

# La comunicación institucional de la administración pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática

[José Ignacio Aranes Usandizaga](#)

[Doctor en Ciencias de la Información](#)

---

## [Introducción](#)

[I. El marco general: orientaciones de la comunicación institucional](#)

[II. Vías de actuación comunicativa](#)

[III. La comunicación: base para una gestión democrática de las instituciones públicas](#)

---

## Introducción

*La comunicación institucional de la Administración Pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática.* Con este título nos adentramos en un espacio que nos lleva a reflexionar e interrogarnos sobre la naturaleza del Gobierno y la Administración Pública. Esto supone toparse con las funciones asignadas a ambas instituciones y, desde luego, con el modo en que son desarrolladas y deben serlo. En buena medida, son estas instituciones las que asignan a la sociedad un papel determinado: supeditado a esos entes que detentan y ejercen el poder.

Sin duda, el espacio enfocado resulta densamente atractivo. Plantea la confluencia de aspectos cargados de significación, tanto en cuanto a los sujetos protagonistas (la Administración Pública y el Ejecutivo) como al objeto que se aborda: la comunicación-información. Veamos.

**Los sujetos.** La Administración Pública y el Gobierno participan decisivamente en la construcción de la realidad. Y se encuentran en un estado de crisis o por lo menos transición. Parten aún de una lógica a menudo instrumental y autista: al ciudadano se le cosifica, como cliente del partido o administrado por el aparato burocrático. Y todavía no han alcanzado plenamente una lógica democrática y de servicio de la política y la administración -la gestión de lo público-.

**El objeto.** El asunto del que nos ocupamos, la comunicación institucional, adquiere una condición privilegiada. Nos remite a un **paradigma, el de la información-comunicación**, que se impone con rotundidad. Su potencia se despliega ampliamente:

- **Sobre el entorno y la vida.** La información es ya el primer recurso motor, la nueva materia energética de la sociedad actual.

- **Sobre el medio y el método.** La información se constituye en un instrumento estratégico para intervenir sobre la realidad.

- **Sobre la teoría y el análisis.** La **información-comunicación**, como **fuentes de paradigmas**, aporta modelos para interpretar la realidad.

Así es que el conocimiento de los códigos y las prácticas comunicativas nos permitirá revelar las estructuras y los mecanismos sobre los que opera el poder. Sin embargo, cuidado con los excesos de la interpretación, no sea que la *inflación intelectual* (productora o canalizadora de otras oleadas de la moda) acabe también desvirtuando un paradigma que se acerca a la realidad todavía sin demasiadas contaminaciones.

Pero volvamos al núcleo de este artículo: la comunicación institucional. Su apertura exige que perfilemos el sentido que comporta. Por el momento observemos que este concepto está asociado en primer lugar al agente productor de discurso y de realidad (la Institución), y en segundo lugar a la orientación de la comunicación, determinada por la intervención de dos lógicas: la político-gubernamental, vinculada al Gobierno, y la administrativa-de servicio, generada desde la Administración Pública.

### Focos de interés

La comunicación institucional, a mi juicio, fundamenta su interés en la convergencia de los aspectos que se detallan:

a) - La comunicación institucional incide en un sector expansivo y estratégico, con efectos multiplicadores y de locomotora sobre la sociedad y la propia organización, como es el de la información.

La percepción rotunda de su trascendencia se comprueba en las directrices específicas sobre la sociedad de la información promovidas con especial atención por la Unión Europea (Comisión Europea y Consejo Europeo), con referencias claves como el Libro Blanco de Jacques Delors sobre "Crecimiento, competitividad y empleo: pistas y retos para entrar en el siglo XXI"; el Informe del grupo de expertos Bangemann, "Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo de Europa", o la "Comunicación de la Comisión Europea sobre la Sociedad de la Información en Europa. Plan de acción". También recientemente el G-7, desde la Conferencia sobre la Sociedad de la Información, ha propuesto las actuaciones a desarrollar (Conclusiones y discurso de apertura de J. Santer).

b) - La Administración Pública experimenta en los últimos años un crecimiento importante, paralelo a su influencia en el conjunto de la sociedad y marcado por su previsible transformación (de acuerdo a la crisis de los sistemas y las organizaciones) [1](#).

