Generadores de confianza en las Administraciones Públicas

POR **ADRIÁN BALLESTER**

Los cambios legislativos para la introducción de las Tecnologías de la Información en la Administración Pública, junto a la Comunicación 2.0, pueden producir un aumento en la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

Resulta importante tener en cuenta la visión ciudadana de las Administraciones Públicas, los gobiernos y la política en general. Los ciudadanos perciben la corrupción, el fraude y la política como parte de los principales problemas en España[1]. Disminuye la confianza en la política, la situación política y las expectativas políticas[2], según señala el gráfico 1, que también muestra un aumento de la confianza en el mes de enero de 2012 con el cambio de partido político en el gobierno en España, que ha ido disminuyendo de forma progresiva. En enero de 2013 hay un pequeño aumento -que vuelve a disminuir en febrero (posiblemente por la aparición de nuevos casos de presunta corrupción política)- y en la fase última hay un aumento moderado de la confianza. Pasadas las elecciones europeas de mayo de 2014, vuelve a la baja la confianza. El aumento o no de la confianza en la política con los nuevos roles que van a desempeñar las Administraciones Públicas y sus gobiernos es una hipótesis que lógicamente debe ir aparejada a las investigaciones pertinentes y desde luego a una mejora de la economía del país.



Fundación Telefónica
Telefónica

Este artículo es un compendio de la nomenclatura de los conceptos que hay que tener claros en la modernización de las Administraciones Públicas y en la Comunicación 2.0 en el ámbito de estudio de la comunicación del gobierno.

La Administración electrónica

La ley 11/2007[3], de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, establece los marcos de modernización de la Administración electrónica. Se podría indicar que la Administración electrónica se divide en dos partes.

En primer lugar, la sede electrónica, que constituye la oficina en Internet de la Administración Pública. La sede electrónica es el *hall* de una Administración Pública, el lugar en el que se informa de la Carta de Servicios Públicos que ofrece la institución y donde un ciudadano, identificándose adecuadamente[4], pueda iniciar un trámite administrativo en el registro de entrada electrónico. La sede electrónica, que cuenta con el perfil de contratante[5], informa del día, la hora, el minuto y el segundo[6] que se refleja cuando se realiza un trámite. El perfil de contratante informa sobre las licitaciones que están abiertas a presentación de ofertas, así como la información de las ya adjudicadas. Una de las partes fundamentales de la sede es la inclusión de un sistema de identificación y autenticación que permite a una persona física o jurídica la tramitación administrativa, así como un comprobante del código seguro de verificación de un documento electrónico con el objeto de comprobar su veracidad.

Asimismo, como ocurre en el *hall* de una Administración Pública, pueden encontrarse el tablón de anuncios, los bandos y la información pública de interés, así como la información documentos públicos de datos abiertos u *Open Data*[7].

En segundo lugar está la gestión interna de la Administración Pública o el *backoffice*. Es lo más complejo, donde toma sentido toda la maquinaria administrativa en un formato electrónico que sin duda, gana en eficiencia. Mediante un gestor de expedientes electrónico conectado al registro de la Administración Pública, se dispone de toda la información documental de la gestión diaria de la institución. Los registros se incorporan a expedientes electrónicos ya existentes o se crean nuevos, dependiendo del caso. Los funcionarios y políticos tienen acceso a esos expedientes, cumpliendo con la LOPD[8], mediante una serie de permisos que se establecen dependiendo del organigrama de la organización. Los documentos electrónicos que forman parte del expediente electrónico están firmados electrónicamente con un código seguro de verificación que es consultable desde la sede electrónica para visar la validez de ese documento. El acto administrativo que finaliza mediante una notificación también se puede realizar desde la sede electrónica mediante la comparecencia electrónica de la persona física o jurídica. La comparecencia electrónica ya es obligatoria para los casos de personas jurídicas en su relación con la Agencia Tributaria.

Cuando una persona tramita ese expediente electrónico, también tiene acceso a su expediente a través de la carpeta ciudadana. De esta forma, siempre puede comprobar cómo va avanzando el trámite que está realizando, ganando en transparencia. En la carpeta ciudadana se guardan todos los trámites que está haciendo o ha hecho cada ciudadano.

