

La Comunicación Institucional en la Administración Central

Dirección de la Oficina nacional del Servicio Civil

Directora: Dra. Elena Tejera

Subdirectora: Dra. Ana María Ferraris

Observatorio de la Gestión Humana del Estado-ONSC

Coordinadora: Soc. Analía Corti

Coordinación de este informe: Mauricio Russi

Equipo Técnico¹

Ana Azpiroz

Ps. Cecilia Clara

A/Ec. Joana Urraburu

1 En el diseño de la Encuesta sobre Gestión Humana participaron el T/A Gustavo Nisivoccia y el Dr. Fabricio Scrollini. En el relevamiento, además del Equipo Técnico actual del Observatorio, participaron la Proc. Lucía Berro y el Dr. Fabricio Scrollini. Colaboraron además realizando diferentes aportes: Dra. Mariel Lorenzo, Dra. Beatriz Durán y Lic. Serrana Castro. Vanessa Anfitti colaboró en la codificación de las entrevistas.

Agradecimientos

Expresamos nuestro agradecimiento a todas las instituciones que han colaborado con nosotros, y especialmente a todas las personas que nos brindaron su tiempo, compartiendo sus conocimientos, ideas y entusiasmo para aportar al logro de una Administración Pública más profesional y justa.

1. Introducción

La comunicación es un fenómeno que se da naturalmente en toda organización, cualquiera sea su tipo o tamaño. Horacio Andrade (2002:12) define a la comunicación organizacional como el conjunto de mensajes que se intercambian entre los integrantes de una organización y entre ésta y los diferentes públicos que tiene en su entorno. De tal forma, la gestión de la comunicación estaría comprendida por el conjunto de técnicas y actividades encaminadas a facilitar y agilizar el flujo de mensajes que se dan entre los miembros de la organización, o entre la organización y su medio; o bien, a influir en las opiniones, actitudes y conductas de los públicos internos y externos de la organización, todo ello con el fin de que esta última cumpla mejor y más rápidamente sus objetivos.

Otra definición interesante sobre comunicación organizacional es la desarrollada por Fernández Collado (2002:12), quien la concibe como el conjunto de actividades efectuadas por cualquier organización para la creación y mantenimiento de buenas relaciones con y entre sus miembros, a través del uso de diferentes medios de comunicación que los mantengan informados, integrados y motivados para contribuir con su trabajo al logro de los objetivos organizacionales.

Como puede apreciarse, un punto de encuentro en ambas definiciones es la importancia atribuida al logro de los objetivos de la organización. La comunicación siempre será un aspecto fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la organización. Si se desea que la organización funcione correctamente la comunicación deberá ser fluida.

La importancia de los procesos de comunicación dentro de una organización radica en que si son inadecuados, las organizaciones presentarían problemas, ya que sin el intercambio de información es imposible para los empleados entender las necesidades, los planes y los proyectos tanto de los mandos superiores como de los líderes grupales. Cuando la comunicación es eficaz, tiende a alentar un mejor desempeño y una mayor satisfacción laboral. La gente comprende mejor sus labores y se siente mas involucrada en ellas (Davis & Newstrom, 1999:53)

Las formas mediante las cuales se trasmite la información o los mensajes en una organización pueden ser muy variadas, se pueden emplear canales verbales o no verbales, utilizar la estructura formal de la organización o las redes informales, viajar horizontalmente o verticalmente en la pirámide jerárquica, o de manera circular dentro de la organización o rebasar sus fronteras.

Cuando hablamos de comunicación "ascendente" nos referimos a la que va del subordinado hacia los superiores. El principal beneficio de este tipo de comunicación es el de ser el canal por el cual la administración conoce las opiniones de sus subordinados, permite tener información del "clima organizacional" lo cual conlleva de alguna manera a estar en contacto con las necesidades de los trabajadores. A su vez, ofrece la oportunidad a los subordinados de comunicarse hacia arriba, realizar planteos a sus superiores y tener una mayor participación.

Por su parte, la comunicación "descendente" refiere a los mensajes enviados de los superiores a los subordinados cuyo propósito principal es proporcionar las instrucciones específicas de trabajo: "quién debe hacer qué, cuándo, cómo y por qué" y hacia dónde quiere ir la organización.