Transformación ya en marcha, primero como reflexión teórica y después -no se sabe aún muy bien cómo- en el terreno práctico. La antesala de este cambio, que se prolonga hasta el escenario vigente, viene apuntada también por el estado de la opinión pública, cada vez más sensibilizada y crítica respecto a la naturaleza y funcionamiento de la Administración Pública. Ésta no puede eludir la tendencia imparable de las organizaciones hacia la prestación de servicios con valor añadido. Lo cual implica percibir y trabajar con el reconocimiento y desarrollo de la identidad: la del usuario (destinatario-receptor), la del producto-servicio (mensaje) y la de la organización-productora (emisor). Una comunicación bien planteada procurará operar con este triángulo de identidades.

c) - La comunicación institucional, en sus vertientes interna y externa, es todavía una cuestión pendiente de recibir un enfoque práctico satisfactorio en las organizaciones institucionales.

d) - El hecho, en gran medida paralelo a la circunstancia anterior, de ser la comunicación institucional un ámbito que permanece descuidado en los estudios de las ciencias de la información. [2](#)

e) - La comunicación institucional es un elemento decisivo para lograr:

. Una mejor gestión general de la Institución (interna-organizativa; externa-social).

. Una práctica informativa democrática (de servicio público) que contribuya a hacer efectivo el derecho a la información y las obligaciones adquiridas por las Administraciones.

. Una proyección social de las instituciones públicas que fomente el conocimiento y la participación de la ciudadanía. Todo ello

será básico en las ocasiones cada vez más frecuentes en que resulte clave llegar al acuerdo social respecto a determinadas actuaciones de la Administración Pública.

f) - El estudio de las estructuras comunicativas posee la condición idónea para la ulterior aplicación y propuesta de modelos descriptivos, conceptuales y metodológicos (de alcance heurístico) que desarrollen investigaciones en profundidad. La delimitación de las estructuras informativas servirá -como fase previa- para conocer las políticas de comunicación impulsadas por las Administraciones Públicas.

## II. El marco general: orientaciones de la comunicación institucional

La actividad de la Administración Pública bascula en torno a dos líneas de fuerza opuestas: la democrática-de servicio y la autista-instrumental-endógena. Ambas se manifiestan a su vez en los planos político y administrativo. De hecho, la comunicación institucional es el resultado de una doble dialéctica que se origina en la intervención del Ejecutivo y la Administración Pública, cada ente con una lógica diferenciada que, internamente, también ha de confrontar los dos impulsos activados: el orientado al autismo y el que se fundamenta en la apertura democrática a la sociedad. En ambos casos habrá de ser una nueva cultura de la política y la administración la que establezca un espacio de servicio y cooperación con la sociedad.

### I.1. El valor de la comunicación: conciencia creciente

La preocupación que desde las instituciones administrativas se viene mostrando por la comunicación efectiva con los ciudadanos puede percibirse en varias dimensiones: desde la del ordenamiento normativo a la vía práctica.

**Dimensión normativa.** Como referencia global, extensiva a las Administraciones Públicas y a la relación genérica de administradores y administrados, puede destacarse la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Esta ley, 30/1992 del 26 de noviembre (BOE, nº 285, 27-11-1992), reforma de manera explícita y con un nuevo espíritu el trato de la Administración con la ciudadanía mediante la base de un cambio radical en la consideración del ciudadano, sujeto ya de derechos para los funcionarios que le atienden.

**Dimensión práctica.** La mayor conciencia e interés que la Administración Pública empieza a prestar a los servicios de información son advertibles en la siguiente circunstancia: la mayoría de las unidades e iniciativas comunicativas a las que nos referimos (gabinetes de Prensa, oficinas de información, centros de documentación) han sido creadas en los últimos dos decadas o bien han sido potenciadas en su estructura y presentación.

Sin embargo, esta expansión de los diversos servicios de información no ha estado acompañada de una planificación previa, de acuerdo a un estudio de las necesidades observadas y a la posterior organización en un sistema integrado que estableciese las líneas maestras para coordinar las acciones y evaluar la cobertura y operatividad de los servicios dirigidos a la propia Administración y al conjunto de la sociedad. Esta deficiencia debería solventarse con especial atención en entidades públicas cada vez más activas comunicativamente.

