

ESTUDIO SOBRE EL USO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

Ana Almansa Martínez

Correo electrónico: anaalmansa@uma.es, Tlf 95213 4289.

Facultad de Ciencias de la Comunicación (Universidad de Málaga)

RESUMEN

Tradicionalmente, la administración pública española no ha desarrollado convenientemente sus sistemas de comunicación hacia los ciudadanos. Con el uso de las nuevas tecnologías, la administración dispone de herramientas que permiten una relación directa y total con el ciudadano. Por ello, este artículo persigue analizar las páginas web de distintas administraciones públicas que suman un total de 31 administraciones autonómicas y locales (Junta de Andalucía, de las diputaciones de las 8 provincias andaluzas y de los ayuntamientos capitales de provincia) a través de plantillas de análisis realizadas sobre los sitios web de cada uno de ellos.

PALABRAS CLAVE

E-administración; comunicación institucional; relaciones públicas; sitios webs

ABSTRACT

Traditionally, the public administration in Spain has not developed suitably your systems of communication towards the citizens. With the use of the new technologies, the administration has tools that allow a direct and total relation with the citizen. For it, this article chases to analyze the web pages of different public administrations that add a whole of 31 autonomic and local administrations (Government of Andalusia, of the deputations of 8 Andalusian provinces and of the cardinal town halls of province) across staff of analysis realized on the sites web of each one of them.

KEY WORDS

E- administration, institutional communication; public relations; web sites

INTRODUCCIÓN

Las relaciones públicas, entendidas como relaciones con la vecindad y convivencia, han existido siempre en las administraciones públicas de España. De hecho, estas prácticas se han plasmado en las Ordenanzas Municipales de todos los tiempos y lugares del territorio nacional.

Sin embargo, el origen de las relaciones públicas en la administración española, tal como las entendemos hoy, se sitúa a partir de 1956, año en que se producen importantes cambios en el país, que perseguían la incorporación de técnicas modernas de racionalización del trabajo y resolver los problemas de comunicación social. Refiriéndonos a la administración local, incluso antes de la reforma mencionada, encontramos el testimonio de Bermejo y Gironés (Noguero, 1995: 185), que dice: “...el sencillo vecindario que acude a la Casa Consistorial no es, en modo alguno, un ejército enemigo, del que hubieran de defenderse los funcionarios encasillados en sus ciudades. Ellos están allí para el servicio del derecho y, en él, al municipio y al pueblo”.

Es precisamente de 1950 a 1960 cuando podemos hablar de relaciones públicas en las administraciones locales. La implantación está condicionada por el orden político y social. Estos años son, en España, años de mayor estabilidad social y de recuperación económica tras la guerra civil de 1936-1939. Estos factores influyeron positivamente en adoptar modelos y nuevas formas de comunicación vecinal, primero en los grandes municipios y después continuó el proceso en los de menor tamaño.

En el ámbito jurídico tenemos que destacar la Ley de Régimen Local, de principios de los años 50, y los Regímenes Especiales de Madrid y Barcelona, de principios de los 60. Leyes que han ido evolucionando, evidentemente, a lo largo de los años, con la implementación de la democracia, con el surgimiento del estado de las autonomías, entre otros muchos cambios.

Lo que parece evidente es que las relaciones públicas suponían en el pasado, y suponen en el presente, un esfuerzo deliberado, planeado y sostenido para establecer y mantener la comprensión mutua entre las administraciones locales y sus públicos (Noguero, 1995: 191). Por ello, no debe extrañarnos que las relaciones entre la administración y los ciudadanos hayan sido, casi siempre, una de las grandes preocupaciones. Y es función de los profesionales de la comunicación crear los

canales de comunicación adecuados entre la administración y sus públicos, responder a la demanda de los ciudadanos y potenciar la participación vecinal.