La comunicación "horizontal" se desarrolla entre personas del mismo nivel jerárquico. La mayoría de los mensajes horizontales tienen como objetivo la integración y la coordinación del personal de un mismo nivel. Además de ser muy

ágil, permite que la toma de decisiones sea más rápida y compartida entre todo el personal de la organización.

A su vez, podemos diferenciar la comunicación “formal” de la comunicación “informal”. La primera es aquella en donde los mensajes siguen los caminos oficiales dictados por la jerarquía y especificados en el organigrama de la organización. En cambio, la comunicación “informal” dentro de la organización no sigue los caminos establecidos por la estructura, ésta comprende toda la información no oficial que confluye entre los grupos que conforman la organización, por ejemplo los rumores.

2. Metodología

Con el objetivo de realizar un diagnóstico sobre diversos aspectos de la gestión humana en la Administración Central del Estado uruguayo, se realizó un relevamiento mediante entrevistas dirigidas a los encargados de las unidades administrativas dedicadas a la gestión de los recursos humanos. Se aplicó un cuestionario, compuesto por sesenta preguntas abiertas que hacen un recorrido completo por los diferentes procesos que implica la gestión de los recursos humanos en una organización. Para el presente informe se consideraron solamente las preguntas referidas a la gestión de la Comunicación.

Si bien se consideró a la unidad ejecutora como unidad de análisis, el estudio de cada Inciso comenzó realizando entrevistas en las Direcciones Generales de Secretaría (Unidad ejecutora 001). De acuerdo a las respuestas de los encargados de los recursos humanos de esta unidad en cuanto a la centralidad o no de la gestión de los recursos humanos del Inciso, se procedió a realizar entrevistas en las demás unidades ejecutoras del inciso entonces indicadas, exceptuando a las Jefaturas de Policía de departamentos del interior del país. Se entiende que es la Dirección General de Secretaría quien dará los lineamientos generales de la política y gestión de los recursos humanos del inciso.

El relevamiento de la información se realizó entre los meses de junio y octubre de 2009.

3. Análisis de Datos

A partir de la información relevada en el módulo “Comunicaciones”, de la Encuesta a Unidades de Gestión Humana de Administración Central, se pretende considerar las siguientes áreas de análisis:

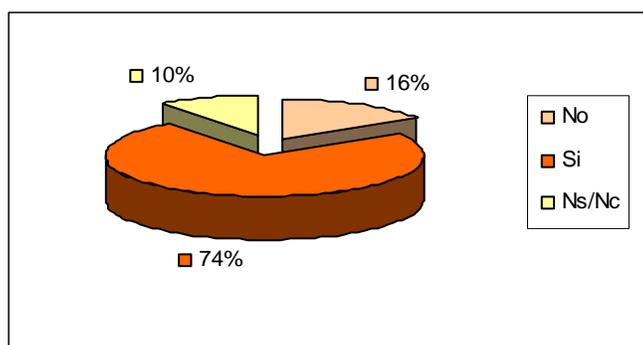
- Existencia de mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas a RRHH.
- Canales y métodos utilizados para mantener informados a los funcionarios sobre los sucesos de la organización
- Realización de actividades de comunicación con regularidad.
- Realización de actividades para mejorar el relacionamiento entre los funcionarios.

3.1. Existencia de mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas a RRHH.

Al indagar acerca de la existencia de mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas a RRHH se busca conocer de qué forma se produce parte de la llamada “comunicación ascendente”, es decir, los mensajes que van desde los subordinados hacia los superiores, en estos casos con la oficina de RRHH funcionando como intermediaria.

Gráfico 1. Existencia de mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas a RRHH.

Base: 68 Unidades Ejecutoras entrevistadas.



De los 68 organismos relevados se encontró que en 50 de ellos (74%) existe algún tipo de mecanismo para que los funcionarios realicen propuestas a RRHH. Por su parte, en 11 organismos (16%) la respuesta fue negativa respecto a la existencia de los mecanismos mencionados. Los 7 casos restantes (10%) se incluyen en la categoría “no sabe/no contesta”.