### I.2. La tendencia endógena y autista de la Administración

Esta lógica de funcionamiento, que pugna internamente con una línea de trabajo estimable desarrollada por empleados públicos, se reproduce en el seno de un sistema rígido y jerárquico que propicia una mirada hacia dentro, concéntrica, de todos los elementos que la configuran. Así, la Administración en su conjunto se constituye en un microuniverso autónomo dentro de la sociedad, que a su vez va generando espacios estancos hasta llegar a la unidad mínima (el funcionario).

Esta actitud ensimismada, casi autista, interviene en el plano institucional, en las vertientes externa e interna. Externamente: una Administración ignora a las demás y en ocasiones pierde perspectiva sobre la sociedad. Internamente: los departamentos, las direcciones, los servicios, las secciones y las unidades se obvian o apenas cooperan entre sí. La información utilizada no suele superar el aspecto operacional (información de primer nivel, de base y trabajo; información instrumental para operar). Así, el aspecto táctico (información de segundo nivel, sobre los objetivos y la trayectoria) y estratégico (información de tercer nivel, objetivos a medio y largo plazo) permanecen inactivos.

Asimismo, el plano individual también puede seguir una dirección similar, por lo restrictivo de la lógica mental de ciertos empleados públicos: la ley del mínimo esfuerzo y la dificultad de reconocer al Otro. Manifestaciones de esta inclinación de la Administración por formas próximas al autismo son la burocracia cerrada y reglamentista, el silencio administrativo o el escapismo. Manifestaciones que hacen que la propia sociedad acabe ninguneada y desprovista de su condición original: la de ser el primer sujeto que debe guiar la actividad de la Administración) 3.

De este modo, instituciones como el Gobierno y la Administración Pública que forman parte de la sociedad, la representan, dirigen y gestionan el interés general, se alejan para constituir universos sin la suficiente conexión con la ciudadanía. Nacen como entes mediadores, instrumentales -de servicio- y acaban funcionando con claves internas y de crecimiento endógeno (la conversión del medio en fin; la gestión y el poder inmovilizados por el aparato burocrático -la buroestructura-).

### I.3. Hacia una nueva cultura de la información

En el marco descrito las posibilidades de desarrollar una comunicación se reducen, pero al mismo tiempo el que se hagan efectivas resulta particularmente necesario.

En conjunto, la proyección social de la Institución -comunicación externa- puede resultar así no demasiado positiva. Sólo cabe abordar las manifestaciones de autismo burocrático y autismo político mediante un cambio cultural en ambos planos y el avance interno en la lógica democrática (con participación: la política y la Administración para todos). Con este presupuesto, a través de la contribución recíproca de los tres agentes colectivos principales (Administración, Gobierno y sociedad), pueden crearse las condiciones necesarias para renovar el funcionamiento institucional, más concretamente:

a) - Desde los responsables políticos puede favorecerse la dinamización -la ruptura de inercias- de la maquinaria administrativa.

b) - Desde los empleados públicos puede contribuirse a la apertura de la lógica política de los órganos gubernamentales.

c) - Desde la sociedad -externamente-, con la intervención de diversos grupos sociales y, especialmente, con la vigilancia de los mass-media es posible activar el funcionamiento gubernamental y administrativo.

En las tres dimensiones enunciadas (política, administrativa y social) la movilización requerida para introducir e ir haciendo efectivo el cambio cultural en el que se piensa, habrá de orientarse a **profundizar y extender los usos democráticos en y desde las instituciones**. Hay que volver a los principios originarios -que nunca se han materializado-. Este impulso trataría de oxigenar

el edificio burocrático mediante la aplicación de un concepto de la eficiencia más generoso que el común y más comprometido, abierto y dispuesto a los intereses generales. Esto supone entender que para la correcta gestión político-administrativa de los asuntos públicos es indispensable reconocer en todo su sentido a la ciudadanía -individual y colectivamente- como el principal destinatario de su actividad.