OBJETIVOS

- Conocer el sistema de comunicación de la administración pública con los ciudadanos
- Estudiar las páginas webs de las administraciones públicas en España
- Verificar el tipo de herramientas de comunicación que se trasladan a soporte digital
- Comprobar el tipo de comunicación desarrollado por la administración autonómica y local

METODOLOGÍA

En este texto analizamos la e-administración en la mayor comunidad autónoma de España: Andalucía. Concretamente, estudiamos el caso de la Junta de Andalucía (el gobierno autonómico), de las diputaciones de las 8 provincias andaluzas y de los ayuntamientos capitales de provincia; en total, 31 instituciones públicas.

Para realizar el estudio hemos estudiado el website de las administraciones públicas antes mencionadas, deteniéndonos en la información que ofrece y, muy especialmente, en la que se dirige a la ciudadanía. En este sentido, hemos analizado si existe una sección especial para los ciudadanos, si se ofrece la posibilidad de hacer gestiones on-line, si se dan formularios, si se pueden hacer pagos on-line, si existe resolución de dudas y otras cuestiones semejantes, como a continuación detallamos.

1.- COMUNICACIÓN ON-LINE CON LOS CIUDADANOS EN ESPAÑA

En España están establecidas jurídicamente las obligaciones que tiene la administración de publicar en boletines oficiales y en medios de comunicación muchos de sus acuerdos. Sin embargo, la comunicación entre la administración y los ciudadanos no puede limitarse a lo exigido por ley, sino

que esta exigencia se ha de contemplar como lo mínimo a realizar, convirtiéndose la administración en una fuente permanente de información.

Así, los objetivos a alcanzar deben ser mantener al ciudadano debidamente informado, que sea bien atendido (y así lo perciba) cada vez que se dirija a la administración, que se dé respuesta de forma rápida y eficaz a sus demandas y problemas, que se potencie la participación ciudadana... en definitiva, que el vecino tenga la seguridad de que el ayuntamiento está a su servicio.

Al mismo tiempo, las administraciones van a facilitar más la gestión de servicios a los ciudadanos. Y aquí, la e-administración y las nuevas tecnologías en general juegan un papel primordial: ya no hará falta hacer colas para realizar cualquier gestión, sino que lo podremos hacer por medio del website de nuestra administración, ahorrando tiempo y desplazamientos.

En realidad, la tecnología ha jugado siempre un papel muy importante para el desarrollo de los ciudadanos en las sociedades. Las administraciones públicas son instituciones que basan su existencia en la gestión de los intereses de los ciudadanos. Esa comunicación administración/ciudadano se ha realizado por medios tradicionales, pero con la llegada de las tecnologías de la información, estos procesos han ganado interactividad, sobre todo en los años noventa en la que gracias al uso de Internet, muchas administraciones han podido aumentar la eficacia de la comunicación con sus ciudadanos.

Con la llegada de internet a las administraciones públicas en los últimos años se ha llevado a cabo un proceso de transformación, hacia la mejora de los servicios prestados al ciudadano, así como la apertura a nuevos canales que facilitan de la comunicación institucional. Este proceso se basa en la innovación de la prestación de servicios públicos a través de la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación. Por ello, las administraciones deben incentivar la utilización de estos canales, difundiendo su existencia y ayudando e implicando a los ciudadanos para que los usen, ya que si estos lo valoran como útiles para sus relaciones con las administraciones públicas, lo usarán.

El gobierno central, local y autonómico se enfrenta al reto de optimizar sus procesos en una búsqueda de máxima eficiencia; y la tecnología puede, sin duda, contribuir a esta búsqueda. Los comienzos de la utilización de la tecnologías de la información y comunicación en España se remontan a finales de 1999, cuando la Comisión Europea comienza la iniciativa eEurope para aportar a los ciudadanos los beneficios de la sociedad de la información.

Dentro de este contexto en España se puso en marcha el plan Info XXI, cuyo principal objetivo fue el desarrollo de una red de Ciudades Digitales por todo el territorio español.