Es de destacar el papel asumido por las oficinas de RRHH como receptor de inquietudes, planteos y propuestas por parte de los funcionarios e intermediario en la comunicación con la jerarquía.

Si se desagrega la información para evaluar por separado la situación de las Unidades Ejecutoras 001, comprendidas por las Direcciones Generales de Secretaría y los servicios de apoyo a la Presidencia, y por otro lado las restantes Unidades Ejecutoras, los números relativos no cambian significativamente, lo cual podría indicar un grado de participación similar entre estos dos cortes.

Tabla 1. Existencia de mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas a RRHH según tipo de unidad organizativa.

Base: 68 Unidades Ejecutoras entrevistadas.

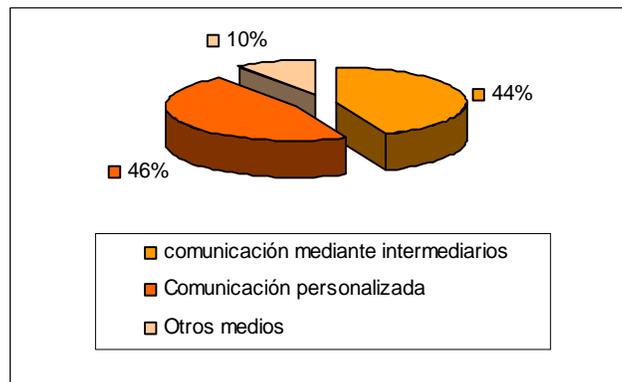
¿Existe un mecanismo para que los funcionarios realicen propuestas a RRHH?	Dirección General de Secretaría	Otras UE	Total	Porcentajes Totales
No	3	8	11	16%
Si	10	40	50	74%
Ns/Nc	1	6	7	10%
Total	14	54	68	100%

3.2. Los mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas, ¿son en forma directa o indirecta?

A los entrevistados que respondieron afirmativamente sobre la existencia de mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas a RRHH, se les consultó además si éstos se utilizan de forma directa o indirecta, para de esta forma poder entrar más en detalle sobre la mencionada “comunicación ascendente”.

Gráfico 2. Formas mediante las cuales los funcionarios pueden realizar propuestas a RRHH según tipo de unidad organizativa.

Base: 50 Unidades Ejecutoras que respondieron afirmativamente sobre la existencia de mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas.



Las categorías elaboradas para sistematizar esta información fueron tres: “Comunicación mediante intermediarios”, la cual representa el 44% (22 casos de 50), esta categoría de comunicación indirecta comprende los casos donde la propuesta llega primero al gremio, delegados, sindicato, Jefes de área, superiores inmediatos, etc., los cuales funcionan como intermediarios entre los funcionarios y la gerencia. La segunda categoría elaborada fue “comunicación personalizada”, que alcanza el 46% (23 entrevistados) comprendiendo los casos donde las propuestas son comunicadas de forma directa cualquiera sea el canal utilizado: mails, comunicación personal o telefónica, etc. Esta categoría de comunicación personalizada comprende los casos donde se habla de una “política de puertas abiertas”, u “oficinas abiertas a cualquier sugerencia”.

Por último, en la tercer categoría llamada “otros medios”, que abarca el 10% de la base seleccionada (5 entrevistados), se incluyen aquellos casos que no entrarían en ninguna de las dos categorías definidas anteriormente, casos por ejemplo donde las sugerencias se realizan mediante informes, solicitudes escritas, utilización de herramientas como el buzón de sugerencias, encuestas en el portal, reuniones anuales, etc.

Si realizamos nuevamente el corte para diferenciar la gestión realizada por las Direcciones Generales de Secretaría (UE 001), se puede comprobar un aumento en el número relativo a la categoría “comunicación personalizada”, pasando a representar el 70% (7 de las 10 Unidades Ejecutoras 001 que disponen de mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas). Esto muestra como en las Direcciones Generales de Secretaría se dispone de una comunicación más directa con los funcionarios, reduciendo de esa forma la intermediación de otros actores para gestionar cualquier tipo de propuesta a RRHH, permitiendo una comunicación ascendente más fluida.

