las Administraciones suelen escatimar los medios para el montaje adecuado de estas funciones. Sin embargo, la experiencia de lo que ha sucedido en el terreno de la propaganda y de la publicidad, que absorbe grandes capítulos del presupuesto de cualquier organización, permite pensar que conforme vaya valorándose más la mejora de las relaciones con el administrado, podrá ir disponiéndose de los recursos necesarios. La aplicación de las técnicas psico-sociales, 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, etc., son actividades cuya rentabilidad es difícil valorar de manera inmediata pero cuya eficacia es indiscutible.

Por último, no creo necesario insistir en que es *el elemento humano el punto clave de todo el problema de las comunicaciones sociales* y también de las comunicaciones administrativas. Y, en este punto concreto, es, sobre todo, el funcionario el centro de las tensiones que se producen en las relaciones entre la Administración y la 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. Como decía antes, 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, deben extenderse también y con carácter general a la actividad global de los funcionarios públicos, valorándose adecuadamente el trato y la satisfacción de los ciudadanos.

Harman ha puesto de relieve la importancia de lo que él llama *el derroche de la información publicista*, en el sentido de que en este terreno hace falta insistir cien veces si se quiere 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 otras partes, 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 informar adecuadamente miles de veces, pues hay que pensar que de cada diez mil informaciones, quizá sólo se aprovecha una de ellas.

Junto a este aspecto cuantitativo de la información, es conveniente indicar que los principales *requisitos psicológicos que debe reunir la comunicación* son los siguientes: aceptación, obediencia, comprensiva y participación. En último término, las comunicaciones deben ser recíprocas y su éxito depende de que se planteen como diálogo y no como monólogo.

Quisiera terminar con unas palabras del profesor Yela, pronunciadas el pasado día 4 de junio en la conferencia que pronunció con motivo de la Exposición Monográfica de Información Administrativa: «La comunicación interpersonal, las comunicaciones sociales, no

son una meta que se puede alcanzar para reposar en ella, sino un camino que hay que rehacer cada día, porque cada día se rompe y se desgasta. La comunicación no es sólo una cuestión de técnica, sino de técnica y espíritu. No es una pura cuestión de transmisión objetiva, sino de comunicación personal. No se trata sólo de palabras, sino de palabras y actitudes. No es tampoco un proceso para dominar al otro, sino un sistema de contribuir al desarrollo de la personalidad y al progreso objetivo del hombre. La comunicación es un proceso liberador de fuerzas personales que facilita, aunque no garantiza, la mutua comprensión, la colaboración mutua, la superación creadora y crítica de las dificultades que surgen siempre en la vida personal, individual y comunitaria de los hombres y de los pueblos.»