Estas iniciativas hicieron que se desarrollaran los conceptos de e-administración y Ciudades Digitales, con un objetivo común: ofrecer acceso electrónico a los servicios públicos. El objetivo de la solución e-Gobierno era ser el canal de comunicación entre los ciudadanos y su administración. En cuanto a las Ciudades Digitales, se entienden como un proyecto global en el que se integra infraestructura, conocimientos y desarrollos para recrear, en un ámbito virtual, las características de una ciudad real.

Los ciudadanos cada vez más exigen unos servicios públicos modernos, cómodos y eficaces, y la administración se encuentra en la actualidad en una posición privilegiada para ofrecer servicios que son de su competencia, aprovechando al máximo las nuevas tecnologías, consiguiendo con ello mejorar el servicio prestado al ciudadano al mismo tiempo que hace sencilla la integración de sus sistemas dispersos y heterogéneos. En este sentido, una de las principales iniciativas de la administración central es llegar a los ciudadanos las 24 horas del día los 365 días del año allá donde se encuentren. Como ejemplo tenemos el servicio ofrecido, denominado Red 060. El proyecto de Red 060 es una iniciativa que trata de responder a la demanda de los ciudadanos de disponer de múltiples canales para relacionarse con las administraciones públicas (presencial, telemático, telefónico) y para recibir en cualquiera de las oficinas de que disponen las diferentes administraciones los servicios de todas ellas. Es un proyecto que se inició en Andalucía a principios de junio de 2006, y que poco a poco se fue desplegando hacia otras comunidades, Asturias y Cantabria, y que continúa extendiendo por todo el país.

El segundo de los canales desarrollado por Red 060 “El Telemático”, es a través de la utilización de Internet, mediante un portal (www.060.es) que integra todos los servicios que la administración general del estado presta y sirve de puerta de entrada a la información y a los servicios proporcionados por las distintas administraciones públicas. Además, proporciona algunos servicios de manera integral que se irá incrementando continuamente para responder a la demanda ciudadana.

Según se desprende de los datos publicados por la entidad pública empresarial Red.es la administración pública andaluza, es la más representada en internet.

Andalucía es la comunidad autónoma española en la que más organismos de la administración pública, un total de 705, han registrado sus dominios de segundo y tercer nivel en Esnic, el registro de nombres de dominio bajo '.es' en Internet. La administración andaluza comenzó con el Plan de acción e-Europa 2005 adoptado por el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002. Realización transacciones en línea con la Junta de Andalucía como el pago de tributos en línea mediante la firma electrónica. En todo momento quién se relacione con la administración estará informado del estado de su procedimiento, órgano competente para tramitar, órgano competente para resolver, tiempo de

respuesta previsto, trámite o trámites que se han demorado y qué órgano es responsable de tal retraso. Todo ello con servicios 24x7, respaldados por una política de protección de datos personales y un centro de datos y continuidad de procesos que elimine cualquier posibilidad de caídas en las redes.

El decreto 183/2003, de 24 de junio, tiene su precedente en el Plan de Acción e-Europa 2002, aprobado por el Consejo Europeo en Feira (Portugal), y en el Plan de Acción e-Europa 2005 adoptado por el Consejo Europeo celebrado en Sevilla en Junio de 2002, como ya anunciábamos. Para lograr estos objetivos el Decreto regula los instrumentos básicos que han hecho posible el desarrollo de la “administración electrónica” en la Junta de Andalucía: el registro telemático único y la utilización generalizada de la firma electrónica.

Otros elementos amparados por esta norma han sido el notario electrónico, que facilita un recibo de tiempo al ciudadano que transacciona con la administración y la plataforma de notificaciones que permite recibir en línea toda clase de comunicaciones provenientes de los órganos de la Junta de Andalucía. Con la plataforma de notificaciones se puede acceder, de forma voluntaria y utilizando una firma digital a un sistema electrónico para recibir las notificaciones administrativas y comunicaciones procedentes de órganos de la administración que el mismo ciudadano autorice, pudiendo ser avisado previamente mediante un mensaje -SMS- o un correo electrónico a la dirección que previamente haya facilitado el ciudadano o la empresa interesada. El decreto, a través de sus anexos, incorpora la tramitación en red de treinta y cinco procedimientos y cuarenta y cinco servicios a través del portal de servicios de la Junta de Andalucía.