Fundación Telefónica
Telefónica

Cabe también realizar un apunte sobre los problemas existentes de la Administración electrónica con la brecha digital de personas que no tengan los conocimientos para poder realizar estos trámites. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son productos ambivalentes que acompañan a la sociedad humana desde sus orígenes. Estas han configurado una dimensión fundamental de las prácticas sociales, generando una dependencia digital y tecnológica (Costa y Giraldo, 2013, p. 155). No obstante, la legislación contempla que un ciudadano pueda realizar un trámite electrónico en la Administración Pública asesorado por un funcionario.

La interoperabilidad

La interoperabilidad[9] garantiza que se puedan intercambiar datos que previamente se han homogeneizado para poder ser combinables entre la misma o diferentes Administraciones Públicas. Es un paso importante para la comunicación entre las diferentes Administraciones Públicas, para que mediante una estructura común de metadatos se pueda combinar información. Un ejemplo es la plataforma de Sistema de Interconexión de Registros (SIR), impulsada por el Ministerio de Administraciones Públicas, donde las Administraciones Públicas que se adapten podrán intercambiar asientos en sus registros y de esta forma tener una ventanilla única[10] electrónica.

La transparencia y el *Open Data*

¿Queremos parecer que somos transparentes o queremos ser transparentes? Esta es una pregunta que debe responderse para que la transparencia no se plantee como una moda, sino como una exigencia social para un verdadero compromiso permanente por la publicidad en la gestión pública. La transparencia debe ser un requisito para un gobierno que, comprometido con sus conciudadanos, no tenga miedo a informar de la gestión céntimo a céntimo de la actividad política y pública. Desde el conocimiento de los salarios reales de políticos, funcionarios y personal laboral hasta ofrecer información detallada de los ingresos y de los gastos, lo más segregada posible, lo más usable posible, así como entendible.

La información tiene que poder usarse. ¿De qué me sirven miles y miles de ficheros en formato PDF escaneados, si no me permiten poder utilizar los datos, poder cargarlos en bases de datos y poder realizar comparaciones entre diferentes Administraciones Públicas o en el tiempo?

Los datos abiertos u *Open Data* deben servir para poder realizar una correcta evaluación de las políticas públicas[11] y de ese modo tener conocimiento de los costes de los servicios públicos. Los datos abiertos también pueden ofrecer otra información de interés que permita esa usabilidad de la información, como a qué se destinan las subvenciones y con qué objeto, o todas las contrataciones que se realizan, no solo las que tienen una obligatoria regulación de la publicidad por su importe, sino también aquellas que no tiene publicidad (los contratos menores). Los datos abiertos son una oportunidad de negocio para emprendedores que quieran explotar esa información pública con fines comerciales. Un ejemplo podría ser la información geolocalizada.

La transparencia puede ser una oportunidad para que la ciudadanía realice una fiscalización de

Fundación Telefónica
Telefónica

la actividad política y para compartir los roles de fiscalización y control con los actores que los han desempeñado hasta ahora: los interventores, la oposición política y los medios de comunicación. Por lo tanto, la transparencia es una herramienta más de lucha contra la corrupción.

El caso de España en materia de transparencia y *Open Data*

La normativa en la que se asientan las prácticas de apertura de datos empieza a ser amplia, tanto a nivel nacional como internacional. Como texto de mayor importancia se puede reseñar que la introducción de la iniciativa *Open Data* en el contexto europeo aparece mediante la Directiva 2003/98/CE, relativa a la reutilización de la información del sector público, que actualmente se encuentra en revisión.

Igualmente, a nivel europeo, tanto la Declaración Ministerial de Malmö, como la Declaración Ministerial de Granada para la Agenda Digital Europea y la propia Agenda Digital Europea tienen presente la importancia de la reutilización de la información del sector público dentro de sus estrategias a 2015 y 2020 y la incorporan reiteradamente dentro de sus acciones y articulados. Dentro de la estrategia europea alrededor de los datos abiertos, y fuera del marco legal, destaca el *Informe MEPSIR*, que supuso un gran impulso y que se realizó poco después de la publicación de la Directiva 2003/98. El *Informe MEPSIR* incorporaba una metodología para la medida de la reutilización de la información del sector público y la comparación entre los diferentes países de la UE.

A nivel nacional se incorpora la reutilización de la información en el sector público en el marco legal a partir de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y de algunos de los contenidos de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la Sociedad de la Información. A nivel del sector público estatal, además, aparece el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. En el ámbito de las Comunidades Autónomas también se está comenzando a desarrollar legislación al respecto dentro de normas sobre gobierno abierto, participación y transparencia.

