

MARCO CONCEPTUAL Y HERRAMIENTAS PARA LA COMUNICACIÓN EN EL SECTOR DE LAS CARRETERAS

VÍCTOR GÓMEZ FRÍAS
MIGUEL ÁNGEL GARCÍA RODRÍGUEZ
FRANCISCO JOSÉ CABEZA RODRÍGUEZ
GETINSA, España
vgomez@getinsa.es

RESUMEN

Nuestra propuesta relacionada con la comunicación en el sector vial consiste en proponer a las autoridades públicas unas líneas directrices que servirían para mejorar la eficacia de sus herramientas de comunicación. En concreto, los objetivos que se buscan son:

- describir el estado actual de la comunicación en el sector vial, distinguiendo entre objetivos, contenidos, herramientas y organización;
- valorar la adecuación entre estos contenidos y las herramientas utilizadas para comunicarlos;
- analizar el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación sobre el sector vial;
- establecer unas propuestas de mejora de la comunicación en el que se precisen necesidades organizativas, elaboración de contenidos y desarrollo de nuevas herramientas.

La comunicación en última instancia debe llegar a los ciudadanos. Este trabajo pretende proponer la manera en que la Administración y su personal deben adaptarse para comunicarse mejor con los ciudadanos. Por lo tanto, no realizamos propuestas concretas sobre campañas de comunicación a los ciudadanos, sino sobre organización y difusión del conocimiento dentro del organismo público para que luego puedan comunicarse mejor con los ciudadanos. El lema propuesto es: “Mil vías para comunicar”.

El artículo puede interpretarse por lo tanto como un punto de partida para una campaña interna sobre comunicación entre el personal de una Administración pública en el sector de la carretera.

1. OBJETO

El objeto de esta Memoria es realizar una propuesta a una Administración pública encargada del sector vial que pretenda mejorar la eficacia de su comunicación. Sería por lo tanto un documento de partida para el análisis de los gestores de alto nivel encargados de decidir sobre estos cambios, aunque también se plantea que buena parte de su contenido pudiese corresponder a un documento de difusión entre los grupos profesionales más altos de la Administración, pero una vez que el proyecto estuviese maduro y se lanzara para su implantación.

Aunque estas propuestas se formulan sin precisar la Administración pública a la que van dirigidas, sí se puede indicar que son adaptables, variando las escalas, a las que tengan un ámbito de responsabilidad no demasiado pequeño. Para estas (podría cuantificarse en, por ejemplo, una red vial inferior a 200 km de calzada) pueden servir los principios generales, pero la aplicación práctica exigiría profundos recortes.

El contenido de este documento comprende los siguientes puntos:

- estudio de la comunicación en el sector vial (prestando atención a objetivos, contenidos, herramientas y organización);
- desarrollo de un marco conceptual sobre comunicación en el sector vial;
- presentación de propuestas de mejora.

2. ESTUDIO DE LA COMUNICACIÓN EN EL SECTOR VIAL

Actualmente la comunicación en el sector vial se articula en ámbitos netamente separados entre la que se produce en el interior de las Administraciones Públicas y la que fluye entre la Administración y los ciudadanos. Esta división es razonable pues la Administración necesita la comunicación interna sobre todo para lograr la eficacia y coordinación de los medios con los que cuenta para ejecutar las políticas públicas, mientras que solo requiere comunicarse con el ciudadano cuando debe consultar su opinión (en general, en procedimientos de información pública exigidos por ley), darle determinadas instrucciones coactivas (normas de tráfico) o educativas (seguridad vial), o bien informarle sobre mejoras a su disposición (apertura de un nuevo tramo).

Todos estos procesos de comunicación sirven a los objetivos que tienen encomendados las Administraciones que intervienen en el sector vial y que consisten esencialmente en facilitar una infraestructura de carreteras amplia, segura, cómoda y útil al ciudadano. Aunque este es el objetivo primario de las carreteras, se producen efectos colaterales a los ciudadanos debido a sus características técnicas, lo que exige una cuidadosa integración en el medio ambiente y una sensibilización de los usuarios (especialmente de los conductores, que condicionan la seguridad vial para ellos mismos y para los demás, tanto como la propia calidad de la infraestructura).