En España, en la actualidad, la principal herramienta de programación de la política científica y tecnológica es el VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica para el periodo 2008/2011, aprobado en septiembre de 2007, en el que se engloba el Plan Avanza para el desarrollo e implementación de la e-administración en aquellas instituciones públicas que los soliciten. El Plan Avanza contiene la “Actuación Ciudadana Digital”, con los Subprogramas Avanza de Ciudades Digitales, de Servicios Públicos Digitales, de Infraestructuras y de Contenidos.

2.- LA COMUNICACIÓN DIGITAL EN ANDALUCÍA

En este sentido, en esta comunicación analizamos la e-administración en la mayor comunidad autónoma de España: Andalucía. Concretamente, estudiamos el caso de la Junta de Andalucía (el

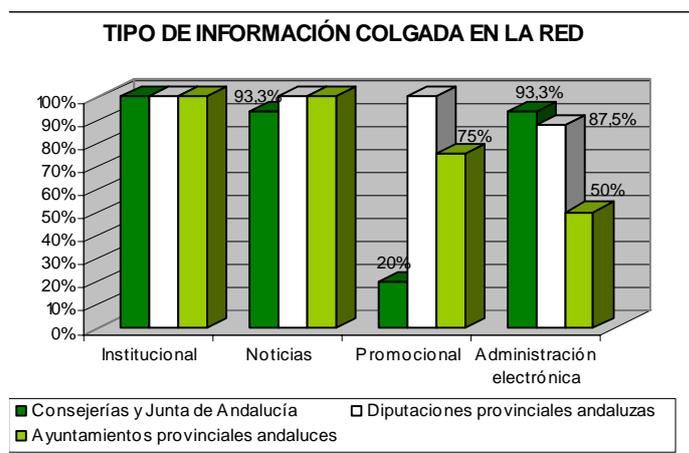
gobierno autonómico), de las diputaciones de las 8 provincias andaluzas y de los ayuntamientos capitales de provincia; en total, 31 instituciones públicas.

Para realizar el estudio hemos estudiado el website de las administraciones públicas antes mencionadas, deteniéndonos en la información que ofrece y, muy especialmente, en la que se dirige a la ciudadanía. En este sentido, hemos analizado si existe una sección especial para los ciudadanos, si se ofrece la posibilidad de hacer gestiones on-line, si se dan formularios, si se pueden hacer pagos on-line, si existe resolución de dudas y otras cuestiones semejantes, como a continuación detallamos. Las treinta y una instituciones públicas analizadas disponen de una web como herramienta de comunicación con el usuario. Su implementación ha supuesto un avance y un intento de acercarse al ciudadano destacable desde el punto de vista comunicativo. De hecho, la mayoría de las instituciones investigadas incluyen una sección específicamente dirigida al ciudadano en los portales, donde exponen información de interés y las consultas más comúnmente demandadas.

Una sección informativa incluida en la mayoría de los portales es el organigrama de la organización. Exceptuando el portal de la Junta de Andalucía, el de la Diputación de Cádiz y el de los ayuntamientos de Sevilla, Jaén y Huelva, todos los demás elaboran esta reseña con el fin de informar al usuario acerca de su estructura orgánica. Además, casi todos los casos detallan cuales son los partidos políticos que constituyen la corporación. Las diputaciones y todos los ayuntamientos excepto el de Sevilla lo hacen. Sin embargo, ninguna consejería detalla información acerca de otros partidos políticos, debido a que son órganos de gobiernos.

El tipo de información que podemos encontrar en la web se clasifica atendiendo a la naturaleza de su contenido en: institucional, noticias, promocional y administración electrónica. Como podemos observar en el gráfico 1, las instituciones discrepan a la hora de establecer prioridades en la información virtualizada.