Tabla 2. Formas mediante las cuales los funcionarios pueden realizar propuestas a RRHH según tipo de unidad organizativa.

Base: 50 Unidades Ejecutoras que respondieron afirmativamente sobre la existencia de mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas.

Los mecanismos para que los funcionarios realicen propuestas, ¿son en forma directa o indirecta?	Dirección General de Secretaría	Otras UE	Total	Porcentajes Totales
Comunicación mediante intermediarios	2	20	22	44%
Comunicación personalizada	7	16	23	46%
Otros medios	1	4	5	10%
Total	10	40	50	100%

3.3. ¿Cómo mantiene informados a los funcionarios sobre lo que sucede en la organización? ¿Qué canales y métodos emplean?

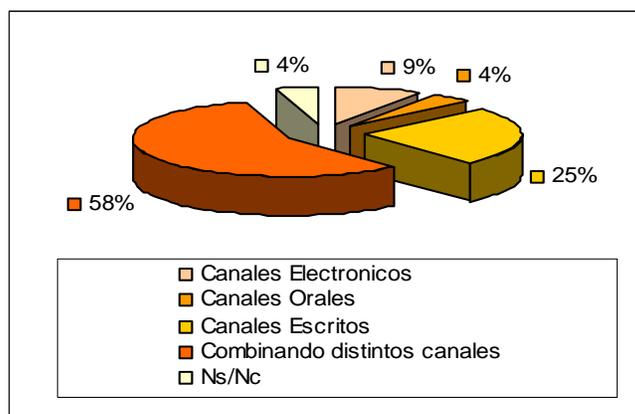
Otro tema considerado en el presente estudio refiere a los canales utilizados para mantener informados a los funcionarios acerca de los sucesos dentro de la organización, lo cuales refieren a la mencionada y antes descrita “comunicación descendente”.

En este caso, las respuestas fueron agrupadas en las siguientes categorías: “canales electrónicos” comprendiendo la comunicación mediante correos electrónicos, intranet o redes internas, fax, redes sociales, etc. “Canales orales” que implica las notificaciones personales, comunicación verbal, ya sea de forma directa o por teléfono. La tercera categoría serían los “canales escritos” que comprende los boletines, correos postales, telegramas, carteleras, circulares, etc. Por último la categoría “combinación de distintos canales” que como su nombre lo indica se trata de la utilización de varias formas y canales de comunicación.

Cada una de estas categorías tiene sus ventajas y desventajas, por ejemplo en el caso de la comunicación oral ofrece la posibilidad de una retroalimentación inmediata y directa, los receptores pueden percibir la sinceridad del emisor o la falta de ella, además de ser un tipo de comunicación más persuasiva. Como desventaja conlleva la posibilidad de conducir a declaraciones espontáneas y la dificultad de llevar un registro, lo cual no sucede con los canales escritos, éstos permiten un registro permanente que puede guardarse, además permite una comunicación más premeditada donde el mensaje puede corregirse varias veces y da la seguridad de que el mensaje sigue siendo el mismo incluso si pasa por varias personas. Otra ventaja es que el receptor tiene más tiempo para analizarlo. Como desventaja, éste canal de comunicación no permite una retroalimentación inmediata, en algunos casos tampoco permite saber si el receptor lee el mensaje, ni da la posibilidad de explicación inmediata o aclaración en caso que surjan dudas. Respecto a la comunicación mediante canales electrónicos podemos decir que permite una distribución de más información, velocidad y eficiencia en la entrega de mensajes a grandes cantidades de personas y a través de vastas áreas geográficas además de ser un medio de comunicación muy económico.

Gráfico 3. Canales utilizados para mantener informados a los funcionarios sobre lo que sucede en la organización.

Base: 68 Unidades Ejecutoras entrevistadas.



A partir de esta breve reseña sobre los beneficios de los distintos canales de comunicación podríamos concluir que ninguno de ellos es mejor que otro sino que la elección debe estar sujeta a las particularidades y necesidades de cada mensaje. Por todo esto, vemos como más recomendable la categoría “combinación de distintos canales”, la cual indica que el organismo dispone de varios canales para comunicarse con sus funcionarios permitiendo la posibilidad de elegir el mas adecuado según sea el caso.