En la relación mantenida entre el Gobierno (superando la lógica político-gubernamental) y la Administración Pública (reduciendo la lógica burocrática) se procuraría practicar el modelo pragmático distinguido por M. García-Pelayo (1979: 66-70), en el cual se da un **intercambio crítico entre la lógica política** -del Ejecutivo- y **la lógica técnica** -de la Administración-, y no -como sucede ahora con la gestión profesional de la información- se estaría ante el modelo decisionista (hegemonía de la política -del Ejecutivo- sobre la técnica -de la Administración Pública-: ambas próximas al autismo).

Comunicacionalmente, **el reconocimiento del Otro** implica y revela la superación del autismo. En este sentido, podría hablarse de la **ética comunicativa** propuesta por J. Habermas, en particular de lo concerniente al desarrollo de las acciones encaminadas al entendimiento y la cooperación: búsqueda del consenso para coordinar esfuerzos. (Habermas, 1987a:138-146) La Administración Pública habría de cumplir en su apertura con las premisas de la verdad (compromiso con la realidad), la rectitud (compromiso con la sociedad y sus normas) y veracidad -o sinceridad- (compromiso de la propia Administración Pública consigo misma, como agente emisor). Con estas premisas la política (la gestión de lo público) estaría vinculada a las exigencias de la ética y la cultura comunicativas.

En lo referente al protagonismo de los mass-media, hay que destacar su contribución a la comunicación externa de una Institución pública. Así, si se repasan las acciones comunicativas institucionales se percibirá que en todas ellas una parte relevante está reservada a la información mediática. Circunstancia que a menudo supera la proporción natural, puesto que trata de sustituir lo que no puede hacerlo: la función de otros canales formalmente establecidos y más adecuados para la comunicación directa.

Los mass-media canalizan el grueso de las comunicaciones, con predominio de las originadas en el Gobierno en primer lugar y después en la Administración. La sociedad aparece más como objeto que sujeto comunicador. Serán también los mass-media responsables de que sea escuchada.

El panorama conformado podría presentarse inicialmente de este modo: con la asistencia decisiva de los medios masivos de información, el principal agente de producción discursiva -producción de realidad- es el institucional. La producción le corresponde más bien al ámbito gubernamental, la circulación a los mass-media y la actualización-consumo a la sociedad. Esta distribución de funciones viene a recordar la interacción de las tres categorías de agentes colectivos: Gobierno/Administración Pública -los gobernantes-; la sociedad -los gobernados-, y los intermediarios/mediadores -entre los que se encuentran los periodistas-. (J. de Esteban, 1976: 15-16).

De cualquier forma, cuando se profundiza más sobre el protagonismo de dichos agentes, hay que precisar que el discurso institucional se transmite al cuerpo social de acuerdo a la actividad primera y última de los mass-media. De aquí su enorme poder y responsabilidad: acaban por ser los principales productores de realidad social e imaginario colectivo [4](#).

De ahí también el que los Gobiernos perciban la virtualidad de los mass-media. Percepción a la que a veces sigue, en cuanto a su relación con la Prensa, una disposición reacia y a menudo discriminatoria. El uso interesado de la publicidad institucional, cerrada a los medios más críticos o distanciados de la política gubernamental, se constituye en la actualidad en una de las modalidades más poderosas y frecuentemente utilizadas por los Gobiernos para influir en la Prensa.

## II. Vías de actuación comunicativa

### II.1. La comunicación global

La materialización del principio comunicativo vendría de la puesta en marcha de un sistema de información global, encargado de impulsar y concretar la política de comunicación de una organización, más cuando se trata de una Institución como la Administración Pública. En ésta la función de comunicar es un constituyente esencial de su propia actividad: la de prestar servicios a la sociedad. Por esta razón resulta aún más necesario el que se trabaje con una perspectiva global. Sus ejes primeros pasan por una estrategia general y compartida por la organización, así como por la coherencia de los sentidos transmitidos desde la Institución (cultura corporativa).

Más allá de la vaguedad del concepto de comunicación global, que comprende de forma integral la comunicación interna y externa, P. Weil es meridiana al entender lo que caracteriza a este concepto, es decir: la existencia de una política de comunicación, de un proyecto de organización que recorra e impulse el conjunto de sus acciones y de sus actos de habla. Por aquí llega Weil a definir lo esencial de la comunicación global: su finalidad consiste en armonizar el decir y el hacer, lo que se enuncia y lo que se practica (objetos o servicios).