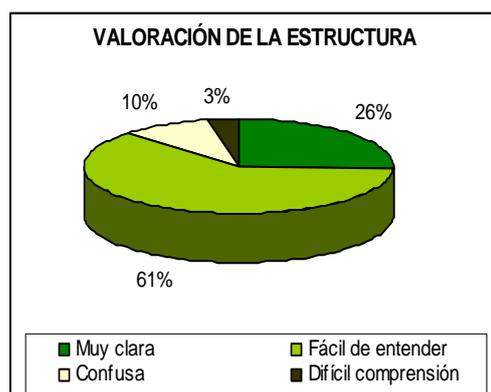
De los resultados se concluye que la información institucional es prioritaria para el 100% de los organismos analizados. A su vez, el único portal que no incluye una sección de noticias específica es el de la Junta de Andalucía. A partir de estos datos se observa que las webs analizadas tienen un carácter comunicativo mayoritariamente unidireccional, a través del cual el usuario puede informarse sobre la institución y sus novedades.



Menos habitual es el uso de portales como medio promocional de las actividades propias de cada consejería. Sin embargo, todas las diputaciones y el 75% de los ayuntamientos anuncian sus adelantos y jornadas en la Word Wide Web.

La administración electrónica es una de las prestaciones más ventajosas que aporta el medio. Simplifica los trámites administrativos y “traslada” la oficina al domicilio del usuario. Sin duda es uno de los servicios más valorados. Sin embargo, tan sólo un 76,94% de las instituciones han incorporado este proceso vía Internet. Mientras que en el caso de las consejerías, es el propio portal de la Junta de Andalucía el único que aún no las realiza, tan sólo el 50% de los ayuntamientos y el 87,5% de las diputaciones las han implantado.

Al analizar los contenidos relacionados con la información turística, existen notables diferencias entre las consejerías y las diputaciones y ayuntamientos. En los dos últimos casos, todos sin excepción incluyen esta información. No obstante, en el caso de las consejerías tan sólo la de Cultura y la de Turismo, Comercio y Deporte consideran adecuado añadirla.

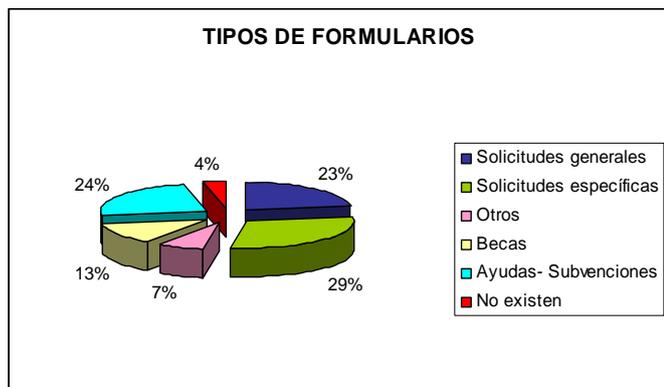


Al analizar la valoración de la estructura de los portales, tal y como se observa en el Gráfico 2, los resultados obtenidos son muy positivos. Su funcionalidad y navegabilidad han sido valoradas en un 87% de los casos como fácil o muy fácil de entender.

2.1.- ACCESO A FORMULARIOS

El 96% de las Instituciones investigadas incluyen en sus Web formularios para facilitar y agilizar el trámite administrativo que los ciudadanos tienen que realizar frecuentemente, tan sólo un 4% de éstas no los incluyen. Entre las páginas analizadas hemos encontrado algunas como La Junta de

Andalucía, la Consejería de Innovación Ciencia y Empresa o Diputación de Cádiz que no contienen ninguna clase de formulario.



