

LA ADMINISTRACION Y EL PUBLICO

POR

MIGUEL SIGUAN

Catedrático de Psicología.
Universidad de Barcelona.

SUMARIO: 1. Administración y servicio público.—2. Las condiciones de la colaboración pública.—3. Modalidades de la información.—4. Condiciones de la información.—5. La información sobre el público.—6. Los contactos directos entre el público y la Administración.—7. Modalidades de los contactos directos.—8. Los locales administrativos.—9. Oficinas de información.—10. Oficinas de Relaciones Públicas.—11. Relaciones con el público y organización.—12. Servicio público y moral colectiva.

1. ADMINISTRACIÓN Y SERVICIO PÚBLICO.

Como su mismo nombre indica, la Administración pública está por principio al servicio de los intereses públicos. Su éxito y su eficacia se miden por relación a este fin. El servicio de los intereses públicos, o más exactamente, del bien común, no coincide, por supuesto, con el servicio a los intereses de los diferentes grupos que constituyen el público, ni tan sólo asegura su popularidad. Sin embargo ha de existir alguna relación entre la forma como la Administración cumple con su misión y la conciencia pública expresada en una voluntad colectiva sobre esta misión. Esta relación se establece primariamente a través de la autoridad política, que por un lado expresa la voluntad colectiva, y por otro dicta las normas y controla el funcionamiento de la Administración.

En principio, por tanto, la referencia de la Administración a los intereses públicos queda asegurada por su subordinación a la autoridad política. En la práctica, y en ello insistiremos más adelante, la Administración, en su propio campo, no puede funcionar satisfactoriamente si no presta atención a las reacciones de la opinión pública sobre su actuación.

Esta consideración se hace más importante si tenemos en cuenta que en nuestra época y en nuestra sociedad la Administración pública no sólo ha extendido notablemente su ámbito, sino que ha aumentado su influencia y su presión sobre todos los aspectos de la conducta individual y colectiva de los ciudadanos. Están ya muy lejanos los tiempos en que para la mayoría de los ciudadanos la relación con la Administración se reducía a la inscripción en el Registro civil, el pago de los impuestos y el mantenerse alejado de la competencia de la policía y la justicia, o en que el tendero, una vez pagada la contribución, se desentendía completamente de la actividad de la Administración pública. En la actualidad no sólo los contactos con ésta son mucho más frecuentes, sino que incluso el desarrollo económico de su negocio o el porvenir profesional de sus hijos depende en buena parte de la eficacia de su gestión. Y esto ocurre no por casualidad o por capricho, sino como resultado necesario de una evolución social. El ejemplo muchas veces aducido de la forzosidad de intensificar la regulación de la circulación a medida que ésta aumenta, es perfeccionamiento adecuado. Se comprende que en una sociedad así establecida la adecuación entre el funcionamiento de la Administración y los intereses concretos del público sea especialmente grave.

Por otra parte, hemos de tener en cuenta que la actividad de la Administración sólo en parte es propiamente administrativa, ya que su mayor parte está constituida por «servicios» al público. Entran en la categoría de servicios evidentemente la enseñanza, los transportes o los seguros sociales, pero lo son también, por la índole de sus ocupaciones, las actividades del juez, del policía, del cartero e incluso del recaudador de contribuciones. Es precisamente la ampliación de los servicios asegurados por la Administración pública lo que explica el extraordinario crecimiento de ésta en nuestro tiempo.

Y a diferencia de la Administración propiamente dicha, en las actividades de servicio, el éxito y la eficacia están en relación directa con la satisfacción experimentada por los usuarios o beneficiarios, y, por tanto, del público.

Todo lo dicho nos convence de que unas relaciones satisfactorias con el público forman parte esencial de la función de la Administración pública. A ello podemos oponer el hecho de que el público por principio recela y desconfía de la Administración pública, incluso cuando ésta pretende prestarle servicios, y tiende a dar por supuesto que en una empresa privada se le atenderá mejor que en una oficina pública.

Ante este hecho, que podemos llamar la «paradoja de la Adminis-

tración», y presionada por la necesidad antes aludida, la Administración pública en todos los países evolucionados está haciendo un poderoso esfuerzo para salir de su actitud tradicional, defensiva y altanera frente al público y convertirse efectivamente en un órgano de servicio y de colaboración. La empresa no es ciertamente fácil.

Si nos planteamos en forma general la pregunta: ¿de qué depende que las relaciones entre la Administración y el público sean satisfactorias y cordiales?, notaremos inmediatamente que el problema puede abordarse de distintas maneras.

En primer lugar, puede notarse que la relación con el público es no de los aspectos de la tarea administrativa, y que por tanto depende de su funcionamiento total, de la eficacia de sus métodos de trabajo y especialmente de la calidad de los funcionarios. Unos funcionarios mal seleccionados, mal preparados, mal retribuidos, etc., y en general deficientes o insatisfechos, no podrán sostener unas buenas relaciones con el público. En este sentido puede decirse que la mejora de las relaciones con el público es un resultado natural de la reforma o del progreso administrativo.