Ambos territorios (las palabras y los hechos) son entidades inseparables. Todo, se podría afirmar, se constituye en un acto de o con comunicación (deliberado o involuntario). La cuestión básica en la comunicación global residiría en **intervenir de forma dirigida y sistemática para reforzar lo que se hace con lo que se dice, e intensificar lo que se dice con lo que se hace**. La eficacia comunicativa radicaría en este punto: en la pertinencia entre los dos planos de la actividad institucional.

La correspondencia entre los dos planos garantiza el que la coherencia alcance a los contenidos y no sólo afecte a aspectos meramente formales o instrumentales (configuración de los mensajes, elección de medios y soportes, etc.). Esto comportaría al fin y al cabo la noción del compromiso, de una honestidad intelectual y técnica que constituiría la mejor fórmula para intervenir sobre la realidad y servir a la sociedad.

### II.2. La comunicación interna

Su marco de actuación es la propia organización. El objetivo prioritario consiste en mejorar el funcionamiento de la Institución de acuerdo a su carácter público: de servicio a la comunidad. La información ha de entenderse como un recurso en sí de primer orden para la gestión de una organización y de su funcionamiento integral. El diseño y puesta en práctica de un sistema de información partiría así de un nuevo paradigma, en el cual cabría llegar a concebir la organización como un sistema de información. (J. López Yepes, 1989: 205)

Por consiguiente, el planteamiento que considera a los sistemas de información como una parte de las organizaciones es superado para pensar los mecanismos informativos de forma global y aplicada al conjunto de la vida organizativa. De modo estructurado, nos encontraríamos ante el establecimiento de sistemas de información articulados e integrales, que conjugarían todos los aspectos informativos: el operativo-instrumental, el táctico y el estratégico, con el apoyo de las nuevas tecnologías informativas.

### II.3. La comunicación externa

La proyección institucional, genérica e indiferenciada a menudo, habría de conjugar dos grandes orientaciones:

1ª) La dirigida a los integrados en el sistema (político-económico-social), contribuyentes y agentes productores de "riqueza" y realidad. La propia Administración Pública se financia a través de los impuestos deducidos de parte de su actividad.

2ª) La enfocada sobre los agentes ajenos al sistema o por lo menos distanciados en su periferia. Sectores que al contrario de lo que ocurre con las mayorías integradas han de recibir de la Administración más de lo que pueden dar. Requieren de una atención especial: encaminada en primer lugar a facilitar los medios necesarios para acceder a los recursos económicos, sociales y políticos. Para ello el recurso informativo -como vía comunicativa operativa- se constituye en el medio, aunque no suficiente, sí indispensable. Ambas orientaciones han de ser contempladas por la Administración Pública en sus líneas de intervención [5](#).

### III. La comunicación: base para una gestión democrática de las instituciones públicas

El principio de la comunicación y del diálogo social ha de constituirse en una de las bases prácticas que guíen las actuaciones de la Administración Pública. Esta comunicación se presenta como un paso indispensable para articular democrática pero también eficientemente políticas que respondan a las necesidades existentes. El planteamiento pasaría por grados distintos: desde la coordinación de acciones a la participación social, y resultaría aplicable al conjunto de la Administración Pública. Pensamos tanto en los entes de mayor jerarquía y amplitud (que integran o tienen competencias sobre otros de carácter menor con los que habrán de plantear sistemas satisfactorios de interrelación: la Unión Europea), como en los de naturaleza municipal (los ayuntamientos).

Ahora bien, la puesta en práctica del principio de comunicación / coordinación / participación requiere la movilización de dos lógicas: la político-ideológica y la político-administrativa. La primera permitiría afrontar en todo su desarrollo la aplicación de un nuevo modelo -integrado- de ejercer la política, es decir: estaría la Institución preparada para asumir la dinámica abierta y con ella los resultados derivados. La segunda posibilitaría funcionar de acuerdo a una forma de gestionar las actuaciones administrativas con mayor proyección social y menor carga burocratizada.