Además, las Administraciones Públicas también se comunican con los ciudadanos cuando los responsables políticos quieren poner en su conocimiento el balance de las actuaciones realizadas, ya sea para dar más visibilidad a actuaciones que de todas formas serían perceptibles por los usuarios (inauguración de un tramo) o para dar a conocer proyectos que pasarían más desapercibidos.

Las herramientas de comunicación interna no son objeto de análisis en este documento, puesto que competen más al ámbito de la gestión del trabajo dentro de una organización. Solo cabe precisar que en algún caso la comunicación interna puede condicionar la que se realiza a los ciudadanos, lo que exigiría conciliar las exigencias de rendimiento de la organización con las necesidades de comunicación con los ciudadanos.

De manera similar, la organización de la comunicación (órganos y personal responsables de ejecutarla) no se analiza en este documento en cuanto a sus implicaciones en la organización interna. Si bien la elección de unos responsables de comunicación interna implica una cierta inercia para que los que realicen la comunicación externa sean los mismos o estén fuertemente condicionados por estos.

Las herramientas y organización de la comunicación externa son muy diferentes según el sentido dominante de transmisión de la información. Para realizar consultas a los ciudadanos suelen encargarse especialistas técnicos en carreteras, sirviéndose de procedimientos muy reglamentados (por ejemplo, una fase de información pública y alegaciones). Sin embargo, en las campañas de educación no intervienen solo los especialistas técnicos sino también especialistas en comunicación, pues se recurre a formatos más cercanos a los comerciales (por ejemplo, anuncios en televisión).

En cualquier caso, las Administraciones Públicas españolas no han alcanzado aún en el sector de las carreteras (ni en casi ningún ámbito) un estándar alto de participación ciudadana, a falta de herramientas y de concienciación adecuada para superar la tradicional prevención al peligro de intentar dialogar con 42 millones de interlocutores potenciales. Sin embargo, se manifiesta que existe la voluntad de incrementar esta participación puesto que se cree muy útil para mejorar la adecuación de las políticas del sector vial a las necesidades de los ciudadanos.

No obstante, aunque la participación está insuficientemente desarrollada, la información y la transparencia sí que han crecido espectacularmente. Este logro no se debe atribuir solo a las crecientes posibilidades que aportan las tecnologías de la información y la comunicación sino también a la decidida voluntad de servirse de ellas que, en general, han manifestado las Administraciones Públicas españolas.

Esta mayor visibilidad permite, por lo tanto, que los ciudadanos (o grupos que los representen) pueden desarrollar una opinión más certera de los asuntos que les incumben, aunque las ocasiones en que son consultados permanecen esencialmente igual, cualitativa y cuantitativamente. De todas formas, esta opción de estar mejor informados solo es aprovechada por unos pocos, y las Administraciones en ocasiones pierden de vista que la mayoría de los ciudadanos están poco más informados que hace una década.

Por último, las Administraciones Públicas se comunican entre ellas. Estas relaciones tienen elementos tanto de los procesos de comunicación interna como de los de consulta a los ciudadanos. De hecho, es frecuente que exista un desarrollo paralelo de ambos, solapándose una negociación directa más ágil (como en la comunicación interna, aunque sin existir un principio de jerarquía) con el respeto a unos procedimientos reglamentados donde finalmente se plasman los acuerdos.

3. MARCO CONCEPTUAL

En esta apartado se presenta un breve marco conceptual teórico en el que apoyar el desarrollo práctico de las propuestas de mejora a realizar, de manera que se pueda valorar la eficacia que tendrán para alcanzar los objetivos previstos.

Según se indicó, el objetivo fundamental de las políticas del sector vial es dotar a los ciudadanos de infraestructuras útiles. Para ello, es necesario contactar con ellos para recabar información (esencialmente acerca del impacto sobre el medio) o para transmitírsela. Sin embargo, añadimos ahora una exigencia intrínseca de los procesos comunicativos que, aunque siempre está presente como un valor del juego democrático, es preciso que evolucione a un primer plano: la confianza entre administradores y administrados.