En la actualidad está vigente la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales entra en vigor en diciembre del año 2015. Pero ya se han hecho importantes avances y tanto el gobierno de España como los de algunas Comunidades Autónomas han desarrollado portales *Open Data* y/o transparencia, como se muestra en la tabla 1.

Fundación Telefónica
Telefónica

Tabla 1. Portales de *Open Data* y transparencia de la Unión Europea, España y las Comunidades Autónomas

Administración Pública	Portal	Dirección web	Denominación
Unión Europea	Sí	*http://open-data.europa.eu/es*	Portal de datos abiertos de la Unión Europea
Unión Europea	Sí	*http://europa.eu/transparency-register/index_es.htm*	Registro de transparencia
Gobierno de España	Sí	*http://datos.gob.es/datos/*	Reutiliza la información pública
Comunidad de Madrid	No		
Euskadi	Sí	*http://opendata.euskadi.net/w79-home/es*	*Open Data* Euskadi
Generalitat Valenciana	Sí	*http://www.gvaoberta.gva.es/*	Generalitat Oberta
Generalitat de Cataluña	Sí	*http://www20.gencat.cat/portal/site/dadesobertes*	Apertura de datos públicos de la Generalitat de Cataluña
Gobierno de La Rioja	Sí	*http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=669972*	Portal de la transparencia
Gobierno de Canarias	Si	*http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/*	Transparencia y gobierno abierto
Gobierno de Aragón	Sí	*http://opendata.aragon.es/*	Aragón *Open Data*
Gobierno de las Islas Baleares	Sí	*http://www.caib.es/caibdatafront/index?lang=es*	Bienvenido al Portal del proyecto Dades Obertes CAIB
Gobierno de Cantabria	Sí	*http://www.cantabria.es/web/portal-de-transparencia*	Portal de la transparencia
Gobierno del Principado de Asturias	Sí	*http://risp.asturias.es/catalogo/index.html*	Datos de Asturias
Gobierno de Extremadura	Si	*http://gobiernoabierto.gobex.es/*	Portal de la transparencia
Junta de Andalucía	Sí	*http://www.juntadeandalucia.es/datosabiertos/portal.html*	Portal de Datos abiertos Junta de Andalucía
Junta de Castilla La Mancha	Sí	*http://opendata.jccm.es/*	Portal de Datos Abiertos de JCCM
Junta de Castilla y León	Sí	*http://www.datosabiertos.jcyl.es/*	Portal de Datos Abiertos
Navarra	Sí	*http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data*	Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra
Región de Murcia	Sí	*http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2517&IDTIPO=140*	Iniciativa Integral para la transparencia
Xunta de Galicia	Sí	*http://abertos.xunta.es/portada*	Portal *Open Data* de la Xunta de Galicia

Fuente: Google y buscador de las webs institucionales. Elaboración: diciembre 2014.

La propia Unión Europea dispone de dos portales: el primero en materia de *Open Data*, con 6.016 conjuntos de datos que se pueden explorar, consultar y descargar. Tiene datos del Eurostat, de la Agencia Europea del Medio Ambiente, así como de otros editores de información. Se complementa con un conjunto de aplicaciones para visualizar los datos. El segundo portal es un registro de transparencia para regular las relaciones de las instituciones

Fundación Telefónica
Telefónica

europeas con las entidades, tanto públicas como privadas, con las que habitualmente trabajan. Este portal responde a una necesidad de mayor transparencia con los *lobbys*.

El gobierno de España dispone de una web hecha en *software* libre y que permite descargarla para adaptarla a cualquier otra Administración Pública con el consiguiente ahorro económico. Como la mayoría de los portales de este perfil, dispone de una parte de catálogo de datos y otra de aplicaciones, tanto de desarrollo público como privado, que interpreta esa información. El catálogo de datos está, en su mayoría, en ficheros con diferentes formatos como pdf, xls, html, xlm, csv y mdb.