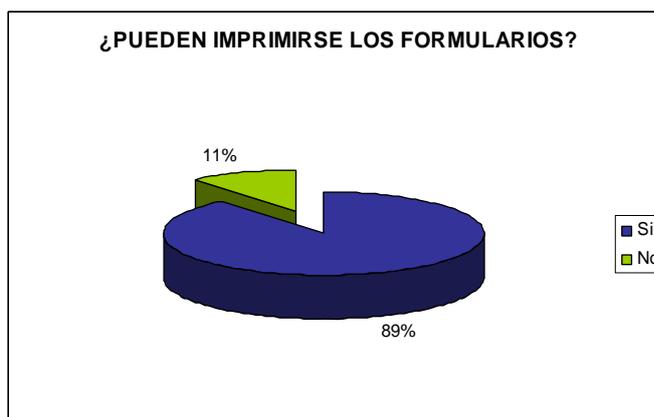
Estos suelen ser de carácter general o específicos dependiendo de la Organización y de los servicios que ésta preste.

El grado de accesibilidad a los formularios conlleva generalmente un esfuerzo previo, puesto que suelen encontrarse en sub-secciones de la Web, aunque cada vez son más las entidades que dan la opción de acceder a éstos desde la página

principal.

En líneas generales, suele ser fácil cumplimentarlos y el grado de dificultad dependerá en gran parte de la especificidad del formulario en cuestión.

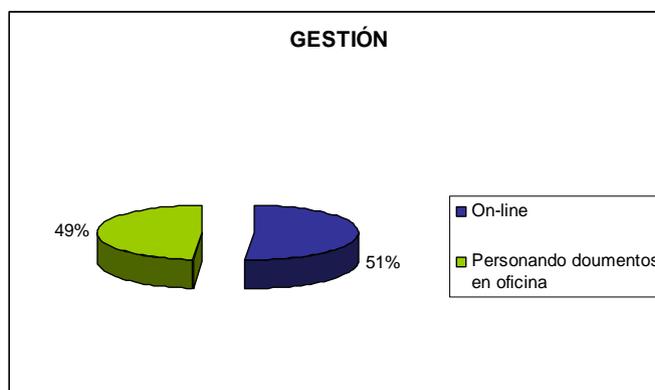
En un 89% de las páginas pueden imprimir los independientemente de que la tramite a través de la Web o los documentos en la oficina. supone un considerable ahorro ciudadano, que tiene la opción rellenar el formulario



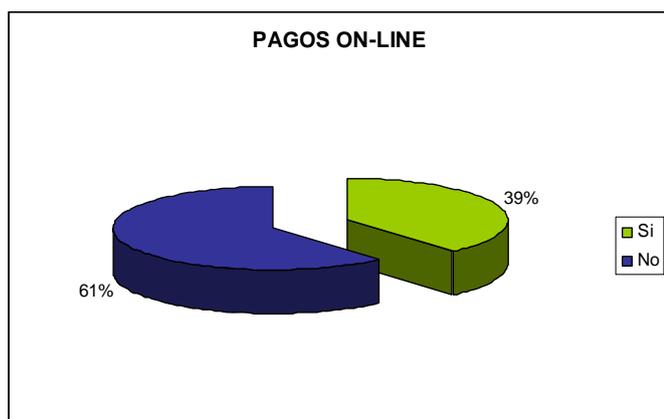
estudiadas se formularios, gestión se personando Todo esto de tiempo al de imprimir y necesario

para realizar la gestión con más agilidad. A esto hay que unirle el echo de que junto al formulario suelen encontrarse los datos de la entidad u organismo donde hay que entregarlos, localización de la misma, horario y datos de contacto.

Aún así, los servicios que las Públicas ofrecen a los cada vez van más permitir realizar todas las través de Internet. En el realizado se observa como el mismas facilitan tramitar formularios a través de su



Instituciones ciudadanos, encaminados a gestiones a estudio 51 % de las dichos página web.