3.1. Confianza

Sin confianza la comunicación se desprovee de valor y provoca tensiones, e incluso conflictos. Además de ser imprescindible para la comunicación es, en general, un valor que aporta gran satisfacción a los ciudadanos puesto que perciben como la Administración se dedica efectivamente a objetivos sociales, lo cual reconforta por el ideal en sí mismo pero también porque al final se acaba acometiendo en más proyectos valorados por cada particular, que si no se lograra conocer realmente sus necesidades.

Para cultivar la confianza, se requieren tres factores. En primer lugar, un detalle de información suficiente, como para que una opinión pueda fundamentarse en ella. Sin esto, solo habría la ficción de la confianza, cuyos efectos pueden ser parecidos a los de la confianza misma pero, sin embargo, es mucho más volátil por lo que no resulta fiable como para que las políticas públicas cuenten con ella. Es la Administración la que más debe velar porque la información mantenga el calado necesaria.

En segundo lugar, hay que preservar una reputación. La Administración debe ser muy constante en proporcionar información veraz puesto que la confianza siempre se sigue fortaleciendo cuando la reputación se mantiene, pero además se daña muy rápidamente en cuanto ésta falta. También existe una reputación del lado de los ciudadanos, aunque no puede contarse con ella en cuanto a individuos concretos (sí cuando son grupos organizados) pues los interlocutores cambian. No obstante, la Administración debe procurar que los ciudadanos encuentren incentivos para ofrecer información veraz; eso no significa en que deban ocultar sus intereses personales pero necesitan confiar en que serán debidamente tomados en cuenta. Es por lo tanto, un ejemplo de que la confianza se retroalimenta.

En tercer lugar, debe procurarse incrementar la empatía entre las partes. Para ello, debe existir una base común de identidad de principios. En efecto, aunque cada parte puede manifestar unos intereses opuestos (puesto que la Administración al tener que satisfacer las necesidades de todo un colectivo con unos recursos limitados debe establecer prioridades) deben, por un lugar, ser capaces de entender las motivaciones del otro y, por otro, estar de acuerdo sobre el procedimiento de comunicación más transparente y eficaz.

3.2. Funciones de la comunicación

Es importante que la comunicación se considere con un enfoque unitario. De igual manera que cuando una persona habla con otra necesita mantener unos niveles de conciencia o atención parecidos entre lo que dice y lo que escucha, deben intentar reducirse las asimetrías en la comunicación entre administradores y administrados.

No significa eso que se puede obviar el condicionante fundamental de esa comunicación que es que hay muchísimos ciudadanos que podrían hablar a una sola Administración, ni tampoco que haya que multiplicar los recursos tanto como para poder atender individualmente a cada uno. Sin embargo, es importante que, a pesar de estas limitaciones, las Administraciones se aproximen a la comunicación como un diálogo permanente. “Diálogo” porque unas veces la información va en un sentido y otras en otro, “permanente” porque a los mismos a los que se escucha, habrá que dirigirse a ellos en muchas ocasiones a lo largo de los años por las mismas u otras cuestiones. Así pues no deben tratarse de manera autónoma los distintos elementos de comunicación, sino tomar conciencia de su carácter unitario.

Realizamos a continuación una clasificación de las funciones de comunicación, asignándoles algunos contenidos (vectores de ejecución de políticas y objetivos del sector vial). Hay que señalar que el punto de vista innovador, del que podrían servirse las Administraciones para mejorar su comunicación con los ciudadanos, corresponde a la diferenciación de funciones y no a la enumeración de contenidos (puestos que estos corresponden con los existentes):

- Estandarte: existen algunos contenidos cuya comunicación sirve para generar una conciencia colectiva sobre valores del sector vial. Funcionan además como vocativos, es

decir, para llamar la atención de los administrados de manera que se interesen por las infraestructuras viales y adquieran una visión unitaria de su realidad y función. Ejemplos: transmitir a los ciudadanos la admiración por la estética de la infraestructura (la Administración francesa presentó el viaducto de Millau como un puntal más de preeminencia internacional); dar a conocer la función social de las carreteras para relacionar los pueblos y favorecer los intercambios de todo tipo, pero incluso para acercar al ciudadano al patrimonio natural (lógicamente en vías especialmente integradas en su ambiente).