Open Data *en las Comunidades Autónomas*. De los datos analizados en la tabla se desprende que solamente una de las diecisiete Comunidades Autónomas no tiene una página web en materia de *Open Data* y/o transparencia. Entre las que sí la tienen, encontramos diferentes tipos de webs, que se podrían dividir en dos bloques: en un primer bloque, las que hacen una mera recopilación de datos de otras webs institucionales (como pueden ser Castilla-La Mancha, Asturias, Andalucía, Castilla y León, Galicia y Cantabria) y en un segundo bloque las que hacen una verdadera apuesta por la transparencia, como País Vasco, Islas Baleares, Aragón, Navarra y Cataluña.

De este segundo bloque destaca por ejemplo el caso de Islas Baleares, que se adelanta a la aplicación de la Ley de transparencia y publica en ese portal la información sobre los considerados contratos menores[12] ; o el caso de Navarra, que publica toda la información de salarios de altos cargos y funcionarios, actividades y bienes, así como los liberados sindicales. En este bloque la mayoría publica su parque móvil, los vehículos oficiales, toda la información contractual, estadística, subvenciones otorgadas e información sobre la adjudicación de contratos de publicidad institucional, así como información georreferenciada de diferente índole.

Sin lugar a dudas, el *Open Data* y la transparencia en las Administraciones Públicas españolas marcarán una revolución de información pública con la entrada en vigor de la nueva legislación y lo aquí expuesto cambiará sustancialmente porque esa información será obligatoria. La información en materia de transparencia deberá aparecer obligatoriamente en las sedes electrónicas de las Administraciones Públicas. Se creará el hábito cultural de la información vía web, aparte de la del boletín oficial como hasta ahora.

La transparencia puede considerarse un elemento estructural en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, la incorporación del círculo virtuoso de la transparencia constituido por el conocimiento, la confianza y el compromiso señala que para gestionar transparencia no basta con gestionar el conocimiento; hace falta generar y acompañar confianza y compromiso (Jacobo et al., 2013, p. 335).

La Comunicación 2.0 para la nueva Administración Pública

Los elementos expuestos hasta ahora, junto a la Comunicación 2.0, están cambiando las Administraciones Públicas. Los políticos deben ver en la Administración electrónica la transparencia y la Comunicación 2.0 una forma de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

Fundación Telefónica
Telefónica

Las TIC pueden hacer más sencilla la práctica de la democracia representativa, facilitando elementos como el intercambio de información entre gobernantes y gobernados (Ramírez, 2010, p. 217). De esa forma, el ciudadano puede ver que no se le pide su opinión cada cuatro años en la concurrencia de unas elecciones, sino que se utilizan los nuevos canales de comunicación para testear la opinión ciudadana a la ejecución de las políticas públicas más importantes.

Se pueden utilizar las TIC en las Administraciones Públicas para mejorar la comunicación interna, desarrollar una mejor interacción entre institución y públicos y ayudar a las tareas del gabinete de prensa (Canel, 2007, p. 270). De hecho, las Administraciones Públicas ya están volcadas en las redes sociales. Un ejemplo, es la Administración General del Estado, que dispone de un total de 215 cuentas en diferentes redes sociales como Facebook, Twitter o YouTube[13].

Algunos estudios apuntan a que las redes no se utilizan de manera correcta como una técnica de *marketing* 2.0 y, en consecuencia, su impacto es poco provechoso, ya que sí existe una presencia en las redes pero no una participación activa y constante en las mismas (Sixto, 2012, p. 87).

Con las redes sociales el mensaje ya no es ni único ni unidireccional. Antes de la aparición de los modelos comunicativos interactivos y participativos el mensaje se emitía y llegaba intacto al emisor. Sin embargo, ahora a las múltiples fuentes emisoras se suma la capacidad de los receptores para convertirse en intermediarios de esos mensajes, de manera que pueden modificarlos con nuevas aportaciones propias o cultivadas en el debate en red. Esta fenomenología de la comunicación actual es, no obstante, un arma de doble filo, ya que por un lado se supone que enriquece el mensaje al convertirlo en más participado y colectivo; pero, por otro, puede desvirtuar la calidad de la información original e incluir alteraciones que alejen el mensaje de la realidad (Sixto, 2013).

Con una buena gestión de la Comunicación 2.0 en las Administraciones Públicas, las instituciones consideran al ciudadano como verdadero interlocutor, partícipe en el proceso de toma de decisiones. El diálogo implica un compromiso por parte de la institución de dar razón de sus decisiones y explicar por qué las demandas de la ciudadanía han sido, o no, atendidas en la gestión (Gutiérrez, 2012, p. 384).