En cierto modo, se trataría de recuperar el sentido original de servicio -público- al que se deben las instituciones -públicas-. Se piensa en un fortalecimiento de lo público que evite su identificación con lo gubernamental y con lo administrativo (identificación reductora que termina por cosificar al ciudadano: cliente del partido y/o administrado por el aparato burocratizado). A través de esta línea maestra se extenderían hábitos y sistemas de comunicación que introducirían una democracia informativa efectiva en las organizaciones institucionales [6](#).

---

### Referencias bibliográficas

- Alvarez Rico, Manuel, y González-Haba Guisado, Vicente M<sup>a</sup> (1992): *Administración y función pública en España*. Madrid: Libertarias / Prouhuñi.
- Bartoli, Annie (1992): *Comunicación y organización. La organización comunicante y la comunicación organizada*. Barcelona: Paidós.
- Bel Mallem, José Ignacio (1990): *El derecho a la información local*. Madrid: Editorial Ciencia 3.
- Costa, Joan (1992): *Imagen pública. Una ingeniería social*. Madrid: Fundesco.
- (1995): *Comunicación corporativa y revolución de los servicios*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Dader, José Luis (1983): *Periodismo y pseudocomunicación*. Pamplona: Eunsa.
- Deutssch, K.W. (1985): *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*. Barcelona: Paidós.
- Echeverría, Javier (1994): *Telépolis*. Barcelona: Destino.
- Esteban, Jorge de (1976): *Por una comunicación democrática*. Valencia: Fernando Torres Editor.
- García Pelayo, Manuel (1979): *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza Universidad.
- Galbraith, John Kenneth (1982): *La cultura de la satisfacción*. Barcelona: Ariel.
- Gondrand, Francois (1978): *Práctica de la información dentro de la empresa*. Madrid: Rialp.
- Habermas, Jürgen (1991) (2 ed.): *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Península.
- (1987a): *Teoría de la acción comunicativa, I*. Madrid: Taurus.
- (1987b): *Teoría de la acción comunicativa, II*. Madrid: Taurus.
- Labarrière, Jean-Louis; Lazzeri, Christian, y otros (1992): *Teoría política y comunicación*. Barcelona: Gedisa.
- López Yepes, José (1989): "Introducción al estudio de los sistemas de información y documentación en las organizaciones", pp. 203-209 en López Yepes, José (comp.): *Fundamentos de información y comunicación*. Madrid: Eudema Universidad.
- Johnsson, Hans (1991): *La gestión de la comunicación*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Maintz, Renate (1972): *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza.
- (1985): *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza.
- Ministerio para las Administraciones Públicas. Fundacio Carles Pi y Sunyer (1992): *Informe sobre el Gobierno local*. Madrid: MAP.
- Nieto, Alejandro (1988) (4<sup>o</sup> ed.): *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- Villafañe, Justo (1993): *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Madrid: Pirámide.
- Weil, Pascale (1992) (2<sup>o</sup> ed.): *La comunicación global. Comunicación institucional y de gestión*. Barcelona: Paidós.

---

### Notas

1 Cfr. Álvarez Rico, M., y González-Haba Guisado, Vicente (1992: 49-54)

2 Una referencia. Dentro del Programa de los Cursos de Doctorado 1993-1995 de la UPV se realizó en Leioa el curso "Política de comunicación de la Administración Pública". El autor de este artículo, responsable de impartir dicho curso, una aproximación a la comunicación institucional, pudo comprobar el interés de los trabajos presentados por los compañeros participantes. He aquí el apunte de los títulos y sus autores:

- X. Arakistain, N. Mazkarian y L. Sancho. "A lo mejor tampoco es como te lo imaginas. (La campaña publicitaria de turismo del País Vasco de 1994)".

- J. Sánchez y J. Salaberria. "Apuntes sobre el panorama de la comunicación institucional de la Universidad del País Vasco".

- A. Ollo. "Las unidades de comunicación de las universidades. Ruidos comunicacionales". -

A. Gomez. "Análisis publicitario: Renta-93" (de la Diputación de Bizkaia).

- I. Landaburu. "Comunicación interna y externa: Euskal Telebista".

- M.E. Sánchez. "El modelo comunicativo de las entidades locales. Análisis y propuestas para la Mancomunidad de las Encartaciones" (un esquema de partida).