Como se observa en el Gráfico 3, la mayoría de los organismos entran dentro de esta categoría (58 %), siendo menos de la mitad los que utilizan solamente un canal específico de comunicación. Si consideramos cual de estos canales específicos de comunicación es el más utilizado, encontramos los canales escritos con el 25%.

Al analizar por separado el caso de las Unidades Ejecutoras 001, el porcentaje de organismos que combina distintos canales de comunicación aumenta de 58 a 65%, esto es 9 de las 14 Direcciones Generales de Secretaría.

Tabla 3. Canales utilizados para mantener informados a los funcionarios sobre lo que sucede en la organización según tipo de unidad organizativa.

Base: 68 Unidades Ejecutoras entrevistadas.

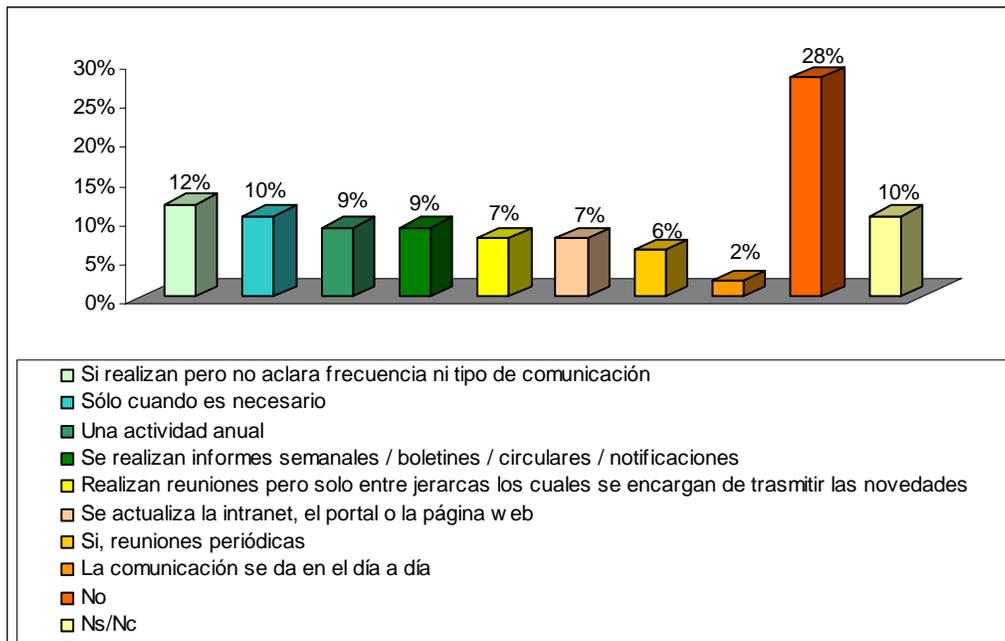
¿Cómo mantiene informados a los funcionarios sobre lo que sucede en la organización? ¿Qué canales y métodos emplean?	Dirección General de Secretaría	Otras UE	Total	Porcentaje
Canales Electrónicos	2	4	6	9%
Canales Orales	0	3	3	4%
Canales Escritos	2	15	17	25%
Combinación de distintos canales	9	30	39	58%
Ns/Nc	1	2	3	4%
Total	14	54	68	100%

3.4. ¿Realizan actividades de comunicación con regularidad?

El siguiente punto refiere a la realización de actividades de comunicación con regularidad, estas actividades pueden ser vistas como estrategias de la organización para mejorar la comunicación interna, la cual es definida por Gary Kreps (1990:22-23) como la interacción humana que ocurre dentro de las organizaciones y entre los miembros de la organización. Las principales funciones de ésta, según el autor, refieren a diseminar y poner en vigor las metas, las reglas y las regulaciones de la organización además de coordinar las actividades de los miembros de la organización en el cumplimiento de las tareas de la misma.

Gráfico 4. Realización de actividades de comunicación con regularidad.

Base: 68 Unidades Ejecutoras entrevistadas.