- Consulta: la Administración solicita o requiere información a algunos ciudadanos en particular, o somete una propuesta suya al conocimiento general, solicitando comentarios. Ejemplos: integración de la carretera en el medio ambiente, estudio de la movilidad.

- Educación: la Administración transmite al ciudadano valores o informaciones precisas, que servirán al mejor aprovechamiento de las infraestructuras (esencialmente al tratarse de soportes en los que concurre el uso simultáneo por muchas personas, que deben respetarse) o que serán directamente aprovechables como una opción más para el usuario. Ejemplos: normas de tráfico, seguridad vial, nuevos tramos que se incorporan a la red, fomento de la intermodalidad.

4. PROPUESTAS DE MEJORA

En este último apartado se presentan las propuestas, que consisten por un lado en difundir entre el personal de la Administración los principios de una buena comunicación con los ciudadanos y, por otro lado, en ciertos cambios organizativos o acciones concretas con las que mejorar las herramientas de comunicación.

El primer principio es el de la confianza, que se ha visto que no depende solo del administrador o del administrado, sino que deben concurrir las voluntades de ambos. Sin embargo, el comportamiento de la Administración influye decisivamente en el ciudadano. Esto convierte en doblemente importante su papel puesto que construir un ambiente de confianza no solo es una aportación en sí sino que, además, da ejemplo a la otra parte, animándola a que se sume a este esfuerzo.

Otro principio o valor, cuya importancia se desprende de la disociación que existe entre las tres funciones enunciadas en el anterior apartado, es que es preciso aprovechar cualquier comunicación que se mantenga con los ciudadanos para transmitir el mayor contenido de información de cualquiera de las tres funciones. Las razones no se fundamentan solo en el ahorro de costes, sino en la eficacia que tiene hacer ver a nuestros interlocutores que se les considera verdaderos partícipes de la decisión (unas veces como emisores de información, otras como receptores, siempre como destinatarios) y, además, la interferencia que supone para cualquier comunicación el que existan otras cercanas en el tiempo o en el contenido. En particular, así se logrará coadyuvar en superar la dialéctica entre función social y respecto al medioambiente.

También es necesario aprovechar para que las comunicaciones de contenido político, que en general se planifican con una importante difusión, transmitan asimismo información que deseen divulgar las Administraciones. Por ejemplo, al abrir un nuevo tramo se da una importante publicidad a este hecho, pero en ocasiones no queda del todo clara su funcionalidad, y casi nunca se aprovecha para fomentar valores cívicos.

Esta visión unitaria no implica que no exista una programación de contenidos a secuenciar según las necesidades de la Administración o de los ciudadanos, de acuerdo con las circunstancias. Por ejemplo, las campañas de seguridad vial seguirán requiriendo un formato casi exclusivo y, desde luego, pueden ser más efectivas si se lanzan en los momentos de más tráfico del año.

Cualquier retorno de información por parte del ciudadano debe ser aprovechado por la Administración. Precisamente es especialmente útil la que suministre cuando no es consultado (como en el caso de una campaña masiva que se diseña como unidireccional) ya que puede tratarse de una opinión desinformada e insuficientemente preparada, pero al menos estará menos sometida a la búsqueda de fines palpables. Por eso, debe crearse un buzón centralizado de sugerencias (único y que no sirva solamente ni se asocie a los procesos que generan reclamaciones o alegaciones).

Pero, una Administración encargada del sector vial debe procurar no solo aclarar sus prioridades, sino distinguir entre niveles de detalle en su definición, de lo general a lo particular. Estos mismos criterios de gestión y funcionamiento internos deben guiar la comunicación a los ciudadanos. De esta manera, los principios a transmitirles serán siempre los de índole general que no les creen confusión sino la posibilidad de tener una adecuada percepción de la evolución del sector vial. Solo cuando se requiera consultar al ciudadano o educarle acerca la seguridad vial, merecerá la pena “arriesgarse” a entrar a niveles más detallados de información.