Otro tipo de consideración nos lleva a lo siguiente. La preocupación de un funcionario por atender o servir al público depende de su propio carácter, pero sobre todo del valor y la atención que sus propios jefes y el conjunto de la organización prestan a este aspecto de su trabajo. Así considerada, la mejora de las relaciones con el público es el resultado de una política de la dirección.

En último término, la voluntad de servicio se apoya en una conciencia moral, que referida al conjunto de los funcionarios, coincide con la moral colectiva. Pero el nivel de moral colectiva o pública, en una sociedad determinada, se refleja a la vez en la conducta de los administradores respecto al público y en la del público respecto a los administradores. Unos y otros se condicionan mutuamente en su conducta. En este sentido, la mejora de las relaciones y el fortalecimiento de la honestidad y la confianza mutuas, ha de ser el resultado de un proceso de educación colectiva a lo largo del tiempo, educación que insista en las virtudes sociales y no sólo en las individuales.

Finalmente, es posible notar que la actitud recelosa y desconfiada a que antes aludía del público ante la Administración es un resultado natural de la desproporción de fuerzas y de la situación de inferioridad en que el público se encuentra ante la Administración. Partiendo de esta comprobación, resulta evidente que es a la Administración a quien co-

responde hacer el esfuerzo por ganarse la confianza del público y disponerse a la colaboración. Es sobre el sentido y las posibilidades de este esfuerzo que versan los siguientes comentarios.

2. LAS CONDICIONES DE LA COLABORACIÓN.

El ciudadano, en su actuación privada y pública, necesita contar con la Administración y comportarse de determinada manera en relación con ella. La relación se reduce muchas veces a una serie de interferencias cuando no a una lucha de astucia contra fuerza. Pero el ideal implícito en los párrafos anteriores y que responde a los objetivos del «servicio público» consiste en acercarse a una auténtica colaboración.

Las condiciones de la colaboración del público en las decisiones o instrucciones de la Administración puede decirse que coinciden con las que la psicología y la sociología del trabajo nos indican sobre la colaboración entre el jefe y el grupo de trabajo (ya que de alguna manera el público en la relación con la organización se encuentra subordinado a ésta).

El grupo, en efecto, colabora en mayor grado y ofrece menos resistencia a una decisión en la medida en que:

a) Confía en el jefe o la organización que le da la orden (en este sentido la colaboración no depende del contenido de la orden, sino de las relaciones pasadas del grupo con su jefe).

b) Está informado sobre los motivos de la orden y sobre la forma en que ha de ejecutarse.

c) Ha tenido alguna participación en la preparación de la orden o tiene alguna responsabilidad en su ejecución.

Los tres puntos pueden perfectamente considerarse también como básicos para una teoría de las relaciones entre la Administración y el público.

Confianza previa.—Es evidente que la colaboración del público en una disposición administrativa concreta no depende tanto del contenido de la disposición como del estilo de relaciones existentes en la sociedad dada o en el grupo social dado, entre público y Administración. Es el resultado de experiencias pasadas y del grado de moral y de educación ciudadana a que antes nos hemos referido. Incluso, en un mismo momento histórico y en una misma sociedad, la actitud del público ante distintos servicios administrativos puede ser muy distinta.

Información.—Para que el público pueda actuar de acuerdo con las normas administrativas es evidente que necesita estar informado sobre ellas. La información del público no sólo favorece al público, sino a la propia Administración, a la que simplifica su cometido. (Hay una diferencia esencial entre el ciudadano que ha de sacar un pasaporte y el ciudadano que sabe lo que hay que hacer para sacar un pasaporte; la segunda situación es más cómoda para el ciudadano y para la Administración.)

La importancia de la información para fomentar la colaboración es mucho más profunda y tiene una raíz psicológica. El ciudadano ante la Administración se encuentra en condiciones de inferioridad y, por tanto, en actitud recelosa y desconfiada. Tiende a sospechar que la Administración toma sus decisiones y dicta sus normas con plena indiferencia por los perjuicios que pueda causarle. El esfuerzo informativo —sobre las normas y sobre los motivos y resultados— tiende a disolver esta actitud y sustituirla por la confianza. En la medida en que el público tiene la impresión de que la Administración se esfuerza en mantenerle informado para ayudarle en su actuación, ya no se siente impelido a considerar la Administración como su enemigo natural.

Esta información de la Administración al público la llamamos descendente o al exterior.

Participación.—La forma primaria de participación al público en las decisiones administrativas es a través de la representación y la autoridad políticas. Pero para muchas actividades administrativas esta participación es demasiado indirecta para poder influir sobre la confianza y la colaboración.