Como muestra el gráfico 4, existe una gran heterogeneidad de respuestas respecto a la realización de actividades de comunicación siendo muy pocos los organismos que realizan reuniones periódicas para informar las novedades a sus funcionarios. Esto puede ser visto como un problema ya que al no utilizarse canales formales de comunicación, los mensajes y novedades de la organización puede que no lleguen a todos los destinatarios o se desvirtúen en su recorrido, prevaleciendo así la antes descrita "comunicación informal" la cual da lugar a rumores y especulaciones que pueden perjudicar, por ejemplo, el logro de los objetivos o traer conflictos dentro del organismo.

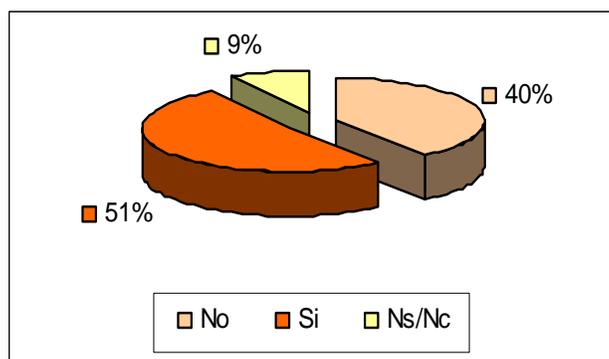
3.5.1. ¿Se realizan actividades para mejorar el relacionamiento entre los funcionarios?

Uno de los objetivos que conforma una buena política comunicativa señalados en la bibliografía es el de conseguir la integración, la unión, la motivación y la colaboración de todos los miembros de la organización, informando y promoviendo actividades sociales o educativas. En este sentido se les preguntó a los encargados

de las oficinas de Recursos Humanos si realizan algún tipo de actividad para mejorar el relacionamiento entre los funcionarios.

Gráfico 5. Realización de actividades para mejorar el relacionamiento entre los funcionarios.

Base: 68 Unidades Ejecutoras entrevistadas.



De la información relevada se obtiene que poco más de la mitad de los entrevistados (51%) responde afirmativamente realizar algún tipo de actividad para mejorar el relacionamiento interno. En el 40% de los casos la respuesta fue negativa respecto a la realización de las mencionadas actividades y el 9 % restante no responde o no tiene conocimiento acerca de las mismas incluyéndose en la categoría "no sabe/no contesta".

Tabla 4. Realización de actividades para mejorar el relacionamiento entre los funcionarios.

Base: 68 Unidades Ejecutoras entrevistadas.

¿Se realizan actividades para mejorar el relacionamiento entre los funcionarios?	Dirección General de Secretaría	Otras UE	Total	Porcentaje
No	7	20	27	40%
Si	7	28	35	51%
Ns/Nc	0	6	6	9%
Total	14	54	68	100%

3.5.2. ¿De qué tipo?

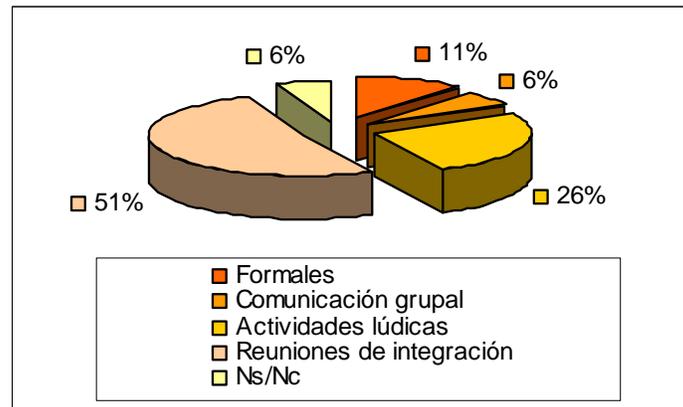
A aquellos organismos que afirmaron realizar actividades en la búsqueda de mejorar el relacionamiento interno se les preguntó además de qué tipo son dichas actividades.