Hay que tener en cuenta la gran exposición a fuentes de información a la que estamos sometidos, lo que implica dos graves problemas para la Administración: la insuficiente cuota de cualquier cauce y la posible falta de atención del interlocutor.

Puesto que todo el personal de la Administración ejecuta labores de comunicación, en mayor o menor medida, y como es imposible un control total de contenidos (es evidente que no para los orales pero ni siquiera se lograría para los escritos), es necesario que la asimilación de la importancia de la comunicación y de sus contenidos principales se extienda considerablemente.

Como se ha indicado al inicio del documento, se propone organizar una campaña interna a través de una Memoria parecida a la que aquí se presenta, a distribuir entre los profesionales de nivel más alto. Como soporte, se repartiría a todo el personal un Folleto divulgativo similar al que se incluye anexo con el lema: “Mil vías para comunicarse”. El volumen de información es importante porque cuanto más reducido sea, más pueden contar las Administraciones con que ha sido leído y asimilado; pues, tan incómodo es actuar para el que no conoce algo como para el que no está seguro de que le han comprendido.

Esta campaña, además de la descripción de la importancia de la comunicación y ejemplificar su buen uso, debe enunciar unos siete objetivos generales de la Administración encargada del sector vial. Además, sería posible realizar acciones complementarias ya adaptadas a las necesidades del personal, ya fuera explicando técnicas o instrumentos de comunicación, o bien profundizando en los principios que rigen la política de la Administración. Si se mezclan ambas enseñanzas, es preciso hacérselo ver al alumno de manera que adquiera una mayor sensibilidad a la diferencia entre disponer de una información y lograr comunicarla.

Puesto que la misión de las Administraciones es no solo consiste en tomar decisiones para los ciudadanos sino también en dárselas a conocer, la comunicación con los ciudadanos debe hundir sus raíces en los procesos de gestión interna. Por lo tanto, la última propuesta que queremos realizar se refiere a la organización de las responsabilidades de la comunicación dentro de la Administración.

No se debe centralizar la comunicación con los ciudadanos a través de un solo órgano puesto que se perdería contenido en ciertas funciones que requieren especialización (o bien supondrían un considerable coste adicional) y además, no se estaría teniendo en cuenta que esa centralización no correspondería más que a los procesos formales mientras que permanecerían numerosas comunicaciones informales, cuya importancia se subestimaría.

Por eso, nuestra opinión es que debe existir un órgano de coordinación, localizado jerárquicamente donde residan otras capacidades transversales como seguimiento presupuestario, recursos humanos o normalización. Su función no sería realizar las comunicaciones a los ciudadanos, sino desarrollar y facilitar a los otros órganos formación e instrumentos de comunicación adaptados, y realizar un seguimiento de los contenidos de manera que se lograra unificar criterios, asegurar la coherencia con respecto a las directrices de política vial, y racionalizar el volumen de información transmitida y su coherencia de manera que pueda resultar más fácilmente asimilada por la Administración y los ciudadanos.

REFERENCIAS

1. Andrade, H. (2005). Comunicación organizacional interna: proceso, disciplina y técnica. A Coruña: Netbiblo.
2. Caro, F. (2007). Gestión de empresas informativas. Madrid: McGraw Gil - Interamericana de España, 2007.
3. Gómez Frías, V. (2007). La médiation dans les marchés publics. Paris : Harmattan.
4. Martín, F. (2005). Diccionario de Comunicación Corporativa e Institucional y Relaciones Públicas. Madrid: Editorial Fragua.
5. Martín, F. (2006). Comunicación empresarial e institucional. Madrid: Universitas.
6. Meunier, J.P. (2004). Introduction aux théories de la communication. Louvain-la-neuve : De Boeck Université.
7. Rojas, O. (2005). La eficacia de la influencia. Madrid: ESIC.
8. Zlateva, M.; Petev, T. (2006). Public Communication, Globalization and Democracy. Bulgaria: Sofia University.