Las cuentas en las redes sociales de las Administraciones Públicas no pueden ser boletines de noticias y replicadores de los titulares de sus notas de prensa. Deben ser un canal para informar de los objetivos y servicios de la institución, interesarse por la opinión de sus clientes externos (ciudadanos), servir de canal de comunicación con sus clientes internos (funcionarios), conocer la opinión de los usuarios y responder a las cuestiones que sean planteadas. Todavía queda un amplio espectro de actuación para que las Administraciones Públicas se conviertan en un verdadero canal de Comunicación 2.0.
Otros expertos también apuntan a la necesidad de despolitizar la comunicación institucional. Normalmente existe una sobreexposición del líder del gobierno en la información emitida, en ocasiones referencias a contenidos puramente políticos (García y Vázquez, 2012, p. 412).

Fundación Telefónica
Telefónica

Todavía son pocos los estudios de la Comunicación 2.0 en las Administraciones Públicas y su convergencia con la Administración electrónica, por lo tanto existe una oportunidad de investigación en este campo científico.

Bibliografía

Canel, M. J. (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.

Costa, P. y Giraldo, S. (2013). La alfabetización mediática: una responsabilidad de las administraciones en la época del gobierno electrónico. En E. Gutiérrez et al., *Tendencias emergentes en la comunicación de instituciones*. Barcelona: UOC Press.

García, B. y Vázquez, P. (2012). Los gabinetes de prensa institucionales de los ayuntamientos españoles en Internet. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 18, 405-412.

Gutiérrez, E. (2012). Principios de profesionalización para la gestión comunicativa de instituciones. Bases para un nuevo modelo. En P. Peña et al., *Comunicación institucional y política*. Madrid: Fragua.

Jacobo, A. et al. (2013). Transparencia, ¿factor estructural contra la corrupción? En R. Bañon y R. Tamboleo, Gestión de la escasez: participación, territorios y estado del bienestar. *Experiencias de democracias y participación GOGEP Complutense*. Madrid: GOGEP Complutense.

Ramírez, A. (2010). *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Sixto, J. (2012). Uso de las redes sociales en la Administración Pública gallega: ¿una técnica de marketing 2.0? *Pensar la publicidad*, 6, 71-90.

– (2013). Gobiernos en la calle y ciudadanos en las redes sociales. *Telos*, 94.

Notas

[1] El Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) analiza mensualmente los tres problemas principales que existen en España. En el mes de abril del año 2013, la corrupción y el fraude alcanzan el segundo problema social (39,3 puntos). Por otra parte, los políticos en general, los partidos y la política constituían el cuarto problema para los ciudadanos (29,4 puntos).

[2] Los indicadores de la situación política publicados mensualmente por el CIS.

[3] Se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007 con el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre.

Fundación Telefónica
Telefónica

[4] Se puede identificar mediante un DNI electrónico, un certificado de firma digital reconocido (algunos de los más conocidos son los expedidos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre y, en el caso de la Comunidad Valenciana, el de la Agencia de Certificación de la Comunidad Valenciana) o un usuario y contraseña si no se firman documentos y solo se consulta.

[5] El perfil de contratante es un instrumento de publicidad, creado por la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público (LCSP) y regulado en el artículo 42 de dicha ley con la finalidad de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a la actividad contractual de un órgano de contratación.

[6] Este es un hecho importante en el procedimiento administrativo común para conocer la fecha de presentación de un trámite y que lo regula Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

[7] En la sede electrónica está previsto que se informe de la materia susceptible de publicidad que se indique en la legislación sobre transparencia.

[8] Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) y el Real Decreto que lo desarrolla (1720/2007).

[9] Se desarrolla con el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

[10] La ventanilla única es el concepto que permite a un ciudadano acudir a una Administración Pública a presentar en su registro de entrada un documento, no para esa Administración Pública sino para otra distinta, llegando ese documento a la de destino.

[11] El gobierno de España tiene una Agencia de Evaluación y Calidad adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas para ese fin.

[12] Son los contratos con un importe menor a los 18.000 euros sin IVA.

[13] Se puede consultar el estudio en la web de Administración Electrónica de la Administración General del Estado (véase: *http://goo.gl/6Ym3j*).

Fundación Telefónica
Telefónica