En ciertos casos es posible una intervención pública directa en la actividad administrativa (períodos de información pública, sistemas de iniciativas y reclamaciones). En otros casos no es posible. Corresponde entonces a la Administración el hacer el esfuerzo por conocer las actitudes, los problemas y las necesidades del público en relación con la Administración. A esta información sobre el público la llamamos información ascendente o del exterior.

De lo dicho queda claro que la información, en sentido descendente y ascendente, constituye la base fundamental para establecer un diálogo y una colaboración fecunda entre la Administración y el público.

3. MODALIDADES DE LA INFORMACIÓN.

El público en su conjunto, cada grupo del público y cada individuo en concreto, necesita ciertas informaciones sobre las decisiones de la Administración, sus objetivos y la forma de acatarlos o de aprovecharlos. Incluso la publicidad de estas decisiones en el momento de adoptarlas, como puede ofrecerla un boletín oficial o la prensa en general, no asegura que el público disponga de esta información en el momento y en la forma en que puede serle útil.

Supongamos un padre preocupado por la elección de carrera de su hijo que desea ser ingeniero. Antes de decidirse a apoyar la elección de su hijo necesita información sobre esta carrera, sus distintas formas, los lugares donde se cursan, la duración de los estudios, su coste aproximado, las posibilidades de becas y residencias, etc., etc. En teoría, el Ministerio de Educación posee esta información. Pero debería además ofrecerla al ciudadano interesado, por ejemplo, en forma de un folleto describiendo todo lo que puede interesar de esta carrera al futuro estudiante o a sus padres. No es difícil describir infinidad de otras situaciones en relación con cualquier organismo administrativo. El ejemplo aducido es sólo un ejemplo. Puede aplicarse a toda clase de situaciones y de actividades administrativas. En todos los casos encontraríamos la nota común de que la información existe (o debiera existir) en la Administración, pero no es forma fácilmente asequible y utilizable por el ciudadano. Se da por supuesto que si es a él a quien interesa la información, a él corresponde la totalidad del esfuerzo por alcanzarla (esfuerzo que tradicionalmente se dirige a localizar un «conocido» en el departamento correspondiente que «amablemente» se presté a actuar de informador en la medida de sus capacidades).

La información que puede ofrecer la Administración pública y la forma más adecuada de ofrecerla varía en cada caso. Un estudio de la técnica de la información habrá de tener en cuenta:

1.º El objeto de la información. En unos casos se referirá a hechos ocurridos (resúmenes, estadísticas, etc.); en otros, a normas (procedimientos administrativos); en otros, a proyectos y perspectivas futuras.

2.º El sujeto de la información. Los casos extremos están representados por la información que afecta a todos los ciudadanos del país y la información que afecta a un solo individuo. Entre estos dos casos límites se encuentran todos los grupos intermedios posibles.

3.º El medio informativo: prensa, radio, libros, revistas, folletos, impresos, conferencias, entrevistas, etc.

El estudio de las técnicas de la información rebasa los límites de este comentario. Puede encontrarse en los libros especializados sobre este tema.

4. CONDICIONES DE LA INFORMACIÓN.

Lo que sí, en cambio, nos interesa destacar son las condiciones generales para el éxito de cualquier tipo de información.

1.ª *Honestidad informativa.*

Más que una condición es un supuesto previo. Si la información no es verdadera, no es propiamente información. Sin embargo, dados los puntos de contacto de la información con la propaganda y el recelo que ésta muchas veces despierta, conviene insistir en este punto. Aunque es difícil trazar una línea rígida de separación, puede admitirse que la propaganda tiene por objeto directo el prestigio de la organización o de la unidad administrativa que la lanza. La información tiene por objeto directo el servicio del público en la cuestión concreta sobre la que se le informa. Cuanto menos aspecto propagandístico tenga, mejor cumplirá sus fines. Téngase en cuenta, por otra parte, que, a la larga, un esfuerzo continuado de información honesta y eficaz es la mejor manera de aumentar el prestigio de un servicio administrativo entre el público y constituye, por tanto, su mejor propaganda.

2.ª *Comprensibilidad.*

Que la información ha de ser clara y comprensible se deduce de su propia naturaleza. Conviene notar, sin embargo, que la claridad y la comprensibilidad no son cualidades absolutas, sino que son siempre relativas al público a los que se dirige información. Una información puede ser clara para un financiero o para un profesor de Derecho administrativo, e incomprensible para el ciudadano medio. Esta observación es importante porque normalmente el nivel cultural y el lenguaje profesional del que redacta la información, acostumbran a ser muy especializados. Así, una campaña de divulgación avícola puede estar redactada por ingenieros agrónomos y dirigirse a campesinos semianalfabetos. Es necesario, por tanto, un esfuerzo continuado para ponerse en el lugar

del receptor. Más generalmente, la información que ofrece la Administración pública peca por exceso de «argot» administrativo.