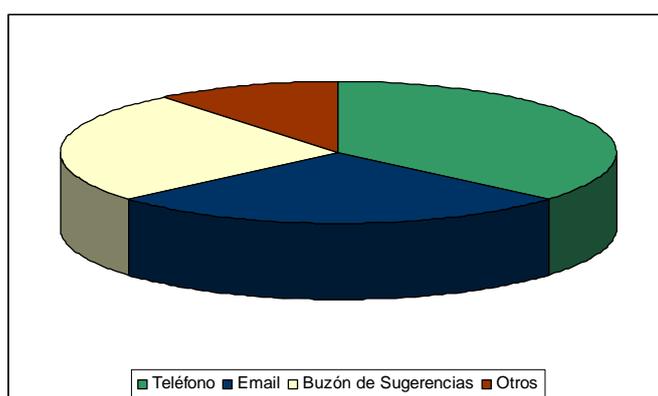


Uno de los aspectos más novedosos es el servicio que las entidades ofrecen de realizar pagos on-line. El 39% de las organizaciones analizadas, permiten a los usuarios realizar los pagos vía Internet con la comodidad, rapidez y ahorro de tiempo que ello implica para el ciudadano. Esto último repercute directamente en la mejora de imagen del organismo.

En cuanto a poder acceder al estado del trámite realizado a través de la página web, son minoría los organismos que se preocupan de dar este servicio complementario a todo el proceso. Tan sólo un 27% de las entidades informan sobre el estado de algunos trámites concretos frente a un 73% que no informan de ello.

2.2.- Interactividad

Las formas de contacto dentro de las diferentes Web de la Junta de Andalucía quedan distribuidas como aparece en el gráfico que se presenta a continuación, dejando patente que el teléfono sigue siendo la principal fuente de contacto entre el ciudadano y los diferentes órganos. No obstante, podemos ver reflejado como el e-mail, cada vez gana más posiciones y como la relación online pasa a ser cada vez más importante.

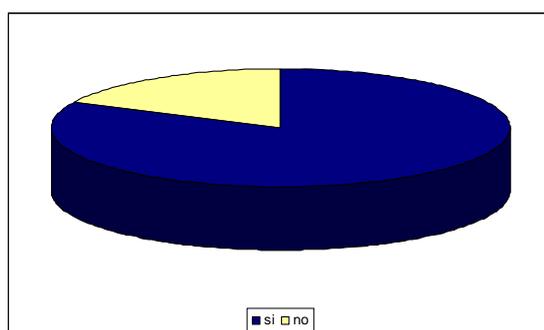


Aun queda lejana la idea de que los ciudadanos puedan contactar a tiempo real para contactar dudas, sin embargo algunas Consejerías como la de Educación y Ciencia, o la de Medio Ambiente, entre otras, ya

incluyen este sistema de relación, que deja patente como los diferentes portales Web avanzan y mejoran sus servicios de cara a los ciudadanos.

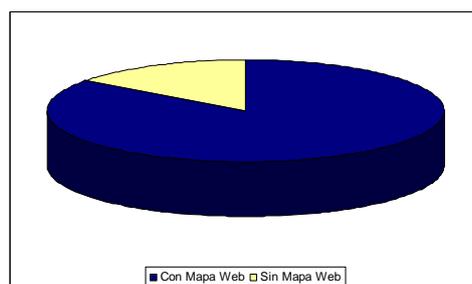
La idea de encontrar Foros y/o Chat, en los que se puedan poner en conexión los ciudadanos, aun queda muy lejana, de manera que solo los Web Site de la Consejería de Agricultura y Pesca, y la de empleo, ofrecen esta posibilidad de contacto.

En lo referente al calendario cultural, podemos observar en el gráfico que la mayoría de las Web incluyen esta información, con una actualización permanente en gran parte de ellas, ofreciendo a los ciudadanos información de interés y actualidad.



Junto a esta información, los portales nos muestran también FAQ's y preguntas frecuentes que ayudan a las personas a resolver dudas que puedan surgirle mientras navegan por la Web.