Para analizar las distintas modalidades de actividades se agruparon las respuestas en las siguientes categorías: "actividades formales", que incluye los casos donde se realizan reuniones personalizadas con el personal o talleres de trabajo, entre otras. La siguiente categoría llamada "comunicación grupal" se compone por actividades relacionadas a la publicación de fotos, fechas de cumpleaños, utilización de facebook y otras redes sociales. La otra categoría llamada "actividades lúdicas" incluye por ejemplo la realización de campeonatos de fútbol u otras actividades deportivas, vacaciones, paseos, actividades libres, etc. Por último, la categoría

“reuniones de integración-dispersión” que abarca la organización de almuerzos, festejo de días festivos, aniversarios, cumpleaños, entrega de premios, etc.

Grafico 6. Tipos de actividades realizadas para mejorar el relacionamiento

Base: 35 Unidades Ejecutoras que respondieron afirmativamente realizar actividades para mejorar el relacionamiento entre los funcionarios.



Al ver la distribución de estas categorías expresadas en el gráfico 6, vemos que la mayorías de las actividades que se realizan para mejorar el relacionamiento entre los funcionarios son las denominadas reuniones de integración-dispersión con el 51% de los casos, esto es 18 de los 35 entrevistados que respondieron que sí realizan este tipo de actividades, las cuales en su mayoría corresponden a festejos de cumpleaños en las respectivas oficinas. Los casos donde las actividades se realizan fuera del ámbito laboral, por ejemplo con actividades al aire libre se desarrollan en menor cantidad alcanzado el 26% de los casos comprendidos, primando por ejemplo la organización de campeonatos de fútbol entre los funcionarios del organismo.

A modo de síntesis.

Cabe destacar entonces, en este breve recorrido por los mecanismos de comunicación organizacional que se utilizan en la Administración Central, que las oficinas de RRHH tienen un importante papel como receptor de inquietudes, planteos y propuestas por parte de los funcionarios y como intermediario en la comunicación con la jerarquía.

Las actividades de comunicación interna son un mecanismo utilizado, pero son pocos los organismos (29%) que realizan reuniones con regularidad para informar las novedades a sus funcionarios.

Como fuera mencionado, una buena política comunicativa promueve la integración, la unión, la motivación y la colaboración de todos los miembros de la organización, informando y promoviendo actividades sociales o educativas. De la información relevada se obtiene que poco más de la mitad de los entrevistados (51%) responde afirmativamente realizar algún tipo de actividad para mejorar el relacionamiento interno.

En suma, se observa que buena parte de las unidades de gestión humana de la Administración Central se ocupan de la comunicación interna de la organización, pero aún se visualizan las actividades como acciones aisladas.

Bibliografía.

Andrade Rodríguez de San Miguel, H. (2002). "Cultura organizacional, administración de recursos simbólicos y comunicación". en Fernández Collado, C. (2002). "La comunicación en las organizaciones". (pp. 88 – 97) Trillas, México.

Davis, K. y Newstrom, J. (1999). "Comportamiento humano en el trabajo". Mc Graw Hill, México. Citado por M^a Carmen Carretón Ballester en "Las Relaciones Públicas en la Comunicación Interna de la Banca Española" (http://books.google.com/books?id=0Kspf5Al4uQC&pg=PA36&lpg=PA36&dq=Gary+Kreps+%281990%3A22-23%29&source=bl&ots=twfeppor-z&sig=SmEF3-E4pzVJFdOMqHvy5q36hbQ&hl=es&ei=gvu2TeHfBcuitgfu_LV-&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=5&ved=0CDwQ6AEwBA#v=onepage&q=Gary%20Kreps%20%281990%3A22-23%29&f=false). Ingreso el día 25/04/2011.

Fernández Collado, C. (2002). "La comunicación en las organizaciones". Trillas, México. Citado por Luis Fernando García Hernández y Maria Luz Maríz en el "Estudio diagnóstico a partir de la comunicación organizacional interna bajo el marco de una empresa periodística" (<http://www.gestiopolis.com/canales7/ger/diagnostico-de-la-comunicacion-organizacional-interna.htm>). Ingreso el día 25/04/2011.

Kreps, G. (1995). "La Comunicación en las Organizaciones". Addison-Wesley Iberoamericana, España. Citado por M^a Carmen Carretón Ballester en "Las Relaciones Públicas en la Comunicación Interna de la Banca Española"

Sitios Web Consultados:

<http://books.google.com/>

<http://www.gestiopolis.com/>

<http://es.wikipedia.org>