3.º *Adecuada a las necesidades y las actitudes del público a que va dirigida.*

La recepción y asimilación de la información no es sólo una cuestión de comprensión intelectual, sino que depende de los problemas y de las actitudes del receptor.

Así, una empresa industrial puede ofrecer periódicamente información sobre sus actividades a grupos interesados muy diversos (Consejo de administración, pequeños accionistas, personal empleado, Sindicatos, Hacienda, público en general, etc.). La información dada a cada uno de los grupos, incluso siendo toda ella verídica, ha de ser distinta, no sólo porque cada grupo tiene un nivel de comprensión y un lenguaje distinto, sino, sobre todo, porque cada grupo tiene unas preocupaciones y unas actitudes distintas. Así, la información de que la empresa ha conseguido un ahorro importante sustituyendo mano de obra especializada por máquinas automáticas, puede ser suficiente para los accionistas o insuficiente para el personal empleado o para el Sindicato, que lógicamente en lo que están interesados en este caso es en saber lo que ha ocurrido o va a ocurrir con los trabajadores que pierden sus puestos.

Como en la condición anterior (comprensibilidad), pero en forma más grave, el peligro aquí proviene de que el que redacta la información tiende a dar por supuesto que los receptores participan de sus actitudes y puntos de vista.

En el ejemplo aducido antes de un esfuerzo de divulgación avícola, la diferencia entre emisor y receptor puede consistir en algo más profundo que el lenguaje empleado. Para el servicio administrativo correspondiente, la importancia de la avicultura en la renta agrícola nacional y la necesidad de aumentar la producción de huevos, son un hecho evidente y un objetivo indiscutible. Apoyándose en este supuesto puede recomendar la selección de gallinas de raza, el empleo de piensos especiales, la construcción de gallineros racionales, el uso de un registro de puestas con vistas a la selección, etc. Pero si la actitud del campesino ante la gallina es distinta, si sólo desea tenerla para que aproveche los restos de comida y poder, alternativamente y al margen de sus preocupaciones, comerse los huevos o comerse la gallina, los argumentos del servicio ministerial no harán mella en él. Interpretará que aquella in-

formación va dirigida no a él, sino a los que desean explotar económicamente un gallinero.

Las posibilidades de la información para hacer variar las actitudes han sido discutidas muchas veces por los psicólogos sociales y en general sus efectos se consideran muy reducidos. Las actitudes profundas sólo se cambian cuando se logra una participación activa del sujeto y en la información su papel es meramente pasivo.

Pero hay un aspecto, al menos, en el que la información basta para influir en una actitud que para nuestro tema es fundamental. Me refiero a la postura genérica del público, de recelo, de desconfianza ante la Administración. En la medida en que el público advierte en la Administración un esfuerzo continuado por mantenerle informado, ya no puede sospechar en ella indiferencia o desprecio por sus intereses o por las molestias que le causa.

En cuanto a la actitud respecto al contenido de la información puede admitirse que para gran parte de la información puramente administrativa, que ofrece datos que el público necesita o desea, la actitud en principio es positiva.

Pero en todos los casos es evidente que para poder orientar la información de modo que responda a las preocupaciones y las actitudes del público en general y de cada grupo en concreto es necesario empezar por conocerlas. Todo esfuerzo y toda campaña de información al público exige previamente un esfuerzo de información sobre el público. Sobre esto se insiste más adelante.

4.^a *Condiciones técnicas.*

La información para que produzca frutos ha de cumplir una serie de condiciones técnicas que pueden resumirse en «la información ha de llegar efectivamente y en el momento oportuno a los individuos y a los grupos que pretende alcanzar, y ha de llegar además en forma cómoda y atractiva».

La observación corresponde al mero sentido común y parece, por tanto, que podemos liquidarla refiriéndonos a los libros sobre técnica de la información o recomendando la existencia en la Administración de profesionales de la información. Conviene, sin embargo, insistir en ella, porque con frecuencia la Administración pública realiza esfuerzos informativos que fallan simplemente por deficiencias en el sistema de difusión. Téngase en cuenta que en nuestra sociedad los sistemas de difusión de la información —por ejemplo, la distribución de libros y de

revistas— están incluidos en estructuras comerciales en régimen de competencia (editoriales, librerías, etc.), campo en el que la Administración se mueve con dificultad por falta de flexibilidad, o simplemente por no disponer de órganos adecuados.

En todos estos aspectos: rapidez en la información, eficacia en la distribución y presentación atractiva, en los últimos años se ha avanzado considerablemente. La idea de que el esfuerzo por conseguir la información administrativa corresponda íntegramente al público interesado ha pasado a la historia. Pero queda mucho por recorrer para hacer efectiva la idea contraria de la información como servicio.

