

Historial Editorial

Recepción: 18-03-2014

Revisión: 18-03-2014

Aceptación: 06-06-2014

**Reseña: Las Redes Sociales Digitales en la
Gestión y Políticas Públicas. Avances y
Desafíos para un Gobierno Abierto**

Antonio Díaz Méndez
Ayuntamiento de Alcobendas, España
adiazmendez@aytoalcobendas.org

RSEÑA: LAS REDES SOCIALES DIGITALES EN LA GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS. AVANCES
Y DESAFÍOS PARA UN GOBIERNO ABIERTO.

REVIEW: DIGITAL SOCIAL NETWORKS IN THE MANAGEMENT AND PUBLIC POLICY.
PROGRES AND CHALLENGES FOR OPEN GOVERNMENT

*JUAN IGNACIO CRIADO Y FRANCISCO ROJAS MARTÍN (2013, EDITORES). Generalitat de
Catalunya. Escola d' Administració Pública de Catalunya*

Por Antonio Díaz Méndez

Las redes sociales están desde hace tiempo en la agenda de las políticas públicas. Los datos de penetración y uso por los ciudadanos parecen avalar la presencia masiva de políticos e instituciones públicas en las redes digitales. Por eso esta publicación aparece como necesaria y oportuna en un momento en que necesitamos datos e investigaciones empíricas que ayuden a formar criterio y tomar decisiones inteligentes y eficientes al respecto.

De entrada hay que decir que tras el título de la publicación se intuye toda una declaración de intenciones de los editores. El hecho de poner el acento en las “redes sociales digitales” sugiere un tratamiento respetuoso y diferenciador con las redes sociales “a secas”, conocidas y existentes mucho antes de la generalización y revolución provocada por el uso de la tecnología social, el paquete instrumental formado por las “herramientas de la web 2.0 “. Hay por tanto una vocación de rigor en definir el objeto de la publicación, que pretende focalizar el trabajo sobre las *redes sociales digitales* y su incidencia en la gestión y las políticas públicas, con lo que se precisa y acota aún más el objetivo, que en todo caso es suficientemente amplio, y aún poco explorado en investigaciones académicas. Como politólogos que son, **Ignacio Criado y Francisco Rojas** centran el objeto de su trabajo en lo que atañe a uno de los núcleos de su disciplina: la gestión y las políticas públicas.

Si la primera parte del título centra el objetivo, la segunda es ya toda una hipótesis que sin duda hará correr aun muchos ríos de tinta, con perdón de la expresión *analógica*, cuando estamos inmersos en el mundo digital y comentando una edición digital. “Avances y desafíos para un gobierno abierto” es una declaración de intenciones respecto al espacio virtual e intelectual donde

los autores quieren situar el impacto principal de las redes sociales digitales en las políticas públicas, que no sería otro que en el camino o la estrategia para un Gobierno Abierto .

El enfoque resulta atractivo en cuanto parece distanciarse de una visión puramente “comunicativa” respecto al papel de las redes sociales digitales –visión hoy por hoy hegemónica en la mayoría de las Administraciones- y da un doble salto mortal y sin red hacia el gobierno abierto. En medio quedaría, a mi modo de ver, la Administración abierta, de ahí el doble salto. (¿Es lo mismo gobierno que administración abierta?).

Dejando ya el título para entrar en los contenidos, vemos que los editores confirman sus intenciones en la presentación. La publicación *“se adentra en la realidad de las redes sociales en internet como nuevo espacio de innovación para las administraciones públicas”*, declaración ambiciosa y quizás voluntarista con la que no puedo estar más de acuerdo.

El **primer capítulo** realiza un análisis sobre la adopción y uso actual de las redes sociales digitales en las Administraciones españolas, una buena manera de aterrizar e introducirnos en la temática por parte de **Criado y Rojas**.

Realizan una descripción de las principales tecnologías sociales (herramientas de la web 2.0) progresivamente adoptadas en el sector público: *los blogs o wikis* -caracterizados por la producción e intercambio de conocimiento desde una filosofía colaborativa- , redes orientadas al repositorio, intercambio y difusión de documentos , imágenes o videos -*Google Docs, Flickr, Slideshare, Instagram , Youtube,...*- , redes orientadas a las relaciones sociales -*Facebook*- , al intercambio profesional -*Linkedin* o más recientemente *Novagob*- o mixtas como la red de microblogging *Twitter*, con cada vez mayor presencia en las Administraciones .