Son pocos los webite's que no incluyen un Mapa Web que sirva de guía a los ciudadanos que visitan las páginas, estando presente en más del 85% de ellas, ayudando a los internautas a navegar y organizar sus movimientos dentro de la Web.



Por otra parte, decir que la mayoría de las páginas tienen enlaces de interés que sirven de ayuda a los ciudadanos y además les facilita el trabajo, estos enlaces posibilitan que las distintas páginas se encuentren interrelacionadas, mostrando la unión que existe entre las mismas.

Por último decir, que un servicio actual que ofrece la Junta en sus diferentes portales son los Boletines o Publicaciones Online, cada vez estos, están más presentes, dándole la posibilidad al ciudadano de suscribirte

a ellos, pudiendo acceder de esta manera a una información reciente que puedes recibir en tu e-mail, con relativa continuidad.

3.- CONCLUSIONES

Las administraciones públicas andaluzas están llevando a cabo una fuerte apuesta por el uso e implantación de las nuevas tecnologías aplicadas en la mejora de servicios a la ciudadanía. Una de las apuestas más destacadas es la administración electrónica, una implantación firme, de momento moderada, pues no tiene utilización en todas las instituciones.

La administración electrónica, virtual, va ganando peso sobre la convencional, pues todas las gestiones se podrán realizar desde casa o desde el sitio en el que se encuentre el usuario, precisando sólo un ordenador, con lo que el ahorro en tiempos de espera, simplificación de papeleos será considerable. Sólo será superada por aquellos trámites ineludibles en los que deba personarse el ciudadano.

No obstante, en algunas webs encontramos una sección titulada “oficina virtual” que dista en la realidad de las gestiones que podemos realizar actualmente en una oficina física y que no ofrece muchas posibilidades, en otros casos sí.

La apuesta más firme y llamativa la encontramos, en la posibilidad de realizar pagos y gestiones online. Cada vez son usadas en mayor medida por la ciudadanía, así como la interactividad virtual resta alguna posición al tradicional teléfono, claro está, en las instituciones que permiten esto.

No encontramos muchas instituciones que impidan descargar en el web formularios específicos, algo que, entendemos, terminarán añadiendo.

Como acción de fidelización se lleva a cabo la posibilidad de suscripción del ciudadano al boletín o publicación de la institución en cuestión. Siendo la información institucional la que prevalece en los diferentes sites, la información promocional dependerá más del carácter de la institución.

Por último, reseñar algunos retos que debe afrontar la administración pública como poder dar servicio a la resolución de dudas, peticiones e información de trámites en tiempo real, así como mejorar aprovechamiento y ventajas, poder poner en conexión a los diferentes ciudadanos a través de foros, chats (interactividad).

4.- FUENTES CONSULTADAS

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2008): *Orden ITC/40472008*, en *BOE* nº 49, del 26 de febrero de 2008, pp. 11499-11520.

MÁRQUEZ, J.M. (2007) , en *Computerworld* [Nº:1130] [Pág.:3]. [16/02/2007].

CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2003): *Decreto 183/2003*, de 24 de junio, Sevilla.

GÓMEZ CAMARERO, C. (2003): “Las nuevas formas de comunicación de la administración con el ciudadano”, en *Anales de Documentación* 6:pp. 109-119.

MAP (2000): *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*, Madrid, MAP.

MARTÍN RODRIGO, T. (2001): “Proyectos vertebradores del Ministerio de Administraciones Públicas en el ámbito de la administración electrónica”, ponencia en el Seminario *La nueva Administración del Estado. e-Administración: Conectando con los Ciudadanos*, Madrid, INAP, 21 y 22 de mayo 2001.

NOGUERO, A. (1995): *La función social de las relaciones públicas: historia, teoría y marco legal*, EUB, Barcelona.

PINTO MOLINA, M. Y GÓMEZ CAMARERO, C (2001): “La prestación de servicios de información en la administración pública española”, en *Ciencias de la Información*, vol. 32, nº 1, p. 39.

RED.ES (2007): <http://www.red.es>