3 Sobre este particular resulta interesante advertir lo apuntado por M. García Pelayo (1979: 15-19) cuando expone la transformación que puede darse en una organización burocrática. Ésta opera en principio de acuerdo a sistemas basados en la funcionalidad y la racionalidad, y termina caracterizándose por su disfuncionalidad y arbitrariedad. La racionalidad establecida acaba enconsertada, reducida a formalismo reglamentista; la sistematización se convierte en rutina y la jerarquización en dogmatismo de un lado y supeditación y escapismo de otro. Y todo ello sin capacidad de autocorrección del sistema.

4 Universo de los mass-media. Está compuesto por varios de los aparatos productores de la realidad social (de los sentidos derivados) y de las redes masivas de circulación y distribución de las informaciones que configuran un sistema integrado que se autorregula por la complementariedad referida de los medios en cuestión, que descansa en las propiedades de cada uno. Su especificidad la determina la naturaleza técnica y las funciones demandadas y satisfechas por el uso particular que la sociedad hace de los media. La contextura interdependiente de los mass-media ha sido entendida con rapidez por los grupos multimedia, cada vez más poderosos, que intentan responder (por razones económicas y empresariales, a través del fenómeno doble de la concentración -en la propiedad de los medios- y de la diversificación -en los productos-) a las nuevas condiciones del ecosistema informativo y de la competencia empresarial.

5 En cierto modo -como microuniverso de la sociedad en general- la Administración participaría de la tendencia refractaria a los planteamientos planificados que J.K. Galbraith (1992: 49) percibe en el sector social inmerso en la cultura de la satisfacción. En este sentido, la Administración Pública puede presentarse como un alumno aventajado. La actitud de acomodación más o menos complaciente por parte de sus empleados respecto a las deficiencias de la vida pública formaría parte de los efectos nocivos generados en el seno de una gran organización -pública o privada-. Este hecho comporta, en cierta manera, la aceptación de lo existente en menoscabo del pensamiento propio. Entre las manifestaciones derivadas de este fenómeno se encuentra el abuso en la delegación a terceros de la responsabilidad de afrontar problemas y situaciones adversas. Lo interesante es que esta tendencia a la delegación en la gran empresa produce efectos perversos como el sentir la invariable necesidad de multiplicar el personal. Internamente esto hace que la consideración profesional resida en el número de subordinados que cada uno tenga a su cargo - una manifestación de la ley de Parkinson-. Algo que finalmente generará una mentalidad burocrática. No se trata, en nuestro caso, de concebir a la Administración Pública como una entidad necesaria y particularmente deficiente respecto a una gran organización privada; más bien, estimamos que la Administración Pública refuerza o propicia algunos de los rasgos negativos de toda gran organización. En la práctica esta circunstancia adquiere especial significación por la propia naturaleza de la Administración Pública, a la que -de acuerdo a su función social- hay que exigirle por lo menos una disposición tan operativa como la que suele demandar el ámbito privado.

6 El compromiso democrático en la comunicación y en la información. Esto es, en palabras de J.L. Dader: "la participación de los ciudadanos en la comunidad sería irreal si no tuvieran posibilidad de participar en el diálogo que legitima las desiones democráticas. Pero su acción no tendría sentido si estuviera basada en informaciones que por ser falsas, insuficientes o encaminadas a conquistar la mera adhesión sin explicar los contenidos propuestos, le privara de decidir o participar en las decisiones con eficacia". "Una sociedad -continúa Dader- deberá distinguir por tanto entre comunicación e información política, aún sin desconectar una de otra, y establecer políticas de comunicación y de información como dos brazos estrechamente relacionados y encaminados a garantizar los principios de convivencia social que dice defender". (1983: 103) Asimismo, sobre la democratización de los medios masivos de información, cfr. J. de Esteban (1976).

---

*Ha colaborado con el Dep. de Comunicación Audiovisual de la UPV impartiendo clases y cursos de doctorado, así como participando en proyectos de investigación. En la actualidad ultima un trabajo para Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos que incide en el tema aquí abordado: la comunicación de la Administración Pública. Asimismo, coordina un informe referente a la Documentación en la Comunidad Autónoma Vasca (investigación subvencionada por la asociación profesional ALDEE). Por otro lado, desempeña tareas de analista de Prensa en la empresa de servicios de información y documentación DOKU, de la que es miembro-fundador.*

---