5. LA INFORMACIÓN SOBRE EL PÚBLICO.

En un párrafo anterior indicaba que todo esfuerzo de información al público exige previamente una información sobre el público, sobre sus problemas y sus actitudes tanto respecto a los problemas considerados como respecto a la propia Administración. Sin algún conocimiento de este tipo, la Administración obra a ciegas en sus relaciones con el público. Esta información se puede recoger a través de distintos canales:

Los órganos de la opinión pública, y en primer lugar la prensa, pueden utilizarse como una fuente de datos sobre las reacciones del público ante la Administración. Hay que notar, sin embargo, que las opiniones expresadas acostumbra a estar fuertemente influidas por la actitud política del periódico.

Es también posible establecer canales específicos para recibir información del público en forma de iniciativas y reclamaciones. Así, muchos servicios poseen un procedimiento simple y rápido para formular reclamaciones (libro de reclamaciones) y otros poseen órganos adecuados (Oficina de iniciativas y reclamaciones). El éxito de estos medios depende de la confianza que el público les concede, confianza que por diversas razones no acostumbra a ser grande.

La colaboración del público con sugerencias y críticas sólo puede conseguirse con un régimen de «puerta abierta» sistemáticamente practicado, y más en general con todo el conjunto de medidas de que aquí se habla y con la difusión de una política destinada a conseguir la confianza del público, único clima en el que puede brotar la colaboración.

Todo ello, sin embargo, influye más en mejorar el estilo de las re-

laciones con el público que no en ofrecer una información completa y objetiva utilizable para los fines de la Administración. Para conseguirlo es necesario un esfuerzo sistemático del tipo que hemos denominado información inversa o sobre el público.

En la actualidad existen técnicas muy desarrolladas y experimentadas para esta información. Los estudios sobre opinión pública, los estudios sobre mercados, los análisis de motivación de los consumidores han demostrado las grandes posibilidades que existen en este campo. En la actualidad, una organización comercial no se lanza a una gran campaña publicitaria sin haber antes recogido información sobre las motivaciones del público al que pretende influir. E incluso la producción de bienes de consumo está en gran parte condicionada por los datos que ofrecen las investigaciones de mercados. La Administración pública, aunque muy lentamente, empieza a preocuparse por tales técnicas. Es evidente que de ellas podría recibir información relativamente objetiva y manejable sobre las características del público al que sirve, sobre sus necesidades y deseos y sobre sus reacciones ante el funcionamiento de la Administración o sus proyectos.

Casi no hace falta añadir que las técnicas utilizables variarán con la complejidad del problema que se estudie y el tipo de público cuya opinión interesa conocer. Pensemos como ejemplo en un estudio sobre los gustos de los consumidores respecto al aceite de oliva o de soja; en otro sobre los inconvenientes y posibles mejoras, a juicio de los beneficiarios, de un seguro social, y en otro sobre la posible reforma del Bachillerato.

6. LAS RELACIONES DIRECTAS.

Lo dicho hasta aquí se refiere a las posibilidades de la información para facilitar la colaboración o el diálogo del público con la Administración, entendiendo por público un grupo más o menos amplio. La información de que hablábamos era común a todo el grupo.

Pero el contacto real del público con la Administración se realiza en forma directa y más o menos personal; es siempre un individuo miembro del público el que entra en contacto con la Administración y generalmente a través de un representante de ésta. De estos contactos vamos a ocuparnos ahora.

La naturaleza de estos contactos no depende sólo de los individuos en presencia. Están condicionados en primer lugar por la propia estruc-

tura orgánica de la Administración. Así, una Administración altamente centralizada, incluso geográficamente, resulta más incómoda para el público, y sobre todo para el que reside lejos de la capital administrativa. Los ejemplos podrían multiplicarse, pero de este tema no vamos a ocuparnos aquí.

Por otra parte, la forma de contactos está influida por la naturaleza del servicio. No podemos imaginar el mismo tipo de relación entre el funcionario que reclama a un ciudadano el pago de una contribución que entre el que le asesora sobre su participación en un proyecto estatal.

7. MODALIDADES DE LOS CONTACTOS DIRECTOS.

Un estudio algo sistemático de estos contactos debería partir de su clasificación, que puede hacerse atendiendo a diferentes factores:

Por su objeto: información, asesoramiento, tramitación, inspección o control, imposición, etc.

Por su complejidad: desde el trámite rutinario que se despacha en una ventanilla, hasta la entrevista personal con un alto directivo sobre un problema complejo y singular.

Por su lugar: el contacto directo entre el público y la Administración ocurre a veces en el terreno privado del ciudadano (doméstico, local de negocios...), a veces en un terreno común (vía pública...) y con más frecuencia en los locales de la propia Administración.

Estudiar las convicciones propias de estas distintas invalidades y la forma de mejorarlas desborda los límites de este comentario. Basta con advertir que existen ciertas condiciones mínimas aplicables en todos los casos: respeto a la personalidad y a los derechos del ciudadano, atención individualizada a cada caso, espíritu de cooperación y de servicio público.

Vale la pena tener en cuenta que a medida que aumenta la complejidad de la Administración y su presión sobre la vida del ciudadano, no sólo éste desea, como es lógico, que se preste una atención individualizada a su caso personal, sino que la propia Administración se ve llevada a hacerlo en su propio interés. Lo ocurrido en este aspecto con la contribución sobre la renta es muy significativo. A medida que ha aumentado su presión y su complejidad, la función del recaudador o del inspector va evolucionando hacia una función de asesoramiento, forzado si se quiere, pero directo y personal.

Cerremos estas observaciones haciendo notar que si el público se queja a veces de la falta de amabilidad y atención de los funcionarios públicos, lo que realmente le molesta o le indigna en el funcionario es su tendencia a demostrarse insolidario por el conjunto de la Administración o, peor todavía, en su misma unidad administrativa y a no sentirse responsable por los perjuicios que esta falta de solidaridad o de coordinación puedan causar al ciudadano.

8. LOS LOCALES ADMINISTRATIVOS.

Como queda dicho, la mayoría de los contactos directos entre el público y la Administración ocurren en los locales de ésta. Tradicionalmente, los locales administrativos —que el lenguaje popular apodó covachuelas— han sido incómodos e insuficientes, cuando no repelentes. Esta incomodidad se aplicaba tanto a los empleados que en ellos trabajaban como al público obligado a frecuentarlos. Ocurría esto en una época en que se daba por supuesto que el trabajo debía acompañarse de incomodidad, suciedad y desorden. Pero los tiempos han cambiado sensiblemente. Las fábricas modernas se proyectan y se organizan de modo que el trabajo resulte lo más cómodo y agradable posible, y en los locales de trabajo administrativo se produce una evolución paralela. Aunque hay que reconocer que el estilo, a veces incluso lujoso, de ciertos edificios administrativos públicos y privados (Bancos, por ejemplo) responde más a razones de prestigio de la organización que de eficacia en el trabajo.

La estructura y la disposición de un local administrativo ha de ser el resultado de la adaptación funcional a sus fines y actividades. Y en una oficina pública estos fines son a la vez la eficacia en el trabajo y la comodidad del público.

He aquí algunos aspectos a tener en cuenta :

Localización y dispersión geográfica.

Accesos.

Suficiencia.

Horarios.

Señalización.

Limpieza, comodidad, ambiente físico.

Servicios auxiliares (servicios higiénicos, teléfono público, etc.).

Un buen síntoma de este nuevo estilo del servicio público lo constituye la progresiva desaparición de las ventanillas. La ventanilla, en efec-

to, puede considerarse como representación material de una mentalidad burocrática encastillada tras de su muralla defensiva, frente a la cual el público está en evidente situación de inferioridad.

9. OFICINAS DE INFORMACIÓN.

Al entrar en contacto con una unidad administrativa podemos suponer que el ciudadano posee una información general del tipo de la antes descrita y también que la señalización en el edificio que aloja a la unidad es suficiente. A pesar de ello, si la unidad tiene cierto volumen de complejidad, necesita una información más concreta para orientarle en su gestión.

Para cumplir esta misión (que nuestra Administración tradicionalmente ha descargado en el ordenanza) se establecen las Oficinas de información. Estas oficinas informan fundamentalmente sobre la localización, competencia y funcionamiento de los distintos órganos y secciones de la unidad en que están enclavados y sobre las normas de procedimiento para cumplir con sus preceptos o aprovecharse de sus servicios.

Pueden utilizarse además para distribuir información impresa de tipo más general, para ordenar las visitas o entrevistas, e incluso para ofrecer información sobre el estado actual de un trámite administrativo. Dado que sobre estas oficinas existen estudios e incluso legislación, no es preciso insistir más en ellas.

Para que el ciudadano se dirija a un centro administrativo es necesario que previamente posea información sobre su cometido y su localización. Esto supone la existencia en cada ciudad de una Oficina de información del Gobierno Civil (en Madrid, la de la Presidencia del Gobierno). Es posible incluso y deseable que estos Centros puedan ofrecer información telefónicamente.

10. OFICINAS DE RELACIONES PÚBLICAS.

Voluntariamente a lo largo de estas páginas se ha hablado de relaciones con el público y no de «relaciones públicas», equivalente español de la expresión «public relations», nacida en Estados Unidos y hoy ampliamente difundida. Ambos conceptos, en efecto, no coinciden.

Las relaciones con el público son una parte esencial de la función administrativa y dependen, por tanto, de una política de dirección. La

ejecución de esta política corresponde en parte a todos los empleados cuya tarea les pone en contacto con el público, y en parte a órganos o elementos destinados a cumplir puntos concretos de esta política que requieren una especialización. Utilizando el lenguaje propio de la organización, diremos que la relación con el público, en parte, es cometido de la línea directa, y en parte, es función de «staff» o Estado Mayor. Ejemplos de esta función especializada son la preparación de la información general o su distribución individual en las oficinas de información.

Las «relaciones públicas» son otra de estas funciones especializadas, aunque su cometido y sus límites son vagos y difíciles de fijar. Como acostumbra a ocurrir con todas las actividades nuevas y en la época de su difusión hay una tendencia a hipertrofiarlas y a exagerar su alcance. En ciertos libros sobre relaciones públicas, éstas parecen cubrir todos los campos de las relaciones con el público e incluso de la organización. Definiciones tan vastas no sirven más que para enturbiar los conceptos.

En la interpretación que se va imponiendo, por relaciones públicas se entienden las actividades dirigidas a prestigiar la organización ante el público en su conjunto o entre sus grupos o individuos representativos. No entran, por tanto, en las relaciones públicas ni la relación con el público en el cumplimiento de los servicios, ni la información directamente al servicio del público, ni la propaganda directamente al servicio de la organización. La repetición del adjetivo directo nos indica ya que se trata de una propaganda difusa e indirecta. Algunos ejemplos permitirán apreciar mejor su sentido.

En el caso de una Compañía de aviación, no incluiremos entre las actividades de relaciones públicas, ni la atención que reciban los viajeros en el despacho de billetes o en el vuelo, ni la edición de folletos con itinerarios y horarios, ni los anuncios en la prensa o por cualquier otro medio exaltando estos servicios. Lo son, en cambio, típicamente, el invitar a un grupo de periodistas a participar en un vuelo inaugural, el obsequiar a un viajero ilustre o popular y el difundir este hecho, el patrocinar una película describiendo la historia de la aviación y sus ventajas respecto a otros medios de transporte, o el provocar un artículo en la prensa en el que se comparen las estadísticas de accidentes en el mundo y se destaque el bajo porcentaje de la Compañía en cuestión. La lista podría alargarse indefinidamente y el lector no tendrá inconveniente en añadir nuevos ejemplos.

No tendrá dificultad porque en nuestro tiempo las técnicas de rela-

ciones públicas como medio de influir y de orientar la opinión pública son abundantemente empleadas desde los ángulos más diversos y con los más diferentes propósitos. El que tales técnicas rehuyan los procedimientos simplistas o brutales de la propaganda directa, como es la propaganda comercial, sólo las hace más efectivas.

Más todavía: si insistimos en el análisis del concepto, veremos que fuera del campo estrictamente económico las relaciones públicas se confunden prácticamente con lo que tradicionalmente se ha llamado propaganda y que muchas actividades simplemente han cambiado de nombre.

Dada la situación de nuestro tiempo y la importancia de los mecanismos de formación y de expresión de la opinión pública, es evidente que muchos organismos de la Administración pública necesitan cuidar la imagen que producen en el público y, por tanto, disponer de elementos especializados en la gestión de las relaciones públicas e incluso agruparlos en una oficina o departamento funcional.

En líneas generales, sus actividades corresponderán a los tres tipos siguientes:

- influencia sobre los órganos de opinión (por ejemplo, ofrecer datos sobre la organización a la prensa, o promover un concurso de artículos periodísticos sobre la institución);
- influencia directa sobre el público (por ejemplo, una exposición para mostrar los resultados de la organización, un libro narrando su historia, etc.);
- influencia sobre personalidades o grupos escogidos (invitaciones a visitar la organización).

Aun reconociendo toda la importancia y la necesidad de las relaciones públicas en nuestra sociedad, conviene recordar, como antes ya hemos subrayado, que a la larga la mejor propaganda de una organización de servicios públicos es la honradez informativa y la eficacia de los servicios.

Dado que en la Administración el presupuesto para tales actividades carga sobre el público y es, por tanto, muy fácil de justificar pero muy difícil de valorar sus resultados prácticos, parece conveniente recomendar una política de austeridad en este aspecto. Hay que tener en cuenta incluso la posibilidad de que se produzca entre diferentes servicios y departamentos una carrera competitiva por el prestigio público sin beneficio real para el país y a su costa.

11. RELACIONES CON EL PÚBLICO Y ORGANIZACIÓN.

En las páginas anteriores hemos descrito una serie de condiciones y de medidas que pueden ser útiles para mejorar las relaciones de la Administración con el público. Una parte de ellas se traducen en estructuras orgánicas especializadas encargadas a personal especializado. Pero, en definitiva —y hemos insistido en ello—, las relaciones con el público se resuelven en contactos personales entre funcionarios y público. ¿De qué depende la eficacia y el éxito de los funcionarios en este aspecto de su cometido?

Una primera respuesta puede referirse a su selección y formación. Hablando en general, es cierto que los procedimientos utilizados para la selección de empleados públicos no toman en cuenta las disposiciones de los candidatos en este aspecto fundamental de su trabajo y que, en general, tampoco reciben un entrenamiento sistemático en este sentido. En ambos campos pueden proponerse mejoras. Pero no es ésta la cuestión más importante.

El que haya personas más dotadas que otras para las relaciones personales o para el trato con el público e incluso que gustan de esta actividad, no puede disimularnos que la relación con el público en los puestos de trámite o de servicio administrativo, por otra parte tan abundantes, dista de ser atractiva por sí misma. Permítaseme en este punto intercalar un recuerdo personal.

Ocurrió en la frontera de Port-Bou por los años en que llegaban a España las primeras oleadas de turistas extranjeros. A la llegada de cada tren centenares de personas se apretujaban frente a las ventanillas de una oficina de pasaportes perfectamente insuficiente por su capacidad, y desbordando el pequeño local se apiñaban en las puertas, haciendo imposible todo intento de introducir orden. Esta era precisamente la misión asignada a un guardia de Seguridad, que veía impotente la inutilidad de sus esfuerzos.

En el momento en que yo pasaba por su lado, el buen hombre, agotada ya la paciencia, exclamó: «Parece mentira, cada día repitiendo lo mismo y no hay manera de que se acostumbren a ponerse en cola.»

Prescindiendo del detalle pintoresco, la anécdota puede simbolizar perfectamente la tragedia oscura y cotidiana de la relación con el público, trabajo de Sísifo, indefinidamente recommenzado y en el que no es posible, como en los puestos ejecutivos, visualizar el éxito o el fra-

caso. El haber informado, orientado y complacido a un cliente sólo significa recomenzar con el siguiente, igualmente receloso cuando no malhumorado y descortés.

Tal es el sino del trabajo en contacto con el público. Para desempeñarlo hace falta, por supuesto, un alto concepto de la profesión y un gran espíritu de servicio. Pero hace falta también que en la medida en que no posea estímulos intrínsecos, sea la propia organización quien lo estimule.

Si los dependientes de unos grandes almacenes tienen siempre la sonrisa en los labios y la amabilidad fácil, no es por casualidad o porque nacieron así, sino porque sus jefes y la organización les empujan en este sentido. En una organización de este tipo, el contacto con el público es continuamente observado y altamente valorado. El empleado que destaca en este aspecto de su trabajo es prestigiado y estimulado de diferentes formas y tiene un brillante futuro, mientras que el que fracasa en este aspecto quedará relegado a un lugar más oscuro.

En la medida en que un órgano de la Administración pública sigue una política parecida, el trabajo en contacto con el público resulta estimulado, y en el caso contrario, estos puestos quedan desvalorados y acaban por recaer en empleados sin capacidades o posibilidades para ocupar otros. En definitiva, es la importancia que la organización concede a las relaciones con el público lo que puede estimular a los empleados a sobresalir en ellas. Esta observación, tan simple en apariencia, es capital para la eficacia de todo lo expuesto en estas páginas.

12. SERVICIO PÚBLICO Y MORAL COLECTIVA.

A pesar de todos los estímulos que el empleado reciba de la dirección en su trabajo cara al público, tampoco puede desconocerse que el motor último de la relación, tanto en el empleado como en el jefe que le orienta y estimula, reside en una cierta concepción del trabajo como servicio, lo que a su vez implica valores morales.

Valores morales que en cada individuo tendrán un significado personal, pero que, referidos al conjunto de los funcionarios, traducirán una moral colectiva dependiente a su vez de factores sociales en el sentido más amplio de la palabra.

La venalidad de un funcionario concreto obedecerá a motivos individuales, pero el nivel de honradez, o de amabilidad, o de entrega a su función de los funcionarios, se corresponde con una cierta ideología y

mentalidad moral vigente en la sociedad. Basta comparar la Administración pública en diferentes países para advertir la verdad de este afecto.

Ideología que no sólo influye sobre la conducta de los funcionarios, sino igualmente sobre la del público. No es posible imaginar una sociedad con una moral de los funcionarios distinta o independiente de la moral ciudadana. Un acto de corrupción administrativa, como un acto de colaboración, exigen un horizonte moral común al empleado y al público.

Como ya indicábamos al comienzo, este horizonte moral común sólo puede ser el resultado de una educación colectiva continuada a lo largo del tiempo. Sin ella, todo intento de reforma es ilusorio. No es por casualidad que las mejores Administraciones, con mayor mentalidad de servicio y que gozan de mayor colaboración y respeto por parte del público, se apoyan en una larga tradición. Esto es válido tanto para la Administración de los distintos países como para los diferentes departamentos en el interior de un mismo país.