A pesar del escaso periodo que de momento se puede analizar, intentan identificar las posibles estrategias de uso, utilizando para ello las categorías de Mergel y Bretschneider (2013) ligadas a la prestación de servicios electrónicos, que distinguen entre *estrategia push* (visión comunicativa y unidireccional como acercamiento a donde se encuentra la ciudadanía), *estrategia pull* (involucrando a la audiencia, buscando interacción e intentando activar la participación y el compromiso ciudadano) y *estrategia networking* (potenciar la conversación y promover mayores interacciones para compartir contenidos e incluso coproducir actividades con los ciudadanos).

Adicionalmente se promovería la creación de nuevos servicios a la ciudadanía a través de las redes, dimensión que se encontraría aún en fase más incipiente y experimental.

En el 2º capítulo, **Francisco Rojas** propone “un modelo teórico y analítico para el estudio de las redes sociales digitales”. A partir de constatar la importancia cuantitativa del impacto de las redes en España (Facebook 17 mm. de usuarios, Tuenti 9,6 mm. , Twitter 5,6 mm. y LinkedIn 2,7 mm. en 2013), las Administraciones las adoptan como herramientas para potenciar su relación con los ciudadanos. La pregunta que **Rojas** plantea es *¿cuáles son los factores de éxito de las redes sociales en el sector público?* Y para responder indaga en un modelo teórico neoinstitucionalista, (EEGS “Enacting Electrónica Government Success”, Gil García 2012) aplicado previamente al estudio del Gobierno electrónico para las interacciones entre el gobierno y las TICs en EEUU.

Especialmente esclarecedor resulta su repaso a la bibliografía existente, que sugiere cómo las redes sociales serían la 5ª oleada de aplicación de TICs al sector público, que nos situaría en una *transición del e-gobierno al gobierno 2.0* - caracterizada por la adopción, uso y difusión masiva de las redes.

Nos ilustra con varias definiciones de redes sociales, “grupo de aplicaciones basadas en internet, ideológica y tecnológicamente creadas a partir de la web 2.0, que permiten la creación y el intercambio de contenidos generados por los usuarios “ (Kaplan y Haenlein, 2010) y con la descripción de las tecnologías de la web 2.0, cuyo conocimiento se hace necesario para planificar su desarrollo en las instituciones públicas. Advierte que las redes ofrecen una gran cantidad de datos acerca de los hábitos de los usuarios, pero “lo que hace que sean únicas, no es que permitan conectar con extraños, sino más bien que habilitan a los usuarios a articular y hacer visibles sus *redes sociales reales*” (Boyd & Ellison, 2007).

Pero el planteamiento de **Mergel** va un poco más allá al sugerir que representan un paso adelante en la evolución de la innovación tecnológica en el sector público. Su introducción permitiría por primera vez de una forma masiva poder comunicarse e interactuar entre los ciudadanos y las instituciones de manera bidireccional, lo que supondría un paso *más allá de los medios de comunicación*, ya que los *usuarios pueden generar contenidos*.

Desde la perspectiva de los ciudadanos, las redes ofrecen una plataforma para la participación directa en la toma decisiones, de una manera simple y rápida. Asimismo, “podrían permitir la

colaboración distribuida, el intercambio de información y la creación de la inteligencia colectiva a gran escala...” (Chun, 2010).

Desde los servicios, las redes pueden facilitar la incorporación del ciudadano a la provisión de los mismos en base a filosofías colaborativas 2.0, por lo que harían posible la coproducción entre las Administraciones y los ciudadanos. Estas y otras potencialidades de participación se están convirtiendo también en un elemento determinante para la reputación de los organismos públicos.

Terminando el repaso a la literatura y antecedentes, **Rojas** señala la existencia de una corriente crítica y más pesimista con el impacto de las TICs en las Administraciones, que al permitir una “excesiva” apertura de la información derivaría en sesgos nocivos y un “alejamiento cínico” de los ciudadanos respecto a las instituciones, una falta de control o posibilidad de manipulación de los contenidos, que induciría comportamientos destructivos, o en cualquier caso, en una participación muy sesgada o restringida a una élite y por tanto de baja calidad (Osimo y otros). Otros autores críticos nos previenen sobre los riesgos del “desajuste normativo”, o sobre la puesta en marcha de proyectos tecnológicos sin constatar su necesidad, habida cuenta de la cantidad de proyectos fracasados y las importantes pérdidas económicas generadas, abogando por la explotación de la tecnología existente antes de lanzarse a la nueva carrera tecnológica.

El marco teórico propuesto por **Rojas** es el utilizado para analizar el Gobierno electrónico (EEGS, de Gil García, 2012) adaptado a las peculiaridades de las redes sociales. Estas son consideradas como *herramientas tecnológicas a disposición de las Administraciones públicas, principalmente para mejorar su relación con los ciudadanos*. Desde este enfoque, los efectos de las TICs (incluidas las redes) no dependerían solo de la aplicación de la herramienta tecnológica en sí, *sino de los arreglos institucionales, de las prácticas organizativas y del entorno en que se desenvuelven*.

Estas serán las tres variables independientes para la investigación sobre la variable dependiente: *los factores de éxito de las redes sociales en el sector público*. Así construye la matriz de análisis que nos propone, desarrollando indicadores para cada uno de esos tres ámbitos.

El modelo podría funcionar, si bien coincidimos con el autor en que se enmarca en un proyecto de investigación más amplio, aún por probar y depurar. Sin duda la investigación tendrá que avanzar y la práctica nos irá clarificando la utilidad y completitud del modelo y su capacidad para

ayudarnos a entender y analizar la posible evolución *del gobierno electrónico al gobierno 2.0* y sus vicisitudes. Estamos sin duda ante el capítulo nuclear de la publicación.

Posteriormente se abordan los aspectos normativos y legales por parte de **Sor Arteaga Suárez** así como los riesgos en el tratamiento y circulación de los datos personales, identificando buenas prácticas y recomendando mecanismos de actuación.

Alude expresamente a la necesaria elaboración de “políticas internas en social media”, donde se recojan también, además de pautas generales de actuación y formación del personal, los aspectos relacionados con el tratamiento de datos y contenidos de *terceros*. En ese sentido se referencian las *Guías de usos y estilos* tanto a nivel europeo (Reino Unido) como las existentes en Comunidades Autónomas españolas.

Encontramos un exhaustivo repaso a la normativa vigente de aplicación, en relación principalmente a protección de datos, privacidad e intimidad en el contexto europeo y español, con énfasis en garantizar a los ciudadanos los derechos reconocidos en las leyes, incluido el “derecho al olvido”, siguiendo la recomendación del Consejo de Europa a que se “facilite a los ciudadanos que sus datos puedan ser eliminados por completo de la red”. Además del generoso repaso a la legislación, resultan de especial utilidad las recomendaciones finales para su cumplimiento por parte de las administraciones públicas en el uso de las redes, incluida la “seguridad tecnológica” de la estructura donde se alojen datos personales e información confidencial, y la “anonimización” automática de los datos, cumpliendo los esquemas nacionales de seguridad e interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica.

Se adelantan también las previsiones de reforma en el marco normativo europeo: la no diferenciación sancionadora entre administraciones y empresas a efectos de protección de datos, y en el ámbito concreto de las redes sociales, la regulación del derecho al olvido, una mayor protección a los menores y el derecho a la portabilidad de los datos, como cambios más significativos que se avecinan.

Joan Balcells, Albert Padró-Solanet e Iván Serrano, profesores-investigadores de la UOC evalúan en el **capítulo 4** la *presencia empírica en twitter de los Ayuntamientos catalanes*, desde la hipótesis de que la tecnología por sí sola no va a provocar una modernización de las Administraciones, sino

que “la tecnología es un medio para alcanzar un fin superior, un *mejor gobierno*” (más transparencia, apertura, eficacia, rendición de cuentas).

Parten de un reconocimiento autocrítico del coste excesivo de muchos proyectos tecnológicos y el escaso impacto de algunos de ellos en la transformación de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, que depende más de cómo las TICs se apliquen en cada marco institucional y de la forma en que sean utilizadas por los ciudadanos, teoría que de una u otra forma, aparece como hilo conductor en toda la publicación.

Los antecedentes y expectativas teóricas sobre la potencialidad de Twitter son muchas veces excesivas en el sentido de “*facilitar un nuevo estilo de gobernanza, por su potencial de comunicación dialógica e interactiva con el ciudadano*”, pero los datos parecen apuntar a un uso como herramienta unidireccional, lejos de su potencial como herramienta de conversación y muy lejos de las concepciones “ciberoptimistas”. Lo mismo que el Gobierno y la Administración electrónica, estos desarrollos estarían aún en una etapa temprana de madurez, lejos de una gestión interactiva y orientada al ciudadano (Claver-Cortés, De juana & Tari, 2008).

Producto de esta reflexión, los autores consideran tres diferentes etapas para el desarrollo de las redes: la de **información** (1), como canal para dar a conocer la actividad el Ayuntamiento, la fase **interactiva y conversacional** (2), más allá de la mera difusión, lo que es más costoso, complejo y especializado, y la de **integración** (3) en la que se desarrollarían los procesos operativos en los servicios, para tener en cuenta la actividad e inputs de Twitter. Para llegar a esta fase, habría que tener el apoyo de los actores internos estratégicos para el cambio de estructuras y procesos organizativos. Aquí también aparecen factores de riesgo, como la desigualdad en el acceso provocada por la “brecha digital”.

A partir de las hipótesis y datos obtenidos, se analizan los patrones de adopción de twitter por parte de los Ayuntamientos catalanes (los que disponían de cuenta oficial entre marzo y abril de 2013). En 2º lugar, la actividad de las cuentas de twitter a partir de determinados parámetros (promedio actualizaciones semanales, desviaciones estándar, antigüedad cuenta, porcentaje RT y respuestas, Nº de seguidores/seguídos y ratio entre ambas), sobre una muestra de 93 Ayuntamientos elegidos a partir de un umbral de actividad. Esto permite comparar el desempeño real y la percepción de los responsables de Comunicación, y en su caso registrar el paso de la *fase informativa* a la *interactiva* y la posible presión hacia la fase de *integración*.

Las conclusiones son realmente interesantes y merecen una lectura detallada. Resaltaría, en coincidencia con los autores, dos ideas clave para comprender el papel de las redes en los procesos de modernización de las Administraciones: 1) Los que ven las TICs como catalizadores radicales y automáticos del cambio son demasiado optimistas; 2) Las redes abren sin duda un nuevo canal de interacción con ciudadanos y grupos de interés, pero esta interacción solo será eficaz si la organización apuesta por ella (política y técnicamente) y si se da un ejercicio previo de racionalización para adaptar los procesos organizativos con orientación al ciudadano.

A conclusiones muy parecidas llegan **Javier Estebaranz y Menchu Ramilo** respecto a los gobiernos y administraciones locales vascas, desde un marco teórico y metodológico similar al anterior, aunque quizás más completo (abarca perfiles oficiales de instituciones, perfiles en redes sociales de máximos responsables políticos, de iniciativas ciudadanas y departamentos o programas institucionales) y muy bien construido en cuanto a la metodología, objeto y dimensiones del análisis.

Interesantes las métricas utilizadas, que van más allá del nº de seguidores, fans o amistades, e incluye diseños más elaborados para la *Conversación* – comentarios o respuestas por tuit o post-, la *Amplificación* – ratio de redifusión de contenidos, RT o compartir-, el *Aplauso* – lo que “gusta”, likes, favoritos o +1- y la *Interacción/influencia* – en FB Nº de personas que comentan en relación al nº de likes y en Twitter la influencia (klout).

El capítulo incluye también una buena descripción de los pasos necesarios para diseñar una estrategia de presencia en redes sociales: objetivos, público objetivo, elección de medios, estilo, equipo y recursos, plan de comunicación, promoción y medición del impacto.

El análisis de 11 instituciones vascas (3 diputaciones y 8 Ayuntamientos mayores de 50.000 h.) y su comparativa con algunas instituciones de referencia nacional e internacional así como con algunas iniciativas ciudadanas, ofrece reflexiones interesantes y muy esclarecedoras.

En definitiva, la conclusión principal de los autores es que “los gobiernos e instituciones figuran en las redes sociales, pero sin tejer redes de confianza, reciprocidad, relación, conversación y empatía. No hay estrategia clara de presencia en redes, sino tan solo la voluntad de estar en la red”. El reto sin duda es diseñar estrategias inteligentes, de escucha, participación y colaboración, que permitan avanzar hacia maneras relacionales de hacer políticas y prestar servicios públicos.

J. Ignacio Criado y Mercedes Díaz realizan también un análisis exploratorio sobre la *implantación de las redes sociales en las universidades públicas españolas*, su forma de actuar ante la web 2.0 y las perspectivas de futuro.

Además del texto, especialmente interesante e ilustrativo resulta el cuadro de datos (anexo 1) de *Densidad de seguidores en las redes sociales de las universidades públicas españolas*, donde se confirma lo aún limitado de la intensidad en el uso—salvo excepciones—, valorando los autores que la visión es escasamente estratégica, y la capacidad de interacción bastante reducida. Como positivo se aventura —eso sí— un amplio potencial de crecimiento.

Ya en la parte final, **Juan Manuel Roa** resume su visión del marco teórico del *Open Government* en el contexto de las aproximaciones a la democracia deliberativa y la mejora de la calidad de la democracia (Habermas) y ubica las redes sociales en ese espacio de interés teórico y académico (Criado, 2012), repasando los antecedentes prácticos más inmediatos desde el memorando sobre transparencia y gobierno abierto de Obama, apoyado en los tres pilares básicos de transparencia, colaboración y participación.

Quizás en una visión excesivamente voluntarista, pero no exenta de lógica y rigor, sitúa las experiencias y prácticas incipientes de *Open Government* y apertura de datos en términos de democracia conversacional y participativa, donde se aprovechen las posibilidades de las tecnologías sociales para una comunicación transparente y bidireccional con la ciudadanía. Como pretenden algunas buenas prácticas en marcha en el contexto internacional, sería “una nueva manera de aproximarse a los ciudadanos, una revolución en la forma de utilizar la información de las Administraciones, o incluso una plataforma en la que los ciudadanos se conviertan en protagonistas de la democracia” (Criado, 2012).

El autor reconoce las carencias en cuanto a unificación metodológica, teórica y operativa del *open government*, a pesar de *la Declaración del Gobierno Abierto del Open Government Partnership* compuesto por 57 países que está trabajando para crear un marco común de desarrollo.

Las redes son para él una potente arma que ha revolucionado la comunicación social y transformado las relaciones entre los seres humanos, en paralelo a una serie de instrumentos de la web 2.0 con incidencia creciente en los gobiernos y administraciones, tanto en el funcionamiento interno como en la posición de la ciudadanía en el proceso de gobierno (Criado, 2012). De ahí que

se abogue claramente por su utilización por gobiernos y administraciones *dentro de las estrategias de Open Governmnet*.

Termina con una descripción exhaustiva de los casos de **irekia** (gobierno vasco) con amplio desarrollo del enfoque y aporte de datos de esa experiencia ya internacionalmente conocida y reconocida, y el de **Forum Genil**, de magnitud muy diferente (ciudad de 30.000 h.) pero cuyos resultados en cuanto a estrategia social, participativa y colaborativa se aproximan al enfoque expuesto. Tanto en uno como en otro caso, constata una mayor participación ciudadana en entornos social media que en las web puramente institucionales, y también una mayor aceptación de las iniciativas privadas o ciudadanas que de las públicas.

Finalmente, en el **último capítulo**, **Jesús palomar** nos presenta un repaso de objetivos y resultados de la EPAC (Escuela de Administración Pública de Cataluña), con referencia más precisa a las estrategias 2.0 adoptadas, su despliegue y primeros resultados observables, así como el impacto enorme y disruptivo de estas herramientas de la web 2.0 en los procesos formativos o los relacionados con el mundo digital.

En definitiva, nos encontramos ante una publicación *imprescindible* para quien quiera aproximarse al aún escaso conocimiento científico sobre el impacto de las redes sociales en los Gobiernos y Administraciones públicas a fecha de hoy.

Las propuestas e hipótesis de trabajo, apoyadas en algunos datos, son muy prometedoras, si bien tendremos que esperar aún algo de tiempo a ratificarlas. Y sobre todo estar atentos a lo que nos vayan enseñando tanto las prácticas de gestión, como la propia labor académica e investigadora, en diálogo con dichas prácticas. Este es el camino ya abierto de manera pionera por **Criado y Rojas** con esta excelente publicación que los convierte, si es que no lo eran ya, en referentes básicos en este campo.

Antonio Díaz Méndez

www.administracióninteligente.es

antonio.diaz@administracioninteligente.es