LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A TRAVÉS DE MEDIOS DIGITALES

ANA IBARZ MORET Y RAFAEL RUBIO NÚÑEZ

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A TRAVÉS DE MEDIOS DIGITALES

LA PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO A TRAVÉS DE MEDIOS DIGITALES

Ana Ibarz Moret
Universidad Complutense de Madrid
ana.ibarz@gmail.com

Rafael Rubio Núñez
Universidad Complutense de Madrid
rafa.rubio@der.ucm.es

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES E IGUALDAD
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Madrid, 2019

Este trabajo se ha desarrollado de los siguientes proyectos y actuaciones:

Observatorio de la Participación.
III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España.
Periodo 2017-2019.

Grupo de Trabajo de Participación Ciudadana.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia,
Relaciones con las Cortes e Igualdad.

Proyecto de Investigación «Diagnóstico y evaluación de la participación ciudadana:
diseño metodológico y puesta a prueba».
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Catálogo general de publicaciones oficiales
http://publicacionesoficiales.boe.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares
del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total
o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos
la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2019:

Imagen de portada:
En Freepick - Studiogtock https://www.freepik.es/vector-gratis/comunicacion-internet_5188745.htm#page=1&query=comunicacion&position=27

© Ana Ibarz Moret

© Rafael Rubio Núñez

© Subsecretaría del Ministerio de Presidencia

© Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
http://www.cepc.gob.es
Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC PDF	044-19-051-0
NIPO CEPC EPUB	044-19-050-5
NIPO SGJ PDF	042-19-061-8
NIPO SGJ EPUB	042-19-051-0

La presente monografía es fruto del trabajo realizado en el marco del Compromiso 2.2: Observatorio sobre participación, coordinado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, dentro del III Plan de acción del España de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) 2017-2019.

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS 13

GLOSARIO DE TÉRMINOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS 19

PRÓLOGO 21

1. INTRODUCCIÓN 25

1.1. La sociedad digital en España 27
1.2. Un diagnóstico necesario 29

2. EL CIUDADANO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 35

3. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO 39

3.1. Beneficios potenciales del Gobierno Abierto 40
3.2. Planes de Acción de Gobierno Abierto de España 41
3.3. Principios del Gobierno Abierto 43
3.3.1. *Transparencia y rendición de cuentas* 43
3.3.2. *Participación* 44
3.3.3. *Colaboración* 47

4. LA INTERACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA RED 49

4.1. Coproducción de Gobierno a ciudadano (G2C) 50
4.2. Coproducción de ciudadano a Gobierno (C2G) 51
4.3. Coproducción de ciudadano a ciudadano (C2C) 51
4.4. Evaluación del valor público generado en la red 52

5. LA ADOPCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA 55

5.1. Estrategia TIC (2015-2020). Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos 57
5.2. La inclusión de las TIC en el ámbito gubernamental: del *e-Government* al Gobierno Abierto 59
5.3. El gobierno abierto en práctica 63
5.3.1. *Gobierno del País Vasco («Irekia»)* 64
5.3.2. *Ayuntamiento de Madrid («Decide Madrid»)* 66
5.3.3. *Barcelona («Decidim Barcelona»)* 70
5.3.4. *La participación y la transparencia en la Región de Murcia* ... 72
5.3.5. *Canarias («Canarias Participa») y Aragón («Participa Aragón»)* 75
5.3.6. *Casos de éxito en la gestión de las redes sociales en el ámbito de la Administración Pública* 77

6. METODOLOGÍA 81

6.1. Selección de la muestra y cuestiones técnicas 82
6.2. Páginas web 82
6.3. Buzones del ciudadano 83
6.4. Redes sociales 84
Fase I: estado general de los entes públicos de la Administración en redes sociales 85
Fase II: adopción de las redes sociales en los órganos centrales de la AGE 85
Fase III: interacción con los contenidos publicados por los órganos superiores de la AGE 85
Fase IV: las redes sociales de la AGE en periodo de cambios 86
Fase V: los contenidos publicados por los órganos de la AGE en Twitter 86
Fase VI: estado y evolución de la participación en Twitter 87

7. PÁGINAS WEB 91

7.1. Portal de Transparencia de la AGE 94
7.2. Punto de Acceso General 95
7.3. Perfiles de participación de los Ministerios 96
7.4. Estructura de los perfiles 96

7.4.1. *Acceso a los procedimientos* 97
7.4.2. *Procedimientos sometidos a participación pública* 105

8. BUZONES DEL CIUDADANO 109

8.1. Canales y vías habilitadas y utilizadas en cada ministerio 110
8.2. Registro y recepción 113
a. *Registro y posibilidad de tratamiento* 113
b. *Distribución de la recepción de quejas y sugerencias según el canal utilizado* 114
c. *Diferenciación entre quejas y sugerencias* 115
d. *Otros datos* 116
8.3. Procesamiento: selección, valoración y utilidad 117
a. *Proceso de selección inicial* 117
b. *Proceso de valoración y percepción de utilidad inicial* 118
8.4. Feedback y contacto posterior 119

9. REDES SOCIALES 123

9.1. Estrategias de uso y gestión de las redes sociales en la Administración Pública 124
9.2. Estado general de los entes públicos de la Administración en redes sociales 127
9.3. La adopción de las redes sociales en los órganos centrales de la AGE 130
9.3.1. *Ministerios* 130
9.3.2. *Secretarías de Estado* 132
9.4. La interacción con los contenidos publicados por los órganos superiores de la AGE 133
9.4.1. *Facebook* 133
9.4.2. *Twitter* 136
9.4.3. *Instagram* 143
9.4.4. *YouTube* 144
9.5. Las redes sociales de la AGE en periodo de cambios 146
9.6. Los contenidos publicados por los órganos superiores de la AGE en Twitter 152
9.6.1. *Tipo de contenido de las publicaciones en Twitter* 152
9.6.2. *Publicaciones con mayor tasa de interacción* 157
9.7. Estado y evolución de la participación en Twitter 161
9.7.1. *El uso de Twitter en la Administración para el fomento de la participación ciudadana* 162

9.7.2. *Contenido de las publicaciones sobre participación* 170
9.7.3. *La interacción de la sociedad con los contenidos publicados porentes públicos* 177

10. UNA REALIDAD EN CONSTRUCCIÓN 181

10.1. Páginas web 183
10.2. Buzones del ciudadano 184
10.3. Redes sociales 185

11. UN LARGO CAMINO POR RECORRER 191

11.1. Medidas específicas sobre Portales de Transparencia, Punto de Acceso General y perfiles de Participación ministeriales 193
11.2. Medidas específicas para buzones del ciudadano 195
11.3. Medidas específicas para redes sociales 195

12. BIBLIOGRAFÍA 199

13. ANEXOS 207

Anexo I. Ficha de análisis de los perfiles de participación ministeriales 207
Variable 1 — Ministerio/S.E. analizado 207
Variable 2 — Enlace directo al perfil ministerial 208
Variable 3 — Organización de la información en la página web 208
Variable 4 — Inclusión de listados de procedimientos 208
Variable 5 — Inclusión de fechas consultas públicas 208
Variable 6 — Inclusión de fechas procedimientos de audiencia e información pública 208
Variable 7 — Periodo de fechas indicado 208
Variable 8 — Cauce de realización de aportaciones 209
Variable 9 — Inclusión de buscadores 209
Variable 10 — Inclusión criterios de búsqueda 209
Anexo II. Cuadro de mando del análisis dinámico (dimensión de estudio y KPI's) 210
Anexo III. Categoría de contenidos en Twitter y descripción 211

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

GRÁFICO

Gráfico 1: Evolución del porcentaje de internautas con frecuencia diaria y semanal 28
Gráfico 2: cauce de realización de aportaciones y porcentaje 102
Gráfico 3: procedimientos sometidos a participación pública: distribución según tipo y porcentaje 105
Gráfico 4: distribución del tipo de procedimiento según ministerio y S.E. 106
Gráfico 5: canales de recepción de comunicaciones visiblemente indicados en la web de los ministerios. Número de ministerios y porcentaje 111
Gráfico 6: canales indicados expresamente para la recepción de quejas y sugerencias. Número de ministerios y porcentaje 111
Gráfico 7: recepción habitual de quejas y sugerencias por cada canal. Número de ministerios y porcentaje 112
Gráfico 8: recepción de quejas y sugerencias por derivación. Número de ministerios y porcentaje 112
Gráfico 9: posibilidades de explotación estadística de las comunicaciones y porcentaje..... 114
Gráfico 10: porcentaje promedio de entrada de quejas y sugerencias según el canal de recepción online 115
Gráfico 11: número de ministerios según el porcentaje que representan las sugerencias sobre el total de quejas y sugerencias 116
Gráfico 12: distribución entre quejas y sugerencias en porcentaje 116
Gráfico 13: procesos de selección de las comunicaciones recibidas 117
Gráfico 14: número de ministerios según el porcentaje de quejas y sugerencias que se perciben como útiles 118
Gráfico 15: número de ministerios según la valoración que realizan del contenido de las quejas y sugerencias, en la escala 0-10 119

Gráfico 16: número de ministerios que indican cada característica de las respuestas 120
Gráfico 17: interactuación posterior a la respuesta 121
Gráfico 18: existencia de reuniones surgidas a partir de una queja o sugerencia 121
Gráfico 19: comparación por órganos del promedio de tuits diarios, retuits y «me gusta» en Twitter 136
Gráfico 20: interacción de los perfiles de ministerios y S.E. en Instagram en porcentaje 144
Gráfico 21: presencia de ministerios en redes sociales en porcentaje 148
Gráfico 22: total de publicaciones en Twitter: distribución del tipo de contenidos 153
Gráfico 23: aportación de cada categoría de contenidos al total de interacciones (Twitter) 158
Gráfico 24: promedio de interacciones por publicación y categoría (Twitter) 160
Gráfico 25: total publicaciones categoría «participación» según ente público 163
Gráfico 26: post según el tipo de consulta en proyectos normativos en porcentaje 164
Gráfico 27: uso de *hashtags* en los tuits en porcentaje 175

TABLA

Tabla 1: objetivo general, específicos y derivados de la investigación 30
Tabla 2: herramientas de Participación Activa en la Administración Pública 45
Tabla 3: clasificación de la coproducción ciudadana en red 50
Tabla 4: marco de evaluación del valor público de las acciones gubernamentales en Red 52
Tabla 5: principales paradigmas de la gestión pública contemporánea 60
Tabla 6: bloques del estudio, metodología y fechas de análisis 88
Tabla 7: las diez páginas más vistas en el último mes 92
Tabla 8: número total de perfiles abiertos por entes públicos según Ministerio y red social 128
Tabla 9: número total de seguidores según Ministerio y red social 129
Tabla 10: presencia de Ministerios en redes sociales y fechas de creación ... 131
Tabla 11: muestra del análisis dinámico de perfiles en Facebook 135
Tabla 12: muestra del análisis dinámico de perfiles en YouTube 145
Tabla 13: presencia de S.E. en redes sociales 149

Tabla 14: publicación de contenidos de la categoría «participación» según ente público 166

ILUSTRACIÓN

Ilustración 1: elementos, principios y resultados del Gobierno Abierto 43
Ilustración 2: cambios hacia una Administración Pública 2.0. 62
Ilustración 3: apartado «Propuestas de Gobierno» del portal «Irekia» del Gobierno Vasco 65
Ilustración 4: fomento de la participación a través de «Irekia» en las propuestas de Gobierno 66
Ilustración 5: ejes de transparencia, participación y datos abiertos del portal web del Ayuntamiento de Madrid 67
Ilustración 6: herramienta de búsqueda y acceso a los datos municipales ... 68
Ilustración 7: registro en la plataforma «Decide Madrid» 68
Ilustración 8: perfil de Instagram de «Decide Madrid» (@decidemadrid) 70
Ilustración 9: perfil de participación «Decidim Barcelona» 71
Ilustración 10: *banner* sobre uno de los procesos abiertos (parte superior) e iniciativas ciudadanas 72
Ilustración 11: portal de transparencia de la Región de Murcia 73
Ilustración 12: portal de participación de la Región de Murcia 74
Ilustración 13: fases de los Presupuestos Participativos 75
Ilustración 14: perfil de participación «Participa Canarias» 76
Ilustraciones 15 y 16: ejemplos de tuits sobre «provisión de información» y «participación del perfil Aragón Gobierno Abierto 77
Ilustración 17: proceso de participación en la Ley de Participación de Castilla-La Mancha 79
Ilustración 18: cursos de Participación Ciudadana en Castilla-La Mancha ... 79
Ilustración 19: parte superior de la *home* del Portal de Transparencia 91
Ilustración 20: logotipo identificativo de la participación pública en proyectos normativos 93
Ilustración 21: apartado de «participación» del Portal de Transparencia de la AGE 94
Ilustración 22: apartado «Participación Pública» del Punto de Acceso General 95
Ilustración 23: apartado «Participación pública» del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 97
Ilustración 24: listado de procedimientos sin diferenciar trámites abiertos o cerrados del área de Agricultura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 98

Ilustración 25: ejemplo de listado con procedimientos abiertos, cerrados y próximos 99
Ilustraciones 26 y 27: ejemplo de perfiles sin trámites abiertos 100
de consulta pública previa 100
Ilustración 28: ejemplo de información sobre fechas de inicio y fin de envío de aportaciones 100
Ilustración 29: ejemplo de listado visual 101
Ilustraciones 30 y 31: ejemplo de cauce de realización de aportaciones mediante e-mails específicos 103
Ilustración 32: ejemplo de cauce de realización de aportaciones mediante formulario 103
Ilustración 33: ejemplo de cauce de realización de aportaciones mediante firma digital y sistemas análogos 104
Ilustración 34: gestión de mensajes e identificación del Buzón de Atención de la AGE 110
IIlustración 35: estrategias de uso de las redes sociales en las AA.PP. 125
Ilustraciones 36 y 37: ejemplos de publicaciones incluidas en la categoría «información institucional» (izquierda) y «servicios» (derecha) 154
Ilustraciones 38 y 39: ejemplos de tuits incluidos en la categoría «promoción de valores» 155
Ilustración 40: ejemplo de tuit incluido en la categoría «participación» 156
Ilustraciones 41 y 42: ejemplos de tuits incluidos en la categoría «otros» ... 157
Ilustraciones 43 y 44: ejemplos de tuits referentes a «colaboración» publicados por el Ministerio del Interior 159
Ilustraciones 45 y 46: ejemplo de tuits de consulta pública (izquierda) y de trámite de audiencia e información pública (derecha) 165
Ilustración 47: tuit del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades retuiteado por la S.E. de Comunicación 167
Ilustración 48: tuit de la S.E. de Comunicación sobre la apertura del procedimiento de consultas y trámite de audiencia e información pública 168
Ilustración 49: tuit de la Delegación de Gobierno en la Comunidad Valenciana sobre la apertura del procedimiento de consultas y trámite de audiencia e información pública 169
Ilustración 50: ejemplo de tuit con pregunta retórica 171
Ilustraciones 51 y 52: ejemplos de tuits con plazo de participación y dirección a la que remitir las aportaciones 172
Ilustración 53: ejemplo de tuit con enlace al portal de participación del Ministerio de Sanidad 173
Ilustraciones 54 y 55: ejemplo de tuit con enlace a documentos informativos (izquierda) y documento al que redirige (derecha) 174

Ilustración 56: ejemplo de tuit con emoticonos y texto resaltado 176
Ilustraciones 57 y 58: ejemplo de respuesta a tuits 178

GRAFOS

Grafo 1: relación establecida por los perfiles mediante retuits 138
Grafo 2: relación establecida por los perfiles mediante *replies* 140
Grafo 3: relación establecida por los perfiles mediante *replies,* retuits y menciones 142

GLOSARIO DE TÉRMINOS, ABREVIATURAS Y SIGLAS

AA.PP.:	Administraciones Públicas.
AEVAL:	Agencia de Evaluación y Calidad.
AGE:	Administración General del Estado.
INE:	Instituto Nacional de Estadística.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OGP:	*Open Government Partnership.*
ONTSI:	Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.
OSC:	Organizaciones de Sociedad Civil.
S.E.:	Secretaría de Estado.
TIC:	Tecnologías de la Información y la Comunicación.

PRÓLOGO

En los últimos años, han sido numerosas las iniciativas y estrategias de Gobierno Abierto las que se han puesto en marcha para incrementar la calidad de los servicios democráticos con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia de las acciones de Gobierno y la confianza de los ciudadanos en las instituciones mediante las posibilidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC).

Ante los actuales retos que afrontan las Administraciones Públicas (en adelante AA.PP.) de los países democráticos, las TIC se han convertido en útiles herramientas en la construcción de la legitimidad de las instituciones ante los públicos y en el impulso de las políticas de Gobierno Abierto; estas políticas se asientan en tres principios fundamentales, orientados a mejorar la transparencia de las organizaciones, la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de gestiones públicas y la colaboración de la Administración con la sociedad y el resto de *stakeholders* implicados en la acción pública.

La transparencia, la participación y la colaboración son entendidas como valores que contribuyen a la mejora de la calidad de los sistemas democráticos y a la adaptación de las Administraciones a los nuevos tiempos y sensibilidades, con el propósito de que las organizaciones sean más cercanas a la ciudadanía.

Para promover estos valores, en 2009 se funda la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, *Open Government Partnership*), una iniciativa internacional voluntaria que busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos con sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. Desde entonces la OGP se ha convertido en un foro internacional para compartir avances hacia el gobierno abierto entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado.

España no ha sido ajena a estos avances y desde agosto de 2011 forma parte de la Alianza impulsando estas políticas a través de sucesivos Planes de Gobierno Abierto (I Plan 2012-13 y II Plan 2014-16). El III Plan de Gobierno Abierto para el periodo 2017-2019 estructuraba sus compromisos en torno a cinco ámbitos temáticos estruc-

turados en ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación.

Mientras que los planes anteriores, no incluían compromisos relevantes en el terreno de la participación, este tercer plan incluía, dentro del eje de participación, el Observatorio de Participación, para llevar a cabo una evaluación sobre las actuales formas de participación en el ámbito público, para medir aspectos como su verdadera eficacia, así como el grado en que se tiene en cuenta la opinión de sus ciudadanos o de sus organizaciones representativas, tanto en el diseño y ejecución de políticas públicas, como en la prestación de los servicios públicos. Su principal actividad para este periodo consistía en la realización de cuatro diagnósticos previstos para abarcar las principales formas de participación en el ámbito de la Administración General del Estado (en adelante AGE): planes y programas públicos, órganos consultivos, elaboración de normas y canales digitales.

Para ello, a partir del segundo semestre de 2017, y bajo la coordinación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, se crearon una serie de grupos de trabajo preparatorios, para desarrollar protocolos que sirviesen como metodologías orientativas para cada uno de los diagnósticos. En esta tarea se implicó a expertos, a técnicos y a responsables de la AGE relacionados con la materia. Dichas actuaciones fueron coordinadas desde el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (con la colaboración inestimable de Cecilia Güemes), y junto a la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

El trabajo que ahora presentamos aborda el diagnóstico correspondiente al análisis de la participación en el ámbito de la AGE y sus organismos públicos a través de los medios electrónicos.

Concretamente, se centra en el análisis de las páginas web (Portal de Transparencia, Punto de Acceso General y perfiles de participación ministeriales), los buzones electrónicos y las redes sociales para determinar en qué medida y con qué alcance la opinión de sus ciudadanos o de sus organizaciones representativas son tenidas en cuenta en la formulación de las normas que les afectan, en el diseño y ejecución de las políticas y en la representación de los servicios públicos.

En este sentido, las tecnologías suponen un antes y un después en la comunicación de la Administración Pública, pues no solo facilitan el acceso a la información, sino que también permiten el establecimiento de una relación orientada a la constante innovación, interacción y participación activa de los ciudadanos.

El objetivo principal que se persigue con la realización de este estudio es presentar una panorámica completa y detallada de la situación actual de la participación ciudadana en los asuntos públicos a través del uso de los distintos medios electrónicos de los que dispone la Administración General del Estado (en adelante AGE).

Para ello, no solo se describe la adopción y uso de mecanismos y medios digitales en el ámbito público, sino que también se estudia cómo es la comunicación que llevan a cabo las organizaciones y la relación que la Administración establece con los ciudadanos, y viceversa, a través de estos canales para fomentar la participación.

En ese contexto, se plantean inquietudes y realidades referentes a la transformación digital de la Administración, permitiendo identificar buenas prácticas y áreas de mejora que contribuyan al estímulo de la participación ciudadana, al desarrollo de propuestas eficaces y al establecimiento de una comunicación bidireccional a través de distintos medios y canales digitales.

Así, la finalidad de este informe es, por una parte, evaluar y rendir cuentas sobre la eficacia, el uso y la evolución en el funcionamiento de los medios electrónicos y los servicios ofrecidos a través de los mismos por la Administración Pública; por otra parte, el informe facilita información, identifica casos de éxito y genera nuevo conocimiento con el fin de contribuir a la adopción de decisiones cada vez más documentadas en relación a la calidad democrática y al fomento de la participación en el ámbito público.

En cuanto a la estructura general del estudio, debemos señalar que se organiza en 11 capítulos, que comprenden distintas fases:

En primer lugar, en la introducción se presenta de forma breve la investigación y los principales temas que se analizarán en mayor profundidad en los distintos capítulos y fases, se expone la relevancia que adquiere la realización del estudio y se definen los principales objetivos que se persiguen mediante el desarrollo del mismo.

A continuación se lleva a cabo una fase exploratoria para reunir información actualizada sobre los principales conceptos en los que se fundamenta el estudio y se exponen los resultados del análisis bibliográfico con el fin de que el lector de este documento conozca el contexto general en el que se desarrolla el estudio. Este apartado se estructura en torno a 4 temas para facilitar su análisis:

El ciudadano y la Administración Pública: se expone la valoración general de los servicios públicos por parte de la ciudadanía.

La Administración Pública y el Gobierno Abierto: referente a los procesos de modernización del ámbito público ante este nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica.

La adopción de las tecnologías en la Administración: contiene un análisis de la evolución de las tecnologías en las entidades públicas y describe el potencial de estas herramientas en el fomento de la comunicación, la innovación y la participación de entes de distintos niveles administrativos.

La interacción de la Administración en la red: referente a la generación de relaciones entre gobernados y gobernantes y a la creación de valor público mediante el establecimiento de espacios de cocreación.

Tras esta primera fase, se desarrolla el marco metodológico, justificando el proceso desarrollado, el objeto de estudio y el periodo de análisis para cada medio y fase de la investigación; ello permitirá ahondar en la estructura, uso y funcionamiento de los medios electrónicos en la AGE.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos de los análisis para determinar de qué forma las organizaciones se comunican a través de los medios electrónicos

y cómo fomentan la participación de los ciudadanos a través de estos canales. Asimismo, se estudia cómo la sociedad utiliza los medios electrónicos para involucrarse en las gestiones y actividades gubernamentales. La información queda organizada en tres apartados: páginas web, buzones electrónicos y redes sociales.

Finalmente, se exponen las conclusiones extraídas durante la realización de la investigación y las recomendaciones operativas propuestas para la mejora en la gestión de los medios electrónicos de la Administración como vías de comunicación y de participación ciudadana.

Asimismo, se incluye un breve informe ejecutivo con los principales resultados extraídos en las distintas partes del estudio, así como diversos documentos anexos que incluyen informaciones adicionales y la bibliografía consultada para la fundamentación de las partes de este informe.

Esperamos con este trabajo, junto a los otros tres estudios ya mencionados, haber conseguido responder a una demanda de la sociedad civil de poder medir el grado de participación ciudadana en la toma de decisiones y actividades gubernamentales.

Rafa Rubio

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, las Administraciones Públicas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han hecho frente a los retos derivados del desarrollo de las sociedades digitales (Conejero, 2014).

En este sentido, la Administración ha venido afrontando diversas modificaciones en sus estructuras con el fin de llegar a ser instituciones con capacidad para optimizar su rendimiento y crear valor público para la sociedad en espacios digitales mediante la transmisión de información, el conocimiento y la creación de bienes intangibles (García de Castro, Merino, Landaeta y Villar, 2004; Criado, 2016a).

Derivados de esas necesidades y exigencias sociales han surgido los activos intangibles —como son la transparencia o la participación—, convirtiéndose en importantes factores de la economía del conocimiento. Su gestión en el ámbito público y su comunicación han adquirido una gran relevancia, pues ya no solo es importante ofrecer respuestas a los ciudadanos, sino que también es necesario crear espacios para el intercambio y la relación que permitan distintos modos de expresión ciudadana (García de Castro et al., 2004).

Ante este contexto, las entidades públicas deben continuar centrando sus esfuerzos en satisfacer las «demandas, necesidades y preferencias de una ciudadanía más informada», que reclama que «la provisión de bienes públicos responda a criterios de calidad, efectividad, eficiencia y eficacia, junto con una mayor transparencia y equidad en el ejercicio de la acción pública» (Conejero, 2014:39).

Para lograr esta mejora de los servicios públicos y modernizar las clásicas estructuras jerarquizadas que caracterizan a la Administración Pública, los países no solo han promovido leyes sobre el derecho a la información. También han implantado diversos dispositivos y tecnologías con el fin de avanzar en la trayectoria de las instituciones públicas hacia el paradigma del *Open Government* o Gobierno Abierto y la gobernanza pública inteligente, centrada en la creación de valor público mediante la colaboración con la ciudadanía (Criado, 2016b).

En este sentido, el Gobierno Abierto supone la tercera etapa de evolución de la Administración Pública —tras las fases de modernización de técnicas gerenciales y de gestión de la Administración Electrónica— y se halla en pleno proceso de asentamiento y maduración; ante este escenario, el Gobierno Abierto supone una nueva forma de actuar mediante la cual las Administraciones se comprometen a modernizar la gestión pública a través de la apertura de la información, el aumento de la transparencia, y la promoción de la participación e interacción con los ciudadanos.

España ha venido desarrollando diversos Planes de Acción sobre Gobierno Abierto que abarcan un conjunto de actuaciones que comprometen a las organizaciones y a la sociedad en el desarrollo de los objetivos de esta iniciativa. Así, las entidades públicas no son ajenas a las exigencias de que la información sea completamente accesible, aunque ello no solo se limite al mero hecho de publicar datos para demostrar ser transparentes; también es preciso que adquieran el compromiso de que sus informaciones sean comprensibles y reutilizables, así como de estimular la participación y colaboración de la sociedad con la Administración.

Por tanto, la comunicación de la Administración desempeña un papel fundamental, pues a través de esta se puede legitimar lo público, establecer o estrechar vínculos con otros órganos gubernamentales y disponer de un canal directo a través del que dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, avanzando así en la capacitación de las Administraciones Públicas para llegar a gobernar con la sociedad.

La implementación y el uso de medios electrónicos en las instituciones persigue la mejora de la calidad de vida de las personas, orientándolas en todo momento hacia acciones públicas, como la participación ciudadana en procesos de toma de decisiones, lo que ha venido a denominarse Participación 2.0. En este sentido, las tecnologías permiten acceder de forma sencilla a los recursos del conocimiento, difundir información, conocer las opiniones de los públicos e interactuar con ellos.

Es decir, las tecnologías contribuyen a generar estos procesos colaborativos e «involucrar a ciudadanos y comunidades para que desempeñen un papel activo en la concertación de servicios y políticas públicas» (Zurbriggen y González, 2015:143).

Así, los ciudadanos y el resto de *stakeholders* se convierten en actores cada vez más activos e indispensables en la mejora de la Administración, a través de una colaboración orientada a la innovación y al establecimiento de una relación bidireccional con los públicos. Ello es fundamental para abordar el problema de la crisis de desconfianza y legitimidad que actualmente afronta lo público (Canel, M.J. y Luoma-aho, 2015).

Asimismo, la presencia de las instituciones en medios electrónicos sirve para saber cuáles son las demandas, necesidades y problemas que aquejan a la sociedad (Genovès i Avellana, 2013), de tal forma que para afrontar la pérdida de confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, la acción de los Gobiernos debe ser más abierta y participativa; asimismo, también es necesario acercarse más a los ciudadanos y escucharles para hacer frente a la sensación existente de desarraigo por parte de la sociedad civil.

No obstante, y a pesar de que la adopción de las tecnologías en la Administración no es algo novedoso y que su impacto en la misma todavía no ha alcanzado el pleno desarrollo, debemos reconocer notables avances en distintas áreas del ámbito público (Cerillo i Martínez, 2011). Por ello, es necesario que se produzca «un cambio cultural y de funcionamiento de las Administraciones y responsables políticos» (Duarte, 2015:275), y que estos entiendan el potencial de las tecnologías para generar innovaciones en la prestación de servicios públicos y en la creación de valor público.

La constante transformación de las sociedades y la velocidad a la que se producen estos cambios se ve directamente influenciada por los avances de la tecnología, cuya incorporación a nuestras vidas se ha producido de forma rápida y progresiva, no solo impactando en la sociedad, sino en el ámbito público.

Hace dos décadas era difícil prever la importancia que Internet estaba adquiriendo en la sociedad y los cambios radicales que provocaría en muchos de los hábitos diarios de nuestras vidas; sin embargo, «la evolución tecnológica es un hecho, una constante. […] Esta es la realidad y la Administración no se puede quedar al margen de esta evolución» (Vehí i Torra, 2013:8).

Por ello, la Administración «debe posicionarse a la vanguardia del uso de las nuevas tecnologías para hacer de tractor de la sociedad y economía españolas, por lo que ha de emprender una transformación integral y convertirse en una Administración Digital» (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015:8).

1.1. La sociedad digital en España

Para evaluar la participación a través de medios digitales, debemos tener en cuenta, en primer lugar, el contexto político, económico y social que viene marcando a España desde hace tiempo, y que ha exigido del esfuerzo redoblado del Gobierno y de las entidades públicas. Un contexto en el que la adopción de las tecnologías, el desarrollo del Gobierno Abierto y la gobernanza pública inteligente desempeñan un papel fundamental para la mejora de los servicios públicos y el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

La situación que el país vivió forzó a la Administración a llevar a cabo importantes recortes presupuestarios en cada uno de los ámbitos del sector público. Al mismo tiempo, las tasas de desempleo de la población crecían, caía la riqueza de las familias y aumentaba su nivel de endeudamiento. Todo ello provocó un escenario en el que el profundo malestar de la ciudadanía quedó evidenciado, derivando en una creciente desconfianza de la sociedad en lo público.

En este punto, debemos señalar que, habiendo dejado atrás el periodo más complicado de la crisis, tanto el Gobierno como las instituciones públicas siguen afrontando un contexto de desafección ciudadana y desconfianza, pues todavía son percibidos como entes opacos y poco afines a la apertura de información y rendición de cuentas (Criado, 2017).

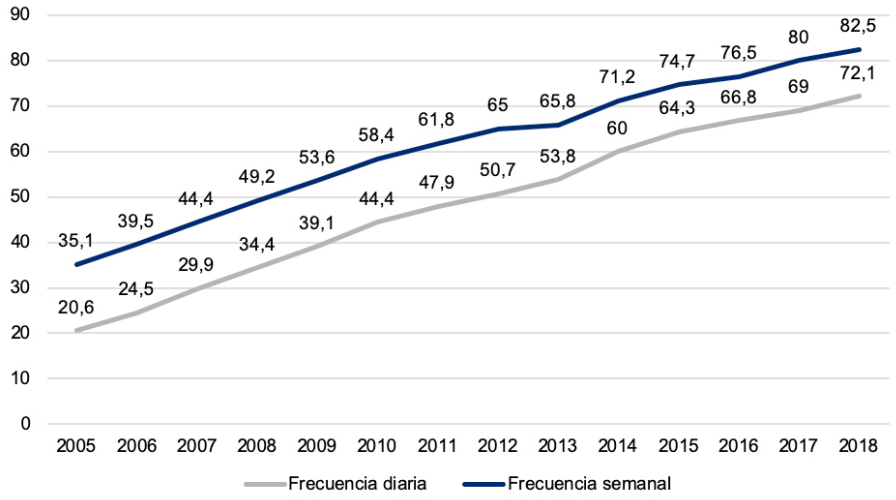
En este sentido, el principal reto al que se enfrentan las Administraciones es la reconstrucción de la confianza, aunque este queda asociado a garantizar la legitimidad, reforzar la transparencia, promover la participación y el compromiso de los ciudadanos para reducir el *gap* existente entre gobernados y gobernantes.

Según datos reportados en el barómetro del informe Edelman (2018), la confianza de los Gobiernos y Administraciones persiste y continúa en bajada. Durante 2017 se vivió una de las crisis de confianza más graves en décadas, un periodo caracterizado por la retirada de los Estados Unidos de su papel como líder en la lucha mundial por la libertad humana, por el debilitamiento de los derechos humanos, del estado de derecho y de la sociedad civil (Abramowitz, 2018; Edelman, 2018).

En cuanto a España, cabe destacar que se sitúa por debajo del promedio global de confianza en los Gobiernos, siendo de un 38% la confianza de la población en esta institución, un porcentaje que se encuentra 5 puntos por debajo de la media global de confianza (Edelman, 2018).

En segundo lugar, cabe considerar el contexto tecnológico y el desarrollo de la Sociedad de la Información, donde el porcentaje de hogares españoles con acceso a Internet es del 79,9% (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2018). Asimismo, la población internauta española de 16 a 74 años alcanza los 30.224.165 usuarios, lo que supone un 87,3% del total de la población, según se expone en el informe *Perfil sociodemográfico de los internautas. Análisis de datos INE 2018* (ONTSI, 2019).

Gráfico 1: Evolución del porcentaje de internautas con frecuencia diaria y semanal.



Fuente: elaboración propia a partir del Informe *Perfil sociodemográfico de los internautas. Análisis de datos INE 2018* (ONTSI, 2019).

Este mismo informe se refiere a la tendencia creciente en la evolución del porcentaje de usuarios, revelando que la frecuencia de uso de Internet entre la población española también continúa en constante aumento, señalando que en 2018 siete de cada diez personas accedieron diariamente a la red (72,1%).

Asimismo, en los últimos años no solo ha ascendido el número de usuarios de Internet, sino quetambién se ha visto reducido el valor de la brecha de género, que ha pasado de 4,1 puntos en el año 2013 a 1,0 punto en 2018 (INE, 2018).

Ante este escenario, merece especial atención la rápida adopción y uso de los medios sociales entre la población. Según el *Estudio anual de redes sociales* (2018) publicado por *IAB Spain*—la asociación de la publicidad, el marketing y la comunicación digital en España—, