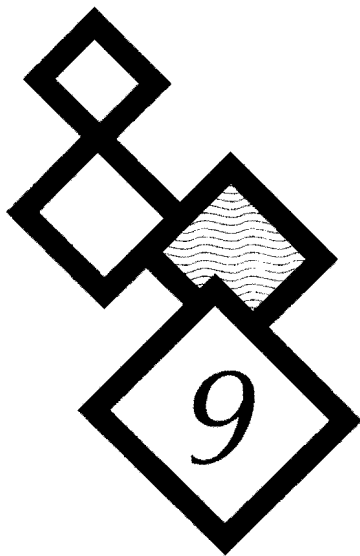


Citar de la manera siguiente:

Pastor Albaladejo, G. (2001). "Información y Comunicación". En Olías de Lima, B., La Nueva Gestión Pública. Madrid: Prentice Hall.



Información y comunicación

Gema Pastor Albaladejo

Índice

Introducción

9.1. Nociones o aclaraciones conceptuales sobre comunicación e información. Los modelos de comunicación en las organizaciones y elementos del proceso de comunicación

9.2. La comunicación interna

Definición y funciones de la comunicación interna en las organizaciones. ¿Qué es la comunicación interna y para qué sirve?

Formas o tipos de comunicación interna y obstáculos o barreras

El plan de comunicación interna

Actores implicados en la comunicación interna

Los instrumentos o herramientas de información y comunicación interna

Nuevas tendencias o enfoques en comunicación interna

9.3. La comunicación externa

¿Qué es la comunicación externa y para qué sirve?

La comunicación corporativa

Comunicación y atención al ciudadano

Comunicación externa y participación

9.4. Conclusión

Bibliografía



El «autismo» consiste en la concentración habitual de la atención de una persona en su propia intimidad, con el consiguiente «desinterés respecto al mundo exterior»¹. El contenido de este concepto refleja con bastante exactitud cuál ha sido el ejemplo seguido por la mayoría de nuestras organizaciones públicas en lo que a comunicación se refiere.

El modelo tradicional burocrático imperante en nuestras organizaciones públicas se ha caracterizado por la ausencia o falta de comunicación tanto a nivel interno (entre los miembros de la organización) como a nivel externo (entre la organización y los agentes externos a ella).

En el interior de las organizaciones el diseño de unas estructuras rígidas y jerarquizadas propias del modelo tradicional han ejercido como verdaderos frenos y obstáculos para que la comunicación se llevara a cabo, sin olvidar que en este tipo de organizaciones la mayoría de los canales de información previstos (no de comunicación) son descendentes. Este panorama poco favorable en lo que a comunicación se refiere ha propiciado e inducido a la proliferación de los comportamientos individualistas entre sus miembros, a la no participación, a la desinformación, etcétera, generando una situación de crisis organizativa.

Pero si la comunicación interna ha sido un factor descuidado en las estructuras tradicionales, en el campo de la comunicación externa nuestras organizaciones públicas se han caracterizado por un aislamiento respecto al mundo exterior, un aislamiento que no se traduce en la ausencia de intercambios, sino en su no reversibilidad. Este aislamiento frente al entorno no es una garantía de eficacia, sino más bien un factor de degradación: la Administración, por falta de circuitos válidos de comunicación, paralizada por falta de informaciones, replegada sobre sí misma y trabajando sin contacto con el exterior, se ve abocada a la rigidez, a la rutina y a la ineficacia (CHEVALIER, 1986, 146-7).

Como podemos deducir, este modelo tradicional basado en una visión introvertida de la organización está en crisis ya que no tiene en cuenta que «la organización no puede sobrevivir como un ente aislado de lo que le rodea ya que en función de ese entorno, que produce unas exigencias, definirá su misión, políticas y objetivos, estableciendo con él una interacción continua» (TALAVERA, 1999, 63).

El contexto actual se caracteriza principalmente por la rapidez vertiginosa en la que se desarrolla todo tipo de cambios y transformaciones sociales, políticas, económicas, tecnológicas, etc. Este «entorno turbulento» pone de relieve la necesidad imperiosa de aplicar otros modelos y estructuras organizativas que respondan, de una manera más eficaz y eficiente, a las demandas y exigencias que se plantean en el exterior. El nuevo contexto exige un cambio urgente «del autismo a la comunicación»², de las organizaciones introvertidas a las organizaciones abiertas y extrovertidas, del oscurantismo a la transparencia, del autoritarismo organizativo a la democracia organizativa.

La comunicación e información se convierte así en uno de los factores internos más importantes para el buen funcionamiento y pervivencia de las organizaciones

¹ Definición dada por la Real Academia Española en su *Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española*, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1983.

² «Del autismo a la comunicación» es una frase que da título al capítulo del mismo nombre escrito por BLANDO BELDA, J., en ORDÓÑEZ, M.: *Nueva gestión de los Recursos Humanos*, Gestión 2000, Barcelona, 1995.

tanto públicas como privadas, por ser un factor o recurso estratégico que permite implantar la innovación y el cambio organizativo. En esta época de cambio permanente y modernización organizativa, la comunicación es uno de los instrumentos principales para la gestión: al ser una herramienta indispensable en las organizaciones a nivel interno para gestionar de manera eficaz y eficiente los recursos humanos (formándolos, motivándolos, etc...); pero además es un instrumento para la transmisión del cambio o modernización organizacional ya que ayuda a transmitir los nuevos objetivos y valores organizacionales, lo que será la nueva cultura de la organización; y por último, la comunicación está íntimamente relacionada con el modelo de calidad total que se intenta implantar en las organizaciones modernas ya que el cambio interno en materia de comunicación e información afectará en la creación de unas relaciones y unos intercambios exteriores más eficaces que satisfagan las necesidades y expectativas de la sociedad.

Para acabar con esta introducción y adentrarnos en el tema que nos acontece, debemos señalar que la comunicación es un elemento interno que existe con las mismas características y problemáticas en todas las organizaciones con independencia de que sean públicas o privadas. Este hecho propicia que se puedan aplicar de una manera casi directa instrumentos de gestión propios del sector privado en la gestión de la información y comunicación en el sector público.

A lo largo de este capítulo ahondaremos en la información y la comunicación en las organizaciones públicas. Y para ello, comenzaremos con la aclaración y diferenciación conceptual entre comunicación e información; seguiremos con el análisis de la comunicación interna (¿qué es? ¿para qué sirve?, tipos de comunicación interna, ¿cómo elaborar un plan de comunicación interna?, instrumentos y herramientas, actores implicados, y nuevas tendencias en materia de comunicación interna); pasaremos después al estudio de la comunicación externa en las organizaciones (¿qué es? ¿para qué sirve?, comunicación corporativa, y comunicación y atención al ciudadano); y finalizaremos con unas reflexiones y conclusiones en torno a la información y comunicación en las Administraciones públicas.

9.1. NOCIONES O ACLARACIONES CONCEPTUALES SOBRE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN. LOS MODELOS DE COMUNICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES Y ELEMENTOS DEL PROCESO DE COMUNICACIÓN

Los conceptos de información y comunicación suelen ser utilizados en el lenguaje coloquial de manera equivocada o errónea. A modo de ejemplo podemos recordar que suele ser común escuchar términos como el de *medios de comunicación* (radio, televisión, etc...) para hacer referencia a lo que debería denominarse de una manera precisa *medios de información*. A pesar de que la información y la comunicación son palabras que en algunos casos (como el señalado anteriormente) son utilizadas como si de sinónimos se tratara, hay que dejar bien claro que son dos conceptos diferentes (Tabla 9.1). La información puede ser definida como la transmisión de un mensaje

sin tener en cuenta la reacción provocada en el receptor; sin embargo, para que exista y se dé la comunicación se necesita la respuesta del receptor al mensaje emitido, la participación y la reacción del otro en el proceso comunicacional.

TABLA 9.1. DIFERENCIAS ENTRE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN

	Información	Comunicación
Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua	Acción de informar o informarse, de comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar los que se poseen sobre una materia determinada	Acción de comunicar o comunicarse, de hacer a otro partícipe de lo que uno tiene. Transmitir señales mediante un código común al emisor y al receptor. Descubrir, manifestar o hacer saber a alguien alguna cosa
Oxford Dictionary	Alguna cosa dicha, conocimiento. Sistemas de conocimiento. Noticia	El acto de impartir o transmitir especialmente noticias. Información comunicada
Dirección	Unidireccional	Bidireccional
Características	No necesita de la existencia de otra persona. Amplía el conocimiento	Necesita de la existencia de otra persona. El conocimiento se transmite y se comparte

Fuente: Adaptación de LUCAS MARTÍN, A.: *La comunicación en la empresa y en las organizaciones*. Editorial BOSCH, Barcelona, 1997, p. 159.

Para adentrarnos y ahondar en esta diferencia conceptual vamos a recurrir al análisis de los distintos modelos de comunicación³ que suelen darse en las organi-

³ Definimos *modelo* como un intento de representar fenómenos del mundo real en función de una teoría abstracta. El modelo de comunicación más antiguo fue el propuesto por Aristóteles quien señaló como componentes principales del acto de la comunicación, al hablante, al discurso y a la audiencia. A finales de la década de 1940, Harold Lasswell, Claude E. Shannon y Warren Weaver propusieron modelos de comunicación que fueron paradigmas dominantes de la comunicación hasta la década de 1960, y que continúan afectando en nuestra concepción actual de la comunicación. Laswell indicó que *quien dice qué, en qué canal, a quién, y con qué efecto*, son los elementos principales de la comunicación. Shannon, matemático, y Weaver, ingeniero electricista, analizaron la comunicación humana en función de cinco componentes: *una fuente, un transmisor, una señal, un receptor y un destino*. Wilbur Schramm, describió la comunicación como el acto de establecer contacto entre un emisor y un receptor, con ayuda de un mensaje; el emisor y el receptor tienen cierta experiencia común que da significado al mensaje cifrado y enviado por el primero y descifrado por el segundo. WESTLEY y MACLEAN (1957) postularon un modelo más refinado del acto de la comunicación: diferenciando varias funciones, destacaron la retroalimentación y colocaron el acto de la comunicación en la estructura más amplia de un ambiente externo. DAVID BERLO (1960), como intento de sintetizar los modelos antes descritos, crea el modelo F-M-C-R (Fuente, Mensaje, Canal, Receptor); además añade los efectos y la retroalimentación, como partes del proceso comunicacional (EVERETT, M. R., 1980, 11).

zaciones. En los estudios sobre la comunicación en las organizaciones, la doctrina distingue principalmente entre dos modelos de comunicación: el modelo lineal y el modelo circular (Tabla 9.2).

El *modelo lineal* de comunicación parte del concepto de comunicación como transmisión o transporte de información.

TABLA 9.2. MODELO LINEAL Y MODELO CIRCULAR DE COMUNICACIÓN

	Modelo lineal	Modelo circular
Asunción básica	Transporte. Expresión efectiva = Comunicación efectiva.	Ida y vuelta de contenido. Comprensión = Comunicación efectiva.
Ventajas	Hace ser precisos al dar la información. Une comunicación y acción.	Conecta con una predisposición natural. Es más precisa la comunicación.
Inconvenientes	Confunde la comunicación con la información. Se ve al receptor como pasivo. Se ven los mensajes como significados.	Hace creer que la comprensión lleva al acuerdo. Hace de la comprensión el fin de la comunicación. Lentitud.
Efectos	Sobre la audiencia: Modelo: E -----> R	Sobre el emisor y el receptor: Modelo: E <-----> R

Fuente: Adaptación de LUCAS MARTÍN, A.: *La comunicación en la empresa y en las organizaciones*. Editorial BOSCH, Barcelona, 1997, p. 155.

Los elementos básicos o componentes de este modelo de comunicación son los siguientes:

Emisor o fuente. Persona, institución u organización que emite el mensaje; la fuente es por tanto la que origina el mensaje, y será la principal responsable de la preparación de éste.

Codificación. Es la fase en la que el emisor transforma sus ideas o sentimientos en palabras o signos.

Mensaje. Es la idea que comunicamos.

Canales de comunicación⁴. El canal es el medio por el cual se transmite el mensaje. El medio utilizado puede ser desde la voz humana, sin ningún tipo de apoyo técnico, hasta los sistemas electrónicos más sofisticados (redes de ordenadores, bancos de datos, etc.). Pero podemos diferenciar entre dos tipos de canales, si tene-

⁴ El tema de los canales de comunicación se trata de manera más extensa en el Epígrafe 3.4 titulado *Instrumentos o herramientas de información y comunicación interna*.

mos en cuenta el número de receptores a los que se dirige: canales masivos, este tipo de canales permite que el mensaje llegue a muchos receptores (ej.: televisión, periódicos, revistas, radio...); y canales interpersonales que son los que implican un intercambio «cara a cara» entre el emisor y el receptor.

Descodificación. Es la fase en la que el receptor interpreta el mensaje.

Receptores. Persona o institución a quien se destina el mensaje.

Este tipo de modelo centra la comunicación en la simple transmisión de mensajes sin preocuparse en absoluto por su destino y consecuencias, es decir, el modelo lineal hace referencia principalmente al concepto de información, y lo confunde con el concepto de comunicación que veremos más adelante.

El modelo lineal o rectilíneo considera a la comunicación como un proceso unidireccional, se emite un mensaje, el receptor lo recibe y hace suyo su contenido. Este modelo considera al receptor como un actor pasivo en el desarrollo del proceso de comunicación, con lo cual todo el peso de la comunicación recae en la actividad desarrollada por el emisor. Este concepto mecanicista del acto de la comunicación distorsiona profundamente la realidad, ya que, por un lado, tiende a confundirse comunicación con información, y por otro lado, si consideramos a la comunicación como un proceso⁵ será necesario añadir a este modelo lineal un elemento fundamental: la *retroalimentación*.

La retroalimentación puede ser definida como la respuesta del receptor al emisor, respecto al mensaje recibido. La incorporación de este nuevo componente a los elementos del modelo lineal anteriormente citados nos conduce a un modelo distinto de comunicación organizacional: el *modelo circular* de comunicación.

El modelo circular entiende la comunicación como un proceso de ida y vuelta de contenidos informativos que produce cambios en los sujetos. La comunicación, en este caso, es un proceso bidireccional que para que se produzca debe de transmitirse el mensaje, pero además, necesita que se dé la retroalimentación, la reacción del receptor al mensaje del emisor. La comunicación es participativa; exige que el receptor participe en el proceso.

Como ya hemos señalado, la comunicación produce cambios en los comportamientos de los sujetos receptores del mensaje; afecta al receptor e influye en su conducta. Cuando la comunicación consigue crear los cambios previstos por el emisor en el receptor estamos ante lo que podemos denominar *comunicación efectiva*.

Si la comunicación tiene como principal objetivo provocar la reacción de los destinatarios del mensaje podemos señalar que las fundamentales reacciones perseguidas por los emisores con la transmisión de sus mensajes serán las siguientes: modificar o cambiar el comportamiento de los receptores y lograr que éstos hagan algo que no estaban haciendo antes; consolidar el comportamiento de los destinatarios del mensaje y conseguir que éstos sigan haciendo algo que ya estaban haciendo antes; y recopilar información sobre los receptores del mensaje y/o sobre sus reacciones y las características y consecuencias de esas reacciones.

Después de las aclaraciones contenidas en este epígrafe, podemos afirmar que información y comunicación son dos conceptos diferentes. La información responde a un modelo lineal de comunicación, y se basa simplemente en la transmisión de

⁵ Podemos definir *proceso* como la secuencia continua de acciones a través del tiempo.

mensajes del emisor al receptor (es unidireccional), en cambio la comunicación no se centra solamente en la transmisión de mensajes sino en los efectos y reacciones que al destinatario le provocan esos mensajes (es bidireccional).

9.2. LA COMUNICACIÓN INTERNA

El conocimiento de cómo se produce y desarrolla la comunicación dentro de las organizaciones es de vital importancia para comprender cómo funciona realmente el intercambio de información entre la organización y su ambiente externo (comunicación externa).

Definición y funciones de la comunicación interna en las organizaciones. ¿Qué es la comunicación interna y para qué sirve?

La comunicación interna es el patrón de mensajes compartidos por los miembros de la organización; es la interacción humana que ocurre dentro de las organizaciones y entre los miembros de las mismas (KREPS, 1990, 24).

La comunicación interna es un concepto que engloba todo el proceso comunicacional que se desarrolla de una manera permanente y dinámica en el interior de las organizaciones. Hay que partir de la base de que la comunicación, independientemente de cómo se dé existe siempre en las organizaciones, y que cumple o puede llegar a cumplir, una serie de cometidos o funciones. Las funciones principales de la comunicación interna en las organizaciones son:

- *informar sobre los objetivos organizacionales*, difundiendo en toda la organización los principales mensajes, temas y noticias de interés general relacionadas con los objetivos perseguidos por la organización; como ejemplos ilustrativos de esta función podríamos señalar: explicar el proyecto de la organización, sus objetivos y fines, a todos los miembros de la organización; informar sobre las directrices del trabajo, sobre las normas y procedimientos a seguir; etc.;
- *motivar*: la existencia de una comunicación bien estructurada, dentro de la organización, ayuda a la satisfacción de sus miembros; sin embargo, hay que tener en cuenta que, para que la comunicación desempeñe esta función debe darse y ejercerse un tipo de dirección participativa que posibilite mediante la existencia de las herramientas de comunicación adecuadas, una mayor participación de los empleados en la organización, con el objetivo de que se sientan parte de ésta, integrados e identificados con ella;
- *ayuda a la toma de decisiones*: una buena comunicación interna permitirá conocer toda la información circulante en la organización, lo que posibilita una mejor toma de decisiones;
- la comunicación es también, una *herramienta* muy importante *para el cambio*, ya que es el instrumento de transmisión de nuevas creencias y valores organizativos, de una nueva cultura que propicie el proceso de modernización organizativa, y por último,

- si la comunicación interna ejerce las funciones anteriormente citadas (motivación, participación...), y sus miembros se sienten identificados con la organización transmitirán una imagen positiva «hacia fuera», la imagen externa de la organización mejorará considerablemente ya que no hay que olvidar que para que exista una buena comunicación externa debe darse una comunicación interna eficaz.

Formas o tipos de comunicación interna y obstáculos o barreras⁶

Antes de comenzar con la definición de los distintos tipos o formas de comunicación interna en las organizaciones, hay que aclarar que dentro de cualquier organización coexiste de forma conjunta una *comunicación formal*, y otra comunicación espontánea y no formalizada, que es la que denominamos *comunicación informal*.

En la práctica, la comunicación formal viene perfectamente definida, incluso dibujada ya que es la que sigue las líneas del organigrama dándonos una visión clara de los cauces de traslado de información planeados por la organización. La comunicación informal es algo más vaga, se manifiesta continuamente de muchas maneras, de forma muy concreta en los rumores que continuamente funcionan en la organización en un flujo incontrolado (LUCAS MARÍN, 1997, 168).

El gran problema o peligro de esta doble comunicación es cuando se da mayor credibilidad a las comunicaciones informales que a las formales, y entonces el rumor se convierte en el principal flujo de comunicación dentro de la organización. Por *rumor* entendemos cualquier tipo de información clandestina, no confirmada, procedente de fuentes no claramente identificadas y que se transmite por medio de canales informales de comunicación. Como características principales de los rumores hay que señalar que suelen ser casi siempre orales, y que se propagan con gran rapidez. Para que los rumores se reduzcan y no se desarrollen, es importantísimo que exista un sistema de comunicación formal bien estructurado y planificado que responda a las exigencias o necesidades en materia de comunicación de todos los miembros de la organización.

En las organizaciones podemos encontrar diferentes tipos de comunicación interna formalizada o estructurada que podemos clasificar teniendo en cuenta la dirección en la que fluye la información en: comunicación vertical descendente; comunicación vertical ascendente; y comunicación horizontal.

Hay autores que emplean un concepto específico para definir estos tipos de comunicación direccional, empleando para ello el nombre de *comunicación operativa*. Por comunicación operativa suele entenderse el flujo de información de una organización creado para transmitir aspectos particulares del día a día de la organización, que normalmente son los relacionados con las órdenes e instrucciones entre superiores y subordinados (comunicación ascendente y descendente) y los intercambios entre unidades, divisiones o individuos de igual nivel jerárquico (comunicación horizontal) (ANDREU PINILLOS, 1994, 26).

⁶ La mayoría de las barreras u obstáculos del proceso comunicacional mencionados en este epígrafe pueden darse también en la comunicación externa, es decir, forman parte de todo proceso comunicacional independientemente de cual sea el ámbito en el que se desarrolla la comunicación.

Vamos a pasar a profundizar en el contenido de los tres tipos de comunicación interna a los que hemos hecho referencia analizando cuáles son las funciones básicas que desempeñan, y, los obstáculos o problemas más habituales que pueden llegar a impedir el desarrollo efectivo de estas funciones.

La *comunicación vertical descendente* es la que fluye «de arriba hacia abajo», la que va de los puestos directivos a los demás miembros de la organización siguiendo la línea jerárquica. Este tipo de comunicación suele ser la más numerosa en el seno de las organizaciones. Sus funciones principales son: informar a los miembros de la organización sobre cómo deben desarrollar su trabajo (transmisión de órdenes); informar sobre los objetivos, la filosofía e ideología de la organización, es decir, adoctrinar a los miembros de la organización para que reconozcan e internalicen sus objetivos; y motivar, mediante comunicaciones de apoyo, lo que coloquialmente se conoce como recompensas informales por parte de los puestos directivos a los demás miembros de la organización. Un ejemplo de este tipo sería, «la palmadita en la espalda» como agradecimiento por un trabajo bien hecho. Tal y como podemos deducir por la descripción de sus funciones, la comunicación vertical descendente es un tipo de comunicación íntimamente relacionada con el concepto de información.

La *comunicación vertical ascendente* es la que se transmite de «abajo hacia arriba», la que va de los miembros que ocupan puestos inferiores o de bajo nivel en el escalafón jerárquico hacia los que ocupan puestos en niveles más altos. Para que este tipo de comunicación se desarrolle de una manera adecuada, necesita de la existencia de una estructura organizativa democrática en la que impere un tipo de dirección participativa que permita de alguna manera la participación de todos los miembros de la organización en la toma de decisiones. Las tendencias en un futuro a la hora de establecer sistemas de comunicación más eficaces y eficientes van encaminadas a la implantación de una comunicación participativa, y en este caso, afectará al crecimiento de la comunicación ascendente. Las funciones principales que desempeña la comunicación vertical ascendente son: informar a los puestos superiores sobre la marcha del trabajo; y estimular la participación, siempre que existan los canales adecuados para ello (círculos de calidad, entrevistas informales, etc.).

Los beneficios que obtiene la organización con este tipo de comunicación son varios: revela a la dirección el grado de aceptación y credibilidad del tipo de gestión de la organización; estimula a los colaboradores a trabajar con más entusiasmo y mayor nivel de participación; los colaboradores tienen ideas valiosas que pueden contribuir a mejorar la marcha de la organización; el responsable tiene conocimiento rápido de los posibles brotes de conflictos; el empleado toma conciencia de su valía personal (ONGALLO, 2000, 82-3).

La *comunicación horizontal*, es la que se da «entre iguales», es decir, entre personas que ocupan puestos similares o del mismo nivel jerárquico o estatus dentro de la organización. Este tipo de comunicación, facilita la coordinación de tareas permitiendo a los miembros de la organización establecer relaciones interpersonales efectivas a través del desarrollo de acuerdos implícitos; proporciona un medio para compartir información relevante de la organización entre colegas; es un canal adecuado para la resolución de problemas y conflictos de dirección entre colegas; y permite que los colegas se apoyen mutuamente (LUCAS MARÍN, 1997, 176). Este tipo de comunicación suele ser la que genera más problemas y dificultades en la organización debido a que cuando los canales ascendentes y descendentes son insuficientes o inadecuados surgen comunica-

ciones informales de carácter horizontal, los rumores, a los que nos referiremos más adelante cuando hablemos de las barreras u obstáculos a la comunicación interna.

Para terminar con los tipos de comunicación, debemos destacar que la comunicación vertical descendente y ascendente están estrechamente ligadas, y esto se debe a diferentes motivos: la comunicación descendente suscita preguntas que piden una respuesta; las preguntas (comunicación ascendente) suscitadas por la comunicación descendente aportan información sobre dudas, inquietudes y necesidades de los receptores, permitiendo mejorar la temática de la comunicación descendente; tal como se comentaba al principio, la comunicación requiere de la respuesta del sujeto al que va dirigido el mensaje, si esta no se produce, solo hay información, no comunicación. Por tanto, sólo la respuesta del empleado permite confirmar que la comunicación ha tenido éxito; la comunicación descendente implica comunicación ascendente, y viceversa (ONGALLO, 2000, 84-5).

Los diferentes tipos de comunicación citados se pueden ver obstaculizados por una serie de problemas o barreras comunicativas (Tabla 9.3). Podemos definir barreras de la comunicación como aquellos hechos que dificultan la eficacia en el intercambio de información. A continuación analizaremos cuáles son las principales barreras comunicativas que podemos encontrar en los diferentes tipos de comunicación.

En primer lugar, vamos a referirnos a algunas de las principales barreras u obstáculos a la comunicación vertical-descendente: que los mandos intermedios⁷ no actúen como correas de transmisión descendentes de la información; exceso de niveles jerárquicos, el exceso de niveles jerárquicos en las organizaciones suele dar lugar a la distorsión entendida ésta como el cambio o transformación del significado de un mensaje. Una solución para evitar la distorsión sería la eliminación de intermediarios en el flujo comunicacional, por ejemplo aplanando la pirámide organizacional o empleando dispositivos que permitan una comunicación más directa (ej: buzones de sugerencias); que haya una saturación en los canales de comunicación descendente, y consecuentemente se produzca una sobrecarga de información, se reciba más información de la que se puede procesar, dando lugar a una infinidad de órdenes que pueden confundir y frustrar a los miembros de la organización que son destinatarios de los mensajes; que los puestos directivos den órdenes poco claras, y a veces contradictorias, causando confusión en los destinatarios de éstas; y que los niveles directivos manejen todas las informaciones como si fuesen «secretos de Estado», negándose a transmitir ciertas informaciones que ellos consideran relevantes pero que pueden resultar de mucho interés para los demás componentes de la organización. En definitiva, el directivo debe cambiar en algunos casos su mentalidad y pensar que la información no es propiedad de nadie, sólo y exclusivamente de la organización.

En segundo lugar, como barreras a la comunicación vertical-ascendente pode-

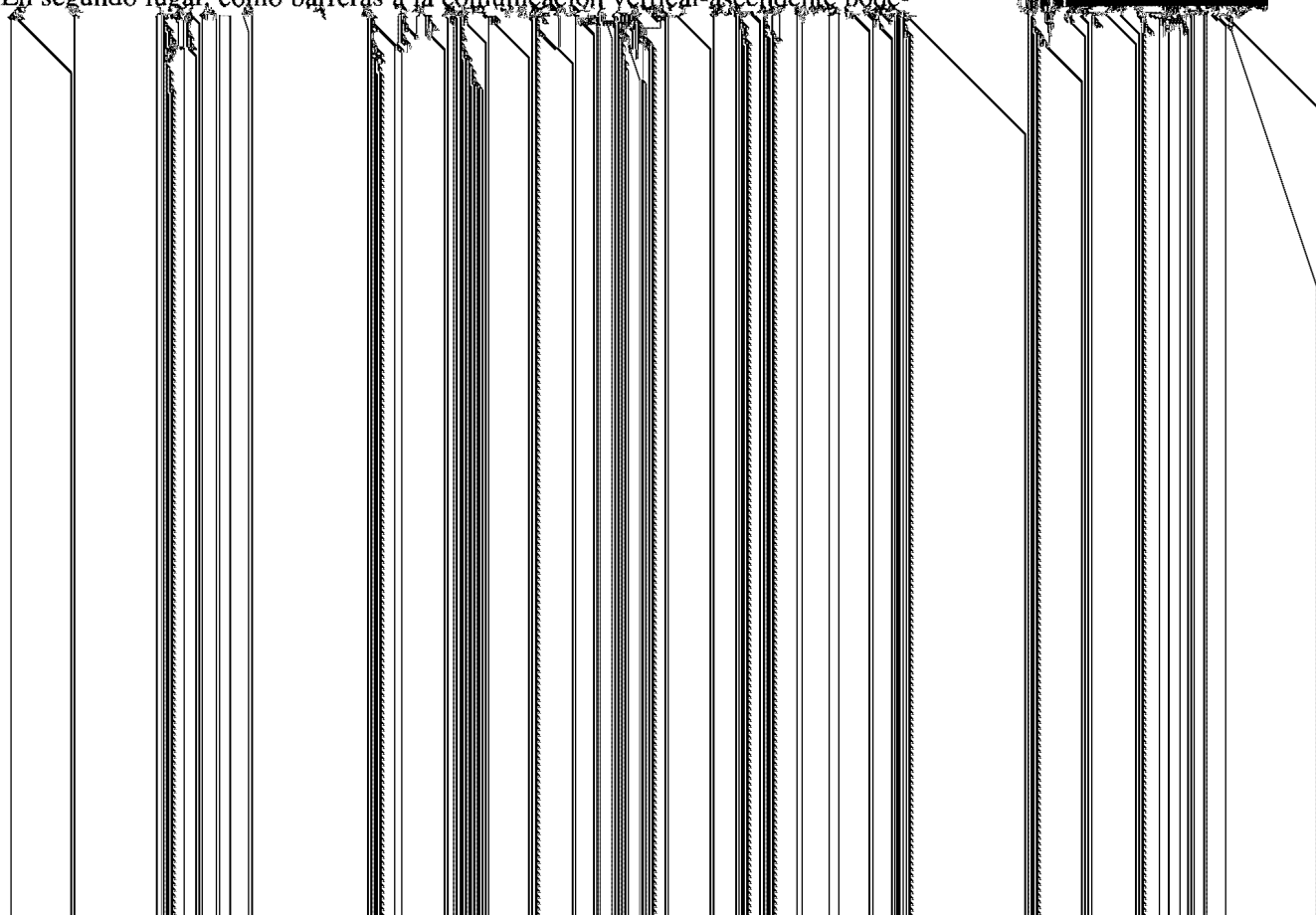


TABLA 9.3. BARRERAS COMUNICACIONALES Y TIPOS DE COMUNICACIÓN

Barreras a la comunicación horizontal

Las comunicaciones que fluyen, en sentido *horizontal*, entre personas del mismo nivel jerárquico pueden verse obstaculizadas por:

- Desconfianza
- Incomprensión
- Rivalidad personal
- Inexistencia de un «lenguaje» común
- Distancia física
- Y similares

Barreras a la comunicación vertical descendente

Las comunicaciones que fluyen, en sentido *descendente*, desde los niveles de dirección hacia el personal operativo pueden verse obstaculizadas por:

- Niveles directivos que manejan todas las informaciones cual si fuesen «secretos de Estado»
- Falta de información precisa sobre el tipo de información que debe recibir el personal
- Desconfianza mutua
- Mandos medios que no actúan como «correos de transmisión» descendente de la información
- Exceso de niveles jerárquicos
- Y similares

Barreras a la comunicación vertical ascendente

Las comunicaciones que fluyen, en sentido *ascendente*, desde el personal hacia los niveles de dirección pueden verse obstaculizadas por:

- Falta de receptividad por parte de la alta dirección
- Ausencia de estímulo por parte de los directivos
- Ausencia de diálogo
- Inexistencia de sistemas para que los niveles operativos se expresen libremente
- Falta de interés de los niveles directivos
- Mandos intermedios que no actúan como «correos de transmisión» ascendentes de información
- Exceso de niveles jerárquicos
- Y similares

Fuente: Adaptación de *Comunicación eficaz con la clientela*, Ed. Díaz Santos, Madrid, 1997, p. 195.

En tercer lugar, podemos resaltar algunos de los ejemplos de barreras a la comunicación horizontal: la rivalidad personal, la distancia física, la desconfianza y la inexistencia de un «lenguaje común».

Los tres primeros ejemplos de obstáculos a la comunicación horizontal formarían parte de lo que se denominan barreras psicológicas, que serían aquellas que se producen en el proceso de comunicación a causa de la personalidad, los prejuicios, las antipatías, los problemas coyunturales, etcétera, y que pueden colocar al emisor o al receptor en una posición contraria a la comunicación.

El último ejemplo de obstáculo a la comunicación horizontal lo englobaríamos en las denominadas barreras semánticas, que son aquellas interferencias en el proceso de comunicación provocadas por el lenguaje, el idioma y la educación tanto del emisor como del receptor. Y que tienen su origen en la falta de adecuación entre los

códigos utilizados por el emisor y el receptor, lo que conlleva inevitablemente a que el mensaje se convierta en incomprensible.

Siguiendo con el tema de los obstáculos a la comunicación interna debemos recordar la referencia hecha en el principio de este epígrafe al *rumor* debido a que un tipo de barrera u obstáculo procedente de canales no reglados, no oficiales o informales de comunicación, puede llegar a producir enormes dificultades en el proceso de comunicación.

Mediante el rumor, las noticias son abreviadas, aumentadas, elaboradas o deformadas, pues en torno a esas noticias hay cargas emocionales de carácter personal que contribuyen a distorsionar el contenido del mensaje. El rumor, como tal, cumple en el ámbito de las organizaciones determinadas misiones: satisfacer necesidades sociales de los empleados al permitir el intercambio de informaciones y sentimientos; ayudar a interpretar las órdenes que no hayan quedado muy claras; actuar como válvula de seguridad ante estados de duda y ansiedad, rebajando el sentimiento de impotencia; ser un medio de conocer el estado anímico y de moral de los individuos (ONGALLO, 2000, 56). Los rumores forman parte de la comunicación informal de cualquier tipo de organización y son inevitables, sin embargo, deberán ser combatidos mediante informaciones rápidas y creíbles.

Para terminar con las barreras de la comunicación, no debemos olvidar la existencia de las denominadas «barreras arquitectónicas» o propias del ambiente físico dónde se lleva a cabo la comunicación, como por ejemplo, los elementos arquitectónicos, la decoración, la distribución de espacios, etcétera, que pueden llegar a facilitar u obstaculizar el proceso de comunicación.

El plan de comunicación interna

La necesidad de la elaborar un plan de comunicación

La comunicación interna no se improvisa, tiene que estar planificada de antemano, ya que no es posible, cuando surja la necesidad de comunicar, ponerse a diseñar un plan o programa, que nunca llegaría a tiempo (DOMÍNGUEZ, 1999, 34). Hay que tener claro que la comunicación planificada y estructurada es importantísima para la gestión en las organizaciones.

Los principales objetivos perseguidos en un plan de comunicación interna son: potenciar y ordenar el flujo de información, tanto de los canales ascendentes, como en los descendentes y horizontales; sensibilizar a todos los miembros de la organización, en especial a los directivos y niveles intermedios, en el manejo de herramientas de comunicación; y servir como instrumento de apoyo y difusión de las iniciativas de la organización (ONGALLO, 2000, 212).

El desarrollo e implantación de un plan de comunicación interna puede servir tal y como podemos deducir de sus objetivos, como instrumento eficaz para la gestión de los recursos humanos en las organizaciones, pero además, el principal fin de todo plan de comunicación interna es ser una herramienta muy importante para gestionar el cambio organizativo siendo el soporte para la transmisión de los nuevos valores y actitudes en la organización.

Fases en la elaboración de un plan de comunicación

Para que exista una buena información y comunicación en el interior de las organizaciones, una comunicación de calidad, es necesario que esté planificada y estructurada en lo que se suele denominar *plan de comunicación interna*. Por lo tanto, el plan de comunicación interna constituye una herramienta o instrumento operativo para implantar la comunicación en el seno de una organización.

El desarrollo e implantación de una plan de comunicación interna debe seguir las siguientes fases (Tabla 9.4):

TABLA 9.4. FASES PLAN DE COMUNICACIÓN INTERNA

Fase 1	Diagnóstico de la comunidad interna
Fase 2	Diseño del plan de comunicación interna
Fase 3	Implantación del plan de comunicación interna
Fase 4	Control y seguimiento de los resultados

Fuente: Elaboración propia

Análisis y diagnóstico actual de la comunicación interna

Esta primera fase es de vital importancia, ya que antes de establecer cualquier cambio o transformación en la estructura de las organizaciones debe de analizarse la situación de la que se parte, por ser ésta la única manera de tener conocimiento objetivo de cuáles son las necesidades reales en materia de comunicación en el seno de la organización en la que intentamos implantar el plan de comunicación.

TABLA 9.5. INDICADORES CUALITATIVOS DE COMUNICACIÓN INTERNA

Indicadores cualitativos positivos	Indicadores cualitativos negativos
Existencia de informes interdepartamentales	Información interdepartamental escasa e informal
Frecuentes reuniones interdepartamentales	Reuniones exclusivamente jerárquicas
Grupos de mejora de procesos y funciones	Protagonismo personal
Matización continua de valores	Doble discurso entre lo declarativo y la práctica
Énfasis en la colaboración	Énfasis en la competitividad entre las personas
Estrechas relaciones personales (informalidad)	Distancia jerárquica (statu quo)
Cultura corporativa orientada hacia la tarea	Cultura corporativa orientada hacia el poder
Transparencia informativa	Secretismo
Reconocimiento público de los éxitos	Poco reconocimiento de la labor individual y grupal
Organización jerárquica plana	Verticalismo y pirámide jerárquica muy acusada

Fuente: GAN, F.: *Desarrollo de Recursos Humanos*, Apóstrofe, 1996, p. 66

Por consiguiente será necesario evaluar cuál es la gestión del estado de la información y comunicación en un momento dado, y para ello debemos buscar y utilizar una herramienta que nos permita establecer el referencial, el posicionamiento comunicativo de una organización y medir y analizar el impacto de los sistemas de comunicación existentes. Esta herramienta o instrumento es lo que denominamos auditoría de comunicación.

Podemos definir a la auditoría de comunicación como «una investigación dentro de la organización que utiliza diversos parámetros y metodologías para la descripción, la interpretación y la conceptualización de una determinada realidad» (SALÓ, 1997, 18).

Este tipo de investigaciones normalmente son llevadas a cabo por asesores externos, especialistas o consultores en temas de comunicación interna. La metodología o técnicas utilizadas para la realización de la auditoría pueden ser de diversos tipos; sin embargo, se suelen conjugar técnicas cualitativas y cuantitativas, con el objetivo de conseguir la información más completa y adecuada.

En la Tabla 9.5, señalamos algunos indicadores cualitativos de comunicación interna, que nos pueden orientar a nivel de aproximación al estado de la comunicación interna en las organizaciones.

Dentro de esta fase de diagnóstico deberemos realizar también un inventario de los recursos disponibles (instrumentales, personales, presupuestarios), en materia de comunicación, y ver qué tipo de canales de comunicación se utiliza, quiénes son las personas involucradas en materias de comunicación, etcétera. Una vez que sabemos cuál es el estado de la comunicación interna en la organización, el segundo paso sería identificar cuáles son las necesidades actuales en materia de comunicación e información.

Para ello, se puede emplear dos tipos de herramientas: la elaboración de un *mapa de públicos internos* que comprenderá a todos aquellos colectivos de la organización que requieren acciones de comunicación e información, específicas y diferenciadas del resto de los mensajes dirigidos a todos los miembros de la organización; y el establecimiento de las *prioridades funcionales de la comunicación interna* habrá que indicar cuáles son las insuficiencias detectadas en los procesos de comunicación o que indirectamente influyen en ellos, y que pueden ser corregidas a través de un incremento de la información.

La Tabla 9.6 recoge un conjunto de indicadores de necesidades de información señalando cuáles serían las prioridades funcionales de comunicación interna que ayudarían a paliar la deficiencia nombrada.

TABLA 9.6. INDICADORES DE LAS PRIORIDADES FUNCIONALES DE COMUNICACIÓN INTERNA

Indicadores	Prioridades
Retrasos en la entrega de información inter-departamental	Eliminar barreras que mejoren la comunicación entre departamentos
Consecución de la información sólo a través de la jerarquía	Aplanar la organización introduciendo suficiente información acerca de la organización
Escasa iniciativa en el desempeño	Motivación, tolerancia al fracaso y aliento cultural
Solicitud frecuente de información para el desempeño	Mejora de la información funcional y elaboración de manuales de procedimiento
Exceso de competencia interna	Fomentar la voluntad corporativa (un mismo equipo)
Ocultación de las claves de resolución de problemas	Fomentar su reconocimiento en el seno de la organización
Reuniones largas e improductivas	Mayor comunicación informal
Distintas versiones de una misma reunión	Favorecer la consolidación de un lenguaje común
Falta de lenguaje común	Fortalecimiento de la cultura corporativa
Rumores frecuentes	Aumentar el flujo de información oficial interna
Contactos jerárquicos exclusivamente horizontales	Fomentar la transversalidad
Mala gestión de las quejas	Implantar canales directos de reclamación

Fuente: GAN, F.: *Desarrollo de Recursos Humanos*, Apóstrofe, 1996, p. 66

Diseño o elaboración del plan de comunicación interna

Una vez que sabemos cuál es el estado de la información y comunicación en la organización tendremos que comenzar a diseñar el plan estratégico de comunicación interna. Para diseñar la estrategia de comunicación es necesario responder a las siguientes cuestiones:

— *¿Qué queremos comunicar?*

Queremos definir los objetivos que vamos a comunicar a través de la transmisión de nuestros mensajes. Estos objetivos pueden ser de dos categorías: los relacionados con el desempeño y los relacionados con la cultura de la organización. Los primeros transmiten información, y los segundos modifican o fortalecen actitudes.

— *¿A quién se debe comunicar?*

En este caso, debemos identificar los receptores del mensaje, a quiénes vamos a aplicar el plan. Si el plan persigue objetivos orientados hacia la información para el desempeño del puesto de trabajo, las áreas organizativas implicadas serán a las que se destine el contenido del plan. Pero, si por el contrario, los objetivos del plan se orientan hacia el cambio cultural, será la totalidad de la organización la receptora de las acciones de comunicación interna.

— *¿Cómo se llevará a cabo?*

O lo que es lo mismo, ¿qué medios o recursos disponibles necesitamos para su implantación? Estos recursos —materiales, económicos y personales— deberán planificarse adecuadamente y de acuerdo con las necesidades de la organización en materia de comunicación.

— *¿Cuándo?*

En este caso, deberemos especificar un calendario de acciones comunicativas, señalar cuánto tiempo necesitamos para la implantación del plan.

En base a las respuestas de las cuestiones planteadas nos encontraremos con el diseño del plan de comunicación interna, donde se reflejará:

- los objetivos perseguidos
- el público objetivo al que se destina el Plan
- los mensajes a transmitir para conseguir los objetivos
- recursos necesarios y disponibles para su implantación
- el calendario de la comunicación
- responsables en materia de comunicación
- (...)

Implantación del plan de comunicación interna

La implantación del plan debe iniciarse con una presentación de su contenido a los responsables en materia de comunicación (directivos y mandos intermedios) y una vez aceptado se transmitirá a los demás miembros de la organización implicados.

Cuando la difusión del plan a todos los niveles haya finalizado se deberán impartir cursos y seminarios para formar a todo el personal de la organización en temas de comunicación. A continuación se comenzarán a crear canales o adaptar canales existentes para empezar con la comunicación prevista en el plan.

Federico Gan, nos ofrece en la Tabla 9.7 una esquematización de lo que él considera las claves de la implementación eficaz de un plan de comunicación interna.

TABLA 9.7. CLAVES PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN PLAN DE COMUNICACIÓN INTERNA

Proyectar el escenario deseable en cuanto a la comunicación en el seno de la organización
Claridad y precisión en las prioridades-objetivos-mensajes de la comunicación Los contenidos de la comunicación: valores, ideas, <i>leit motivs...</i>
Sistematizar la comunicación
Establecer las informaciones a comunicar, los responsables de esa difusión, los receptores, la periodicidad de la comunicación y los canales a utilizar
Orientación de las acciones de comunicación
Lineales (igual nivel jerárquico) Funcionales (intradepartamentales) Transversales (cruzan diferentes departamentos y jerarquías) Corporativos (llegan a toda la empresa)
Detección y eliminación de resistencias
Evaluación formal e informal de la información transmitida. Énfasis en las ventajas de una organización comunicante, difusión de experiencias similares en otras organizaciones
Apoyo de la alta dirección
Integración de la política de comunicación interna en el <i>management</i> de la organización
Garantizar los recursos de la implementación
Aprovechando los recursos existentes y complementándolos con los que sean necesarios

Fuente: GAN, F.: *Desarrollo de Recursos Humanos*, Apóstrofe, 1996

Seguimiento y control del plan de comunicación

La última fase en el desarrollo de un plan de comunicación interna es la de control y seguimiento de los resultados. Analizaremos dentro de esta fase por ejemplo, si han existido problemas (presupuestarios, de escasa implicación de los usuarios, inconvenientes instrumentales, etc.), durante su ejecución, si se han conseguido los objetivos previstos, comprobar el grado de cumplimiento del plan, etcétera.

Actores implicados en la comunicación interna

Para que exista un plan de comunicación interna en las organizaciones que cumpla con las necesidades de información y comunicación es necesario el compromiso explícito de *la dirección*, porque si no, cualquier tipo de iniciativa al respecto nunca podrá llegar a materializarse.

La creación e implantación de un plan de comunicación dependerá sobre todo de la voluntad de las personas que ocupan puestos directivos en la organización;

ellos serán los responsables de impulsar y poner en marcha a través de su iniciativa la planificación de la comunicación interna.

Los puestos directivos como impulsores y máximos responsables del plan de comunicación interna deberán tener asignadas las siguientes responsabilidades en el proceso: implicarse en todo el proceso de comunicación interna, de manera directa o indirecta (en el caso, de que exista un departamento de comunicación); definir los contenidos de la comunicación interna y concretar lo que se va y no se va a informar; coordinar y distribuir las responsabilidades de comunicación (descentralizar y delegar funciones y tareas en materia de comunicación) a otros actores intervinientes en el desarrollo del proceso comunicacional; dar ejemplo, en el proceso de comunicación, mediante la transparencia, y no, el oscurantismo.

Otro de los protagonistas o actores principales de la comunicación interna son los *mandos intermedios*, que pueden ser considerados como los ejecutores y verdaderos protagonistas del proceso. Estamos refiriéndonos «al trabajador que actúa de nexo entre la dirección y los restantes trabajadores de la organización, transmitiendo las instrucciones de aquélla, velando por su cumplimiento y elevando a la misma las aspiraciones de los trabajadores» (DOMÍNGUEZ, 1999, 52).

Debido a la importancia de su labor en todo el proceso de comunicación, las funciones que deberán desempeñar son: no distorsionar⁸ ni desvirtuar los mensajes que reciben y que deben comunicar a los puestos directivos (comunicación ascendente), o a los puestos inferiores en la jerarquía (comunicación descendente); el ejercicio de este tipo de barreras impide por un lado, que el personal de base desconozca los objetivos de la organización, a pesar de que son los encargados de llevarlos a la práctica, y por otro lado, que la Dirección no sepa los problemas y necesidades reales de la organización; utilizar los procedimientos e instrumentos de comunicación previstos por la organización y difundir la información que se genera en cada departamento, área o división, entre el resto de la organización por si pudiera ser de interés para todos.

Podemos deducir de la afirmación anterior que los mandos intermedios deberán responsabilizarse del buen desempeño de sus funciones, transmitiendo cualquier información que llegue a sus manos y no ejerciendo, en ningún caso, la omisión⁹, y la filtración¹⁰, que son obstáculos que impiden que la comunicación se desarrolle de una manera efectiva.

Respecto a este tipo de actores, la motivación, que los lleva a emplear las distintas barreras comunicativas a las que hemos hecho referencia, viene dada principalmente por el propio interés en conseguir algún beneficio al respecto, aunque sea en detrimento del buen funcionamiento de la propia organización. Además de que a veces constituyen un freno para la buena comunicación debido a su poca capacitación en materia de información y comunicación, por lo que en algunos casos no lle-

⁸ Definimos el concepto de *distorsión* en el epígrafe referente a los tipos de comunicación interna y barreras comunicacionales.

⁹ Entendemos por *omisión*, aquella barrera al proceso comunicacional, que consiste en eliminar intencionadamente en la mayoría de los casos, una parte o toda la información a transmitir.

¹⁰ Definimos *filtración* como la manipulación de información por parte del emisor, con la intención de que el receptor la interprete de manera favorable.

gan a comprender la importancia de transmitir información o simplemente no saben cómo hacerlo.

Este problema en materia de comunicación que tanto afecta a la mayoría de organizaciones, tendría fácil solución si se creara y desarrollara un *plan de formación permanente o continuo* para este tipo de colectivos que desempeñan funciones realmente trascendentales para el buen desarrollo organizacional.

El contenido del plan de formación de los mandos intermedios estaría constituido por cursos y seminarios relacionados con las habilidades comunicativas. Sin embargo, hay que resaltar que este tipo de cursos de formación son también necesarios, y por lo tanto extensivos para los puestos directivos o cualquier otro tipo de colectivo que desempeñe un papel relevante en temas de comunicación.

Como ejemplo ilustrativo del contenido de cursos de formación relacionados con la comunicación e información, la Tabla 9.8 recoge la oferta de cursos centrados en temas de comunicación e información recogidos en el programa municipal de formación de Ayuntamiento de Madrid del año 1999.

TABLA 9.8 PROGRAMA MUNICIPAL DE FORMACIÓN
DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID 1999
(Cursos ofertados en temas de comunicación e información)

COMUNICACIÓN Y MOTIVACIÓN EN GRUPOS DE TRABAJO

Destinatarios: Grupos A y B

Contenido: Estilos de mando. Toma de decisiones. Motivación y comunicación. Organización y reparto de tareas. Identificación y resolución de conflictos

Total plazas: 120

Alumnos por edición: 15

N.º de horas: 18

RELACIONES HUMANAS Y COMUNICACIÓN

Destinatarios: Grupos C y D

Contenido: El comportamiento interpersonal. Diferenciar los factores claves de la comunicación de los comportamientos y actitudes. Habilidades sociales y relaciones humanas

Total plazas: 150

Alumnos por edición: 15

N.º de horas: 18

COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

Destinatarios: Grupo E (P.O.S.I.)

Contenido: El comportamiento interpersonal. El proceso de comunicación. Integrar la información. Recepción y emisión de mensajes. Conservación, apertura y custodia del edificio

Total plazas: 30

Alumnos por edición: 15

N.º de horas: 18

Hay que resaltar que la formación debe de ser un proceso continuo que deberá ir adaptándose a las nuevas necesidades en materia de información y comunicación que aparezcan en las organizaciones.

Los instrumentos o herramientas de información y comunicación interna

Los instrumentos, herramientas o canales de información y comunicación empleados en las organizaciones en el ámbito de la comunicación interna suelen ser múltiples y variados. En este epígrafe vamos a referirnos de manera concisa a algunos de ellos, partiendo de su clasificación entre instrumentos que se utilizan para satisfacer las demandas informativas y aquellos que se destinan a satisfacer las necesidades comunicativas.

Instrumentos de información

Los instrumentos de información se utilizan en el seno de la organización para la simple transmisión de mensajes y, entre ellos, podemos destacar: las *cartas personalizadas*, por ejemplo las destinadas a informar sobre nombramientos, felicitaciones, despedidas, etcétera; las *notas internas*, como una convocatoria a una reunión, órdenes del trabajo, etc.; *tablones de anuncios y paneles*; el *manual de acogida*; las *publicaciones internas* (revistas, boletines internos, etc.); los *vídeos*; etcétera ¹¹.

Instrumentos de comunicación interna

Como ya hemos señalado a lo largo de este capítulo, la comunicación implica participación e intercambio, con lo cual, la implantación de este tipo de instrumentos de comunicación incentiva la comunicación vertical ascendente dentro de las organizaciones. Como ejemplos de herramientas de comunicación interna podemos señalar ¹²; los *buzones y programas de sugerencias*, los *informes*, las *entrevistas perso-*

¹¹ Algunas de las características definitorias de los distintos instrumentos de información son: las *cartas personalizadas* son utilizadas normalmente para la comunicación vertical-descendente, con el objetivo de informar sobre circunstancias especiales (son instrumentos esporádicos); las *notas internas*, siempre son escritas y están dotadas de una manifiesta autoridad; los *tablones de anuncios y paneles* son utilizados para la transmisión de información a todos los miembros de la organización sobre cuestiones referentes a los objetivos y políticas organizacionales; el *manual de acogida* es una herramienta de información dirigida a los nuevos empleados, con el objetivo de informarles sobre temas de la organización en la que se han integrado; las *publicaciones internas*: además de informar a todo el colectivo de la organización sobre las noticias y acontecimientos más notorios, en el caso de que sean publicaciones especializadas, ayudan a la formación del personal para el desempeño de sus funciones; los *vídeos*: el objetivo perseguido con este tipo de canal es que la información sobre la organización traspase los límites de ésta y llegue a otras personas allegadas a los miembros de la organización.

¹² Los *buzones y programas de sugerencias* permiten que las ideas y conocimientos de los trabajadores de niveles inferiores avalados por su experiencia directa en el puesto, lleguen a la Dirección; los *informes* sirven para comunicar ideas e información, influir en la toma de decisiones, iniciar una acción determinada y/o persuadir respecto a un tema concreto; las *entrevistas personalizadas y encuestas* permiten evaluar las acciones desarrolladas y las necesidades de los miembros de la organización; los *seminarios y cursos de formación* tendrán como objetivo transmitir valores y actitudes referentes a la cultura de la organización.

nalizadas y encuestas, los seminarios y cursos de formación, el trabajo en equipo. La implantación de los equipos de trabajo en las organizaciones ha constituido un factor motivacional muy importante entre el personal participante en ellos, y ha contribuido al desarrollo de una mayor integración de éstos en los objetivos organizacionales, lo que ha conducido a un mayor rendimiento a nivel organizativo. Existen diferentes equipos de trabajo¹³ dependiendo del número de miembros que lo forman, sus objetivos, la voluntariedad u obligatoriedad de la participación en ellos y otras características.

Dentro de los instrumentos de comunicación interna, debemos dedicar un apartado específico a las herramientas de *comunicación electrónica interactiva*. Este tipo de comunicación utiliza canales electrónicos para la transmisión de sus mensajes, lo que facilita la comunicación directa, sin intermediarios. El crecimiento de la comunicación directa conlleva que el papel de los mandos intermedios dentro de las organizaciones pueda verse amenazado, ya que la utilización de este tipo de comunicación posibilita que el directivo de una organización se interrelacione directamente con todos los miembros de ésta, ya sea a través del correo electrónico o de otro tipo de instrumento de comunicación electrónica interactiva.

Como ejemplos de instrumentos o herramientas de comunicación electrónica o tecnológica interactiva, podríamos señalar el correo electrónico, internet e intranet. Sin embargo, vamos a analizar detenidamente la intranet por ser el canal de información y comunicación más novedoso.

Intranet es una «red corporativa de información, con las mismas propiedades que internet, que integra las personas, los procesos y las informaciones de una organización» (VILLAFANE, 1999, 308). Aunque en el lenguaje coloquial se suele confundir internet e intranet, podemos decir al respecto que son dos canales de comunicación diferentes, y que intranet es principalmente un instrumento de comunicación interna. Como diferencia fundamental, hay que destacar que internet es una red de libre acceso, mientras que las intranet son redes privadas, que impiden el acceso a cualquier persona ajena a la organización.

Las ventajas derivadas de la utilización de la intranet como herramienta de comunicación interna son numerosas, y dentro de ellas podemos señalar que fomenta la colaboración en el seno de las organizaciones, siendo el soporte virtual para grupos de trabajo separados físicamente; que hoy en día constituye el sistema de gestión de información más eficaz ya que, mediante su utilización, se puede jerarquizar la información, dar coherencia y cohesión a los contenidos e ir actualizándolos; además permite segmentar y personalizar la comunicación; otra de las ventajas de la utiliza-

¹³ Como ejemplos de equipos de trabajo, podemos destacar: los *círculos de calidad*, están compuestos por un número reducido de trabajadores que desarrollan su actividad dentro de una misma área, y que se reúnen voluntaria y periódicamente (una hora a la semana) dentro del horario laboral; los miembros del grupo son los que eligen los problemas a tratar. Una vez solucionado el problema, el grupo se mantiene reiniciando el proceso de selección de otra dificultad, y así sucesivamente; los *equipos de mejora de departamentos* están formados por personal de un departamento o unidad de la organización; la participación es obligatoria; se reúnen una hora a la semana, durante un periodo de tiempo indefinido, y las reuniones son dirigidas por el directivo responsable del departamento; los problemas que tratan son siempre sobre su área de trabajo; los *equipos de progreso* también reciben el nombre de *equipos de mejora* o *equipos de desarrollo*; sus componentes se reúnen de manera no voluntaria con el fin de resolver un problema concreto, una vez solucionado el grupo se disuelve; su composición es multifuncional y multinivel.

ción de esta novedosa herramienta es que produce un ahorro en tiempo y dinero por el hecho de que la información (circulares, notas, informes, etc...) puede ser enviada por *e-mail*; etcétera.

Nuevas tendencias o enfoques en comunicación interna

Las nuevas tendencias o enfoques para el tratamiento de la comunicación interna en las organizaciones están avanzando hacia un nuevo modelo de comunicación, la *intracomunicación*. El modelo de intracomunicación supera la idea de la comunicación interna tradicional (Tabla 9.9).

TABLA 9.9. DIFERENCIAS ENTRE LA COMUNICACIÓN INTERNA TRADICIONAL Y LA INTRACOMUNICACIÓN

	Comunicación interna	Intracomunicación
Origen	Espontáneo. Proceso intrínseco de las organizaciones	Proceso estratégico de gestión
¿Qué es?	Instrumento o técnica de gestión	Filosofía, toma de posición y una actitud ante la gestión
Principal objetivo	Describir los medios o instrumentos de comunicación	Describir el objetivo y la estrategia de comunicación. Los medios quedan subordinados al objetivo y la estrategia
Finalidad. ¿Para qué?	Gestión de los recursos humanos	Gestión del cambio

Fuente: Adaptación de MASCARAY, J., y MONCLÚS, J. E.: *Más allá de la comunicación interna: La Intracomunicación*, Gestión 2000, Barcelona, 1998.

Para que este modelo pueda llegar ha ponerse en práctica deben de darse «a priori» una serie de principios básicos en las organizaciones que hagan permisible la implantación de la intracomunicación.

Estas características o condiciones previas, sin las cuales dicho modelo no podría llegar a aplicarse son:

- Se debe *superar el planteamiento belicista de comunicación personal entendida como persuasión* (vencer al oponente); y entender que comunicar significa compartir, poner en común y dialogar de manera positiva con el otro. Hay que comprender que el contraste de opiniones ayuda a conseguir soluciones más completas y enriquecedoras. Este cambio de actitud frente a la comunicación es difícil, pero solamente podrá ser real si intentamos formar a los miembros de la organización en materia de comunicación personal, en un tipo de comunicación que sea abierta y no defensiva.

- La intracomunicación *sólo podrá llevarse a cabo en un tipo de organización participativa y democrática* en la que todos los miembros de la organización tengan la posibilidad de participar en la gestión de su organización. Para que se dé la situación citada es imprescindible que exista una voluntad por parte de las personas (directivos, mandos intermedios, etc.) que ejercen la autoridad y el poder en la organización de cambiar el tipo de dirección ejercida tradicionalmente por un tipo de dirección participativa.
- Para la implantación y desarrollo de la intracomunicación hay que *controlar la saturación informativa* generada por el «boom» de las tecnologías de la información, ya que la utilización indiscriminada de estos nuevos instrumentos ha creado dentro de las organizaciones la sobreinformación, es decir, nos encontramos con más información de la que podemos absorber y digerir.

Cuando en nuestras organizaciones confluyan estas características estará todo dispuesto para implantar y desarrollar con éxito la intracomunicación.

A modo de ejemplo podemos destacar que el Hospital Clínico San Carlos de Madrid presentó en octubre de 1999 un plan de comunicación con el objetivo de cambiar la cultura imperante en su organización, y para ello se han basado en el novedoso modelo de intracomunicación, aunque no debemos olvidar que para que la implantación de este nuevo enfoque pueda realizarse con éxito, en la organización deben confluír las características mencionadas anteriormente.

9.3. LA COMUNICACIÓN EXTERNA

La comunicación externa, parte del concepto de organización como sistema abierto, es decir, que se adapta conscientemente, según las decisiones tomadas por sus dirigentes y las actividades de sus miembros, a las variaciones del entorno.

¿Qué es la comunicación externa y para qué sirve?

La comunicación interna y externa son dos partes de un todo (la comunicación organizacional), y por ello interactúan continuamente. Para que la comunicación externa sea eficaz es necesario que exista dentro de la organización una buena comunicación que mantenga a los miembros de ésta bien informados y motivados.

Podemos definir la comunicación externa como aquella que se genera o emite en el seno de una organización y que va destinada hacia un agente externo que no tiene dependencia directa respecto a dicha organización. Como ejemplos específicos de las funciones desarrolladas por la comunicación externa señalamos los siguientes: instruye al ciudadano acerca del funcionamiento de las Administraciones públicas; contribuye a la educación y socialización del ciudadano haciendo evolucionar sus conductas en temas referentes como la seguridad vial, sida, etcétera; informa a los ciudadanos acerca de sus derechos y obligaciones; da a conocer la organización y desarrolla una imagen positiva (comunicación corporativa); etcétera.

La comunicación corporativa

La comunicación corporativa es denominada también *comunicación institucional*, *comunicación imagen* o *comunicación expresiva*. Los diferentes conceptos engloban a la comunicación que tiene por objeto «hacer participar a los ciudadanos de estados de ánimo, o hacerles compartir valoraciones propias del ente público emisor del mensaje, que desea trasladarles una imagen positiva de su propia existencia y funcionamiento» (SALERNO, 2000, 185).

Las relaciones públicas y la comunicación corporativa

El término *relaciones públicas* hace referencia a «todas las actividades comunicativas de envío y búsqueda de información entre la organización y el entorno, realizadas por sus miembros» (KREPS, 1990, 230).

Una definición tan genérica de las relaciones públicas conlleva que el concepto englobe a diferentes tipos de comunicación externa llevados a cabo por las organizaciones. La comunicación corporativa, la publicidad y el marketing formarían parte del plan de relaciones públicas de una organización, sin embargo los objetivos perseguidos por estos tres tipos de comunicación externa son diferentes: la comunicación corporativa tiene como objetivo específico dar a conocer la organización; la publicidad busca sobre todo el reconocimiento de la organización y de los bienes y servicios que ofrece; y el marketing conseguir que los clientes adquieran concretamente determinados servicios mediante los estudios pertinentes (LUCAS, 1997, 207).

Una vez hechas estas aclaraciones previas, vamos a adentrarnos en el tema de la comunicación corporativa.

Identidad, imagen y comunicación corporativa

La comunicación corporativa es el tipo de comunicación externa que se establece con el objetivo de dar a conocer los planteamientos globales de la organización a sus destinatarios. A través de la comunicación corporativa se intenta transmitir la identidad de la organización dándole una forma comprensible y conveniente, una imagen determinada. En esta afirmación aparecen dos conceptos claves dentro del estudio de la comunicación corporativa, el de identidad corporativa y el de imagen corporativa.

La *identidad corporativa* es el ser de la organización, la esencia de la organización. La identidad de una organización es dinámica, ya que dentro de los elementos que la conforman existen algunos que son permanentes, pero otros son cambiantes y suelen influir en la transformación de los que son permanentes. Dentro de la multiplicidad de elementos que constituyen la identidad de una organización, podemos destacar tres tipos por ser los que mejor la definen: la *historia de la organización* es la que le confiere permanencia a la identidad, la historia de la organización representa un factor clave para el entendimiento de su identidad; el *proyecto organizativo* (políticas de gestión, filosofía corporativa y orientaciones estratégicas), a pesar de que debe cambiar y adaptarse a las necesidades del entorno, es el segundo componente estructural de la identidad corporativa; la *cultura corporativa* está compuesta por los «comportamientos expresos» de la organización, es decir, todo aquello que es observable y constatable y que supone una manera particular de hacer las cosas (el

lenguaje, las normas explícitas e implícitas...), los «valores compartidos» por la mayor parte de los miembros de la organización (las pautas que orientan la acción, las costumbres...), y las «presunciones básicas» que anidan en el inconsciente corporativo y que son aquellas convicciones profundas, vigentes en la organización, sobre la realidad, el entorno y hasta sobre el género humano (VILLAFANE, 1999, 19). Estos tres componentes estructurales de la identidad corporativa, son los más importantes, y de los que hay que partir a la hora de gestionar la imagen corporativa.

La *imagen corporativa* es la integración en la mente de su público de todos los mensajes emitidos por una organización en su relación ordinaria con ellos (VILLAFANE, 1999, 30). Hay que tener en cuenta que el concepto de imagen es un concepto global, que afecta a la totalidad de la organización, representa el conjunto o suma de experiencias que alguien tiene respecto a una organización determinada. La imagen corporativa sería la expresión pública de la identidad corporativa, el resultado de la suma de la identidad corporativa y de su comunicación.

La tarea de la comunicación podría interpretarse de una manera más precisa como trabajo corporativo, el esfuerzo para conseguir una imagen intencional a través de la identidad visual, de la cultura de la organización y la propia comunicación corporativa (VILLAFANE, 1993, 27).

La difusión de la imagen corporativa sirve principalmente para: *destacar la verdadera identidad de la institución*: la imagen define y transmite la filosofía y personalidad de la institución de acuerdo con lo que ella realmente es y lo que proyecta ser; *transmitir notoriedad y prestigio*: la reputación de la organización es uno de sus tesoros más valiosos, por lo tanto, una imagen bien implantada incide favorablemente sobre los medios de comunicación, los ciudadanos, etc...; *reflejar la auténtica importancia y dimensión de la organización*: algunas veces, no suele coincidir la idea de la ciudadanía con la importancia de la organización, con lo cual sería necesario adecuar el conocimiento real a la importancia de la misma; *reflejar la evolución de la organización* a través de la actualización permanente de su imagen: la organización manifiesta su evolución y adaptación en el tiempo; y similares, como conseguir una opinión pública favorable, ofrecer nuevos servicios o mejorar los existentes, etc...

La imagen institucional de la Administración general del Estado y sus organismos públicos

La imagen corporativa de la Administración general del Estado se ha caracterizado hasta hace muy poco por la diversidad y heterogeneidad de imágenes, símbolos y logotipos. Este hecho ha influido en la pérdida de identidad y desorientación de los ciudadanos y entidades cuando entraban en contacto con sus instituciones.

La necesidad palpable de disponer de una imagen unificada, representativa y fácilmente identificable en la Administración general del Estado ha llevado a la elaboración por parte del ministerio de las Administraciones públicas de un manual de imagen institucional¹⁴ cuyo fin es servir de instrumento referencial que defina los

¹⁴ El Consejo de Ministros aprueba la nueva imagen institucional de la Administración general del Estado en el Real Decreto 1465/1999 de 17 de septiembre (BOE 25.09.99). La Orden del 27 de septiembre de 1999 aprueba el Manual de imagen institucional de la administración general del Estado y también se dictarán normas de desarrollo del Real Decreto 1465/1999 por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción de documentos y material impreso de la Administración general del Estado (BOE 28.09.99).

elementos integrantes y básicos de la nueva imagen de la Administración general del Estado.

La consecución de una imagen unificada que permita facilitar la comunicación entre los ciudadanos y la Administración mediante su identificación clara y sencilla es el principal objetivo de dicho manual, y para conseguirlo se ha optado por una serie de medidas: identificar a la Administración general del Estado de las diversas Administraciones territoriales que coexisten con ella; para conseguir una imagen única y fácilmente identificable por todos se ha optado por unos signos básicos de identificación, el *Escudo de España* y junto a él los *logotipos* o denominación del correspondiente departamento ministerial; el color de fondo de los dos elementos básicos será el amarillo; simplificar y normalizar todo el material y modelos impresos, para facilitar una mayor claridad, eficacia y agilidad en la comunicación con los ciudadanos; incorporar las lenguas cooficiales en los documentos de la Administración. El establecimiento de esta serie de medidas lleva a la *simplificación, racionalización y ahorro en costes* de gran parte del material utilizado por la Administración general del Estado en sus manifestaciones y comunicaciones.

Comunicación y atención al ciudadano ¹⁵

Las Administraciones públicas del siglo XXI se prefiguran claramente como unas Administraciones orientadas a los ciudadanos, conscientes de que su misión principal es el servicio y la atención de las necesidades de aquéllos y sus demandas razonables. Por este motivo, entre los objetivos generales marcados para la construcción de la Administración del nuevo siglo, se considera prioritaria la mejora de la atención a los ciudadanos en todas sus vertientes, así como el establecimiento de un sistema de comunicación recíproca entre aquéllos y la Administración (MAP, 2000, 79).

Los ciudadanos se ponen en contacto con la Administración para demandar y obtener información, para que se le indique e informe sobre un trámite a seguir, para que se le admita un documento, para hacer una queja, etcétera. Independientemente del motivo que les ha impulsado a iniciar dicha relación se está llevando a cabo un proceso de comunicación entre la Administración y los destinatarios de sus servicios, los ciudadanos. Si la comunicación ha sido efectiva, el ciudadano que se dirige a la Administración con un objetivo determinado habrá obtenido por parte de su interlocutor una respuesta satisfactoria a sus necesidades y por ello la imagen que perciba de la Administración será positiva.

¹⁵ El Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los Servicios de información administrativa y atención al ciudadano en la Administración del Estado no define qué se entiende por «atención al ciudadano»; sin embargo, sí que realiza una pormenorizada enumeración de las funciones que comprende, que son: de *recepción y acogida a los ciudadanos*, de *orientación e información*, de *gestión* en relación con los procedimientos administrativos, de *recepción de las iniciativas o sugerencias* formuladas por los ciudadanos o por los propios empleados, de *recepción de quejas y reclamaciones* de los ciudadanos por tardanzas, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación irregular que observen en el funcionamiento de las dependencias administrativas; de *asistencia a los ciudadanos en el ejercicio del derecho de petición*, reconocido en los Artículos 29 y 77 de la Constitución.

La Administración tiene que estar preparada para proporcionar en cualquier momento una información de calidad: información correcta, comprensible, transparente, fiable, segura, ágil, automática, en tiempo real y ajustada a las demandas de los ciudadanos. Y para conseguir esta finalidad, deberá centrar su punto de mira en el personal al servicio de atención al ciudadano y en la aplicación de las nuevas tecnologías como herramientas al servicio del ciudadano.

La atención presencial al ciudadano

La primera imagen que percibe el ciudadano en su relación con la Administración resulta determinante a la hora de valorarla, sobre todo si elige la atención presencial como vía de acceso. Por esta razón, dentro del objetivo general de mejorar la atención del ciudadano, se hace necesario desarrollar, en especial, una estrategia de mejora de la atención presencial (MAP, 2000, 87).

Las personas cuyos puestos de trabajo se sitúan en un lugar de la organización en el que el contacto con los usuarios es directo y permanente, son denominadas *personal de línea*. Por la naturaleza de su puesto de trabajo deberán poseer unas características personales (actitudes), capacidades y habilidades (aptitudes) determinadas de modo que sea más fácil conseguir que se orienten hacia procesos de atención al usuario.

Como medida fundamental a adoptar para mejorar la atención al ciudadano, deberá realizarse una adecuada selección del personal de línea, y aun así, las personas seleccionadas para desempeñar dichos puestos tendrán que recibir una formación continua y especializada en: el manejo de las aplicaciones informáticas necesarias para el desarrollo de su puesto y en habilidades de comunicación y resolución de conflictos para fomentar la amabilidad y empatía con los usuarios. Sin embargo, el modo de prestar el servicio no lo es todo si no viene acompañado de la información que solicita el ciudadano, por lo que el personal al servicio de atención al ciudadano deberá disponer de toda la información necesaria para el adecuado desempeño de sus funciones: acceso a bases de datos, acceso a internet/intranet, disponibilidad de folletos y cartas de servicio de las diferentes unidades, conocimiento de campañas de naturaleza institucional, etc. Para que se pueda disponer de la información necesaria deberá existir una planificación adecuada de la información y comunicación interna, que permita que los canales de comunicación interna dirijan la información según las necesidades de las personas que componen la organización.

Para seleccionar al personal de línea se deberá elaborar un perfil de exigencias o *profesiograma*, que nos indicará qué factores, y en qué grado, son importantes para desempeñar las tareas y funciones de un puesto. La Tabla 9.10, señala algunos factores que deben tenerse en cuenta en el perfil del empleado que atiende al público.

TABLA 9.10. ACTITUDES Y APTITUDES ¹⁶ DEL PERSONAL AL SERVICIO DEL CIUDADANO

Actitudes	Aptitudes
<ul style="list-style-type: none"> — Aprendizaje continuo (retroalimentación y tener una actitud crítica) — Atención integral (imagen personal, puntualidad, amabilidad, cortesía, respeto, buenos modales, etc.) — Visión de futuro (adelantarse a las nuevas necesidades de los ciudadanos) — Polivalencia (saber reaccionar ante situaciones anómalas) 	<ul style="list-style-type: none"> — Trabajo en Equipo (capacidad de interrelación con otras personas) — Capacitación y formación especializada — Capacidad de respuesta (improvisación, iniciativa y participación, dinamismo y capacidad de decisión) — Receptividad y comunicación (capacidad para conocer al ciudadano y estudiar sus necesidades) — Profesionalidad

Fuente: Elaboración propia a partir de la *Guía de acogida y atención al ciudadano* de la Comunidad de Madrid.

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación como instrumentos al servicio del ciudadano

Las nuevas tecnologías de la información y comunicación han influido notablemente en la relación que se establece entre la Administración y sus usuarios, permitiendo mediante su implantación un cambio y mejora en la prestación y gestión de los servicios. Internet, por ejemplo, establece una comunicación directa y abierta las veinticuatro horas del día entre la Administración y los ciudadanos. La utilización de estas nuevas tecnologías nos permite hablar de una nueva forma de atender a los ciudadanos, que se caracteriza por una mayor accesibilidad o acercamiento de la Administración al ciudadano ya que se anulan los desplazamientos y el tiempo absorbido para realizar cualquier tipo de trámite administrativo; también, la utilización de este tipo de instrumentos permite una actualización permanente de la información, mejorando así su calidad; y todo ello, con la garantía de que se deben adoptar las medidas oportunas para respetar los derechos de los ciudadanos ¹⁷.

Las Administraciones públicas, conscientes de las ventajas producidas por la utilización de los nuevos instrumentos de información y comunicación, han fomentado y potenciado su uso a la hora de relacionarse con los ciudadanos (Tabla 9.11).

¹⁶ Las actitudes son el esquema de valores formados en el individuo a partir de sus experiencias personales y vivencias sociales. Las aptitudes hacen referencia a la capacidad o habilidad potencial para realizar alguna tarea o acción todavía no aprendida pero que sí se puede llegar a aprender.

¹⁷ Como avances normativos que garantizan el intercambio fiable y seguro de información podemos destacar: el acuerdo del Consejo de Ministros del 9 de abril de 1999 por el que se pone en marcha la iniciativa estratégica del gobierno para el desarrollo de la Sociedad de la información en España; el Real Decreto 1289/1999, de 23 de julio, por el que se crea la Comisión interministerial de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías en España; el Real Decreto-Ley 14/1999, que regula el uso de la firma electrónica; y el Real Decreto 1290/1999, que regula la prestación al público de servicios de certificación por la Fábrica de moneda y timbre.

TABLA 9.11. SERVICIOS DE INFORMACIÓN TELEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Actitudes	Año 1995	Año 1999
Número de servicios de información telemática de la AGE	429	527
Número de servicios telemáticos para uso del público en general	146	293
Número de servicios telemáticos accesibles vía Internet	13	202

Fuente: MAP, 31-12-99.

Además, internet se ha convertido en los últimos años, frente a otros canales tradicionales de información y comunicación, en la herramienta preferida por los ciudadanos para ponerse en contacto con la Administración (Tabla 9.12).

TABLA 9.12. ACTIVIDAD DEL CENTRO DE INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA

Total año	1996	1997	1998	1999
Presencial (visitas atendidas)	92.037	96.229	128.085	77.791
Telefónica (llamadas atendidas)	228.243	196.140	204.316	167.961
Llamadas atendidas por contestadores automáticos	164.064	133.423	116.331	92.126
Información escrita y derecho de petición	2.917	3.697	6.550	10.063
Información telemática (videotext hasta mayo de 1996 e internet desde enero de 1997)	8.733	615.516	1.374.133	3.168.024
Difusión de boletines de oferta de empleo y becas	318.931	382.714	500.896	490.223
Total	814.925	1.427.719	2.330.311	4.006.188

Fuente: MAP, 31-12-99.

El empleo de estas nuevas tecnologías de la información y comunicación en el campo de la gestión pública nos lleva a resaltar que, en un futuro próximo, una de las formas más novedosas de comunicación entre la Administración y los ciudadanos será la que se conoce con el nombre de *Teleadministración*. La teleadministración permitirá que el ciudadano pueda entrar en contacto con la Administración y consultar, cum-

plimentar y enviar documentos, sabiendo en todo momento el estado de la tramitación de sus asuntos mediante vía telemática. La dirección general de Organización Administrativa del ministerio de Administraciones públicas comenzó en 1999 con la creación de un Hipercentro de Información y Tramitación Administrativa (HITA) destinado al uso de todos los ciudadanos y con el objetivo de que puedan acceder a los procedimientos administrativos a través de internet, la fecha prevista para la finalización de este proyecto será el año 2001. En la Tabla 9.13, presentamos algunos servicios de Teleadministración ofertados por la Administración General del Estado.

TABLA 9.13. SERVICIOS DE TELEADMINISTRACIÓN

Ministerio	Actuación
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> — Hipercentro de Información y tramitación Administrativa (HITA) — SILICE: Sistema de información para la licitación y contratación electrónica — Sistema de información procesos formativos
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> — Sistema integrado de gestión de la cuota láctea (SIGLAC)
ECONOMÍA Y HACIENDA	<ul style="list-style-type: none"> — Obtención de certificados de estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones fiscales — Presentación declaración IRPF 1999 — Declaración Intrastat — Gestión de la cuenta corriente tributaria — Recepción de declaraciones informativas modelo 190 — Ayuda a la presentación y elaboración de declaraciones por alteraciones catastrales relativas a bienes inmuebles a través de medios informáticos y electrónicos
JUSTICIA	<ul style="list-style-type: none"> — Presentación telemática de solicitudes ante la Dirección general de objeción de conciencia
MEDIO AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> — European Environmental Information and Observation NETWORK (EIONET): Red de información y observación del medio ambiente.
TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES	<ul style="list-style-type: none"> — Solicitud cita previa por medios telemáticos — Registro de contratos a través de internet
PRESIDENCIA	<ul style="list-style-type: none"> — Inserción de anuncios en BOE y BORME

Fuente: MAP, 8-3-2000.

Tampoco hay que olvidar la futura implantación de los Puntos de atención al Ciudadano (PAC) parecidos en formato a los *cajeros automáticos* que permitirán que cualquier persona pueda acceder a toda la información de la Administración y realizar gestiones de forma rápida y eficaz. Entre las múltiples gestiones administrativas que podrán realizar los ciudadanos mediante estos innovadores «cajeros» podemos destacar: imprimir formularios para renovar el DNI, el permiso de circulación, o cambio de vehículo; realizar consultas y obtener información complementaria sobre los servicios que presta un organismo determinado; tramitar desde una solicitud para una prestación por desempleo pasando por un permiso de trabajo para inmigrantes hasta, por ejemplo, información sobre todo tipo de prestaciones sociales, etcétera. La implantación de los cajeros comenzó en febrero de 2000 instalándolos en un primer momento en las delegaciones del gobierno y posteriormente, a lo largo del mismo año y del siguiente se extenderá su uso a todas las capitales de provincia.

Comunicación externa y participación

La comunicación como ya hemos indicado a lo largo de este capítulo es bidireccional: necesita de la participación del receptor en el proceso comunicacional. Esta afirmación nos señala que para comunicarse con los ciudadanos la Administración no sólo deberá mejorar sus sistemas de información y de atención al público, sino también deberá potenciar la generación externa de información sobre la organización mediante la creación de sistemas de consulta que le aporten información relevante sobre las prioridades de los ciudadanos en los diferentes aspectos que cubren los servicios públicos, sobre sus expectativas y preferencias, sobre su nivel de satisfacción y sobre las posibles áreas de mejora en aquellas unidades con las que se relacionan.

La creación de herramientas al servicio de la generación externa de información implica la apertura de la organización al ciudadano, de la participación indirecta de éste en la definición de sus objetivos y sus políticas. Algunos de los instrumentos aplicados para favorecer la participación del ciudadano son: *las encuestas de opinión*, que sirven principalmente para saber *qué quieren* los ciudadanos en general, sus prioridades y deseos, a efectos de poder asignar eficazmente los recursos de que dispone la Administración; *las encuestas de satisfacción* se realizan a usuarios de un servicio concreto para saber cuál es la *diferencia entre lo que obtienen y lo que desearían obtener*, entre su percepción y expectativa respecto al servicio recibido. El resultado de estas encuestas permite mejorar los aspectos a los que los ciudadanos conceden más importancia; *las sugerencias, quejas y reclamaciones* permiten las deficiencias de las organizaciones para así poder actuar sobre ellas. Actualmente existe un *Libro de quejas y sugerencias* en todas las oficinas y centros de información y atención al ciudadano de la Administración general del Estado, así como en sus registros generales y auxiliares que tiene por objeto dejar constancia de las quejas, reclamaciones, iniciativas o sugerencias que los ciudadanos estimen convenientes.

9.4. CONCLUSION

A lo largo de este capítulo, hemos hecho hincapié en la importancia de la gestión de la comunicación interna en las organizaciones debido a que la no existencia de un Plan de comunicación que responda a las exigencias y necesidades en materia de comunicación e información dentro de las organizaciones puede llegar a influir de manera negativa en el desarrollo de su comunicación externa.

El contexto actual induce a que las Administraciones públicas sean cada vez más abiertas y comunicativas con el exterior, y sobre todo a que uno de sus principales objetivos sea la atención y comunicación con el ciudadano.

La existencia de una información y comunicación de calidad en las organizaciones tanto a nivel interno como externo dependerá principalmente de la *coordinación* adecuada de los sistemas de comunicación interna y los de comunicación externa, ya que sus canales son dependientes y sus mensajes están íntimamente relacionados. La situación ideal, sin duda, es aquella en la cual no solamente coexisten ambos tipos de comunicación sino que, además, lo hacen de forma coherente. La suma de ambos esfuerzos es lo que se conoce con el nombre de «comunicación global»¹⁸ (GALÁN, 2000, 49).

La elaboración de un plan de comunicación interna como instrumento al servicio de la gestión es una de las asignaturas pendientes en nuestras Administraciones públicas. Pocas organizaciones públicas han realizado auditorías para saber cuáles son las necesidades reales y objetivas en materia de información y comunicación, y sin embargo, se están implantando en su seno y con enorme rapidez las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Los responsables en información y comunicación de las organizaciones suelen reconocer que la comunicación interna es una necesidad ineludible al servicio de una gestión moderna e innovadora, pero este reconocimiento teórico no se ha desarrollado en la práctica. No hay que olvidar tampoco que la implantación de un plan de comunicación interna es compleja y supone un coste elevado.

Toda esta situación nos hace preguntarnos de qué sirve que el ciudadano sea atendido de una manera que mejora visiblemente el trato directo con él si los propios empleados públicos carecen de la información adecuada para atender las necesidades de los ciudadanos cuando deciden comunicarse o ponerse en contacto con la Administración. Según parece, la forma está cambiando pero los problemas siguen siendo los mismos: inexistencia de unos canales adecuados a las necesidades; falta de responsabilización por parte de los puestos directivos y mandos intermedios, y el no tener conciencia (por parte de estos mismos colectivos) de que es necesario invertir en la gestión de la comunicación e información, etcétera.

La Tabla 9.14 recoge a modo de epílogo algunas de las actuaciones y compromisos que se realizarán en un futuro próximo en materia de información y comunicación interna y externa en nuestras Administraciones públicas.

¹⁸ Tal denominación aparece en ZEMOR, P.: «La communication publique. Le pari de l'authenticité», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 58, 1991, p. 195.

TABLA 9.14. COMPROMISOS FUTUROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN MATERIA DE COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN INTERNA Y EXTERNA

Actuaciones	Tiempos	Órganos responsables
Se creará una red multiservicio de la Administración en internet, que soporte voz, datos y gestión, abierta a los ciudadanos para su relación con la Administración, y de ésta con las restantes administraciones territoriales y supranacionales	Junio de 2004	— Secretaría general de Comunicaciones — Dirección general de organización administrativa
Se creará un portal único de acceso a la Administración para todos los ciudadanos, donde se pondrá a su disposición toda la información existente, y, a través del mismo, aquéllos podrán realizar sus trámites administrativos desde casa, con carácter progresivo	Diciembre de 2001	— Subsecretarías de los diferentes departamentos ministeriales — Dirección general de organización administrativa
Se elaborará una guía de Servicios en internet, a disposición de los ciudadanos, donde tendrán información en tiempo real de los procedimientos administrativos más frecuentes y los requisitos, documentos, trámites, etc., que deban realizar en cada uno de ellos	Diciembre de 2001	— Dirección general de inspección, simplificación y calidad de los servicios — Dirección general de organización administrativa
Se instalarán Puntos de atención a los ciudadanos, de gestión automática, en lugares estratégicos y de fácil acceso a los ciudadanos, conectados a la red multiservicio, para que todos puedan efectuar sus gestiones en condiciones de igualdad	Junio de 2004	— Dirección general de inspección, simplificación y calidad de los servicios — Dirección general de organización administrativa
Se extenderá el uso de la firma electrónica y los sistemas de seguridad en las transacciones que efectúen por estos medios los ciudadanos con la Administración, para garantizar su autenticidad y privacidad	Diciembre de 2004	— Secretaría general de comunicaciones — Dirección general de organización administrativa
Se potenciará el uso de todos los avances tecnológicos: fax, teléfono, televisión, etc., para favorecer las relaciones de los ciudadanos con la Administración y su agilización y simplificación	Actuación permanente	— Secretaría general de comunicaciones — Dirección general de organización administrativa
Se creará una intranet para la Administración general del Estado que permita compartir recursos, información y agilizar la gestión de las unidades reduciendo costes y el tiempo de tramitación	Diciembre de 2003	— Secretaría general de comunicaciones — Dirección general de organización administrativa — Subsecretarías de los diferentes departamentos ministeriales

Fuente: Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, MAP, febrero de 2000.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUADERO FERNÁNDEZ, F. (1999): «La Comunicación Interna» en *Cuadernos de Gestión de Renfe*.
- ALADRO VICO, E. (1999): *Teoría de la información y la comunicación efectiva*, Ed. Fragua, Madrid.
- ALBIZU, E. (1997): *Flexibilidad laboral y los Recursos Humanos*, Editorial Ariel, Barcelona.
- ANDREU PINILLOS, A. (1994): «Marketing Mix para un programa de comunicación interna», *Capital Humano* n.º 66, abril, p. 26.
- ANDREU PINILLOS, A. (1998): «La batalla de la comunicación interna», *Harvard Deusto Business Review*, n.º 82, Bilbao, pp.48-60.
- BLANCO BELDA, J. (1995): «Del autismo a la comunicación», ORDÓÑEZ, M. (coord.) *Nueva gestión de los Recursos Humanos*, Ed. Gestión 2000, Barcelona, pp.223-247.
- BRUGUÉ, Q. y SUBIRATS, J. (1996): *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, INAP, BOE.
- CADIÑANOS, A. y RIESGO, E.(2000): *Comunicación y relaciones profesionales*, Ed. McGraw-Hill, Madrid.
- CAMALEÑO SIMON, M. C. (1998): «La reingeniería humana como elemento dinamizador de la comunicación interna», *Capital Humano*, n.º 109, Madrid, pp. 38-56.
- CARAZO, J. A. (1999): «El servicio de atención al usuario del Hospital Carlos III de Madrid», *Capital Humano*, n.º 121, abril, pp. 8-16.
- CARBONELL, G. y CAMPILLO, D. (1997): «La Comunicación Interna como dinámica de progreso en el Hospital de Granollers», *Capital Humano*, n.º 103, septiembre, pp. 12-20.
- CASTRO, J. M. (1998): «Las intranets como herramientas de ayuda para la gestión de sistemas de aseguramiento de la calidad», *Revista Índice*, n.º 13, primer trimestre.
- CERVERA TAULET, A. (1999): *Marketing y orientación al mercado de la Administración Pública Local*, Institutió Alfons el Magnànim, Diputació de València.
- CHEVALIER, J. y LOSCHAK, D. (1986): *Ciencia Administrativa*, Tomo II, INAP, Madrid.
- CHIAS, J. (1995): *Marketing público: por un Gobierno y una Administración al servicio del público*, Ed. McGraw-Hill de Management, Madrid.
- CHIAS, J. (1999): *El mercado todavía son personas*, Ed. McGraw-Hill de Management, Madrid.
- CRUZ MUNDET, J. R. y MIKELARENA PEÑA, F. (1998): *Información y documentación administrativa*, Madrid, Tecnos.
- D'APRIX, R. (1999): *La comunicación para el cambio. Cómo conectar el lugar de trabajo con las cambiantes demandas del mercado*, Ed. Granica, Barcelona.
- DIRCOM (1998): *Los nuevos retos de la comunicación ante el exceso de información: La comunicación empresarial e institucional*, Ed. ADC DirCom.
- DOMÍNGUEZ, M.ª E. (1999): «Cien conceptos clave de 100 años de gestión de Recursos Humanos», *Capital Humano*, n.º 128, diciembre, pp. 26-71.
- DOMÍNGUEZ LUIS, J. A. (1995): «El derecho de información administrativa: información documentada y transparencia administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 88, pp. 537-563.
- GALÁN GALÁN, A. y TORNO MAS, J. (Coord.) (2000): *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid.
- GAN, F. (1996): *Desarrollo de Recursos Humanos*, Apóstrofe.
- GARCÍA JIMÉNEZ, J. (1998): *La comunicación interna*, Ed. Díaz de Santos, Madrid.
- GASCO HERNÁNDEZ, M. y RABASSA FIGUERAS, N. (1997): «Hacia una nueva gestión de los Recursos Humanos: El marketing interno», *Capital Humano*, n.º 104, octubre, pp. 56-61.
- HARVARD BUSINESS REVIEW (2000): «Comunicación Eficaz», Ediciones Deusto, Bilbao.

- HUERTA, M.^a (1999): «Quejas y reclamaciones, un regalo para la empresa», MK, Marketing+Ventas, n.º 140, octubre, pp. XII-XIII.
- IRCOM (1994): *Guía práctica de la comunicación*, Ed. Gestión 2000, Barcelona.
- KREPS, G. L. (1990): *Organizational, Communication*, New York, Longman.
- LOWNES, L. (2000): *Cómo comunicarse con los demás*, Ediciones Oniro, Barcelona.
- LUCAS MARÍN, A. (1997): *La comunicación en la empresa y en las organizaciones*, Ediciones BOCH Comunicación, Barcelona.
- MAP (1999): *Manual de Imagen Institucional. Administración General del Estado*, MAP.
- MAP (2000): *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. «Una nueva Administración al servicio de los ciudadanos»*, MAP, 1.^a edición, febrero.
- MARTÍN QUIRÓS, M. A. (1996): «La imagen corporativa en la Administración Pública: El punto de encuentro con su público», en RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, A., *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Tecnos, Madrid, pp. 573-606.
- MASCARAY, J. y MONCLÚS, J. E. (1998): *Más allá de la comunicación interna: La Intracomunicación*, Ed. Gestión 2000, Barcelona.
- MÍNGUEZ VELA, A. (1999): *La otra comunicación. Comunicación no verbal*, Ed. ESIC, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, A. (1999): *La gestión de la calidad en la Administración pública*, Editorial Díaz de Santos, S. A., Madrid.
- NÚÑEZ LOZANO, M. del C. (1996): «Los servicios de información administrativa y atención al ciudadano», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 28, pp. 283-290.
- ONGALLO, C. (1998): «Cinco claves para entender la comunicación interna», *Revista de Relaciones Laborales*, n.º 19, octubre, pp. 114-122.
- ONGALLO, C. (2000): *Manual de Comunicación. Guía para gestionar el conocimiento, la información y las relaciones humanas en empresas y organizaciones*, Dykinson, Madrid.
- PALOMAR OLMEDA, A. (1995): «La utilización de las nuevas tecnologías en la actuación administrativa», *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 87, pp. 361-384.
- RICOMA, C. (1996): «Impacto de la tecnología de la información en la comunicación interna», *Capital Humano*, n.º 90, junio, pp. 36-39.
- RUIZ, A. (1996): «La comunicación interna, impulsora del programa de calidad de Cercanías-Renfe», *Capital Humano*, n.º 85, enero, pp. 36-44.
- SÁENZ, M.^a T. (1998): «Banco Bilbao Vizcaya: La comunicación interna como herramienta para implementar la política de Calidad Total», *Capital Humano*, n.º 113, julio-agosto, pp. 38-46.
- SALERNO, A. (2000): «La comunicación institucional o comunicación imagen», en GALÁN, J. y TORNOS, A. (Coord.), *Comunicación Pública. La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, pp. 174-210.
- SALÓ, N. (1997): «La auditoría de comunicación (I): Antecedentes conceptuales», *Capital Humano*, n.º 105, noviembre, pp. 18-22.
- TALAVERA PLEGUEZUELOS, C. (1999): *Calidad Total en la Administración Pública*, CEMCI, Granada.
- TOBIO, M. (1997): «El papel de la comunicación interna en las organizaciones actuales», *Anuario de Comunicación 1997*, Asociación de Directivos de Comunicación (ADC-DIRCOM), Madrid, pp. 184-85.
- VELASCO CABALLERO, F. (1998): *La información administrativa al público*, Montecorvo, Madrid.
- VERCELLI, S. (2000): *Informes, Comunicados y Presentaciones*, Editorial de Vechi, Barcelona.
- VILLAFANE, J. (1993): *Imagen positiva*, Ediciones Pirámide, Madrid.
- VILLAFANE, J. (1999): *La gestión profesional de la imagen corporativa*, Ediciones Pirámide, Madrid.

- VILANOVA, N. y CARAZO, J. A. (1999): «La comunicación interna una cuestión estratégica», MK, Marketing+Ventas, n.º 139, septiembre, pp. 58-62.
- WATSON, W. y JIMÉNEZ, A. (1997): *Creando valor a través de las personas*, Editorial Díaz de Santos, Madrid.
- ZACO MARTÍN, V. (1995): *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Editorial Tecnos.
- ZEMOR, P. (1991): «La communication publique. Le pari de l'authenticité», *Revue Française d'Administration Publique*, n.º 58, pp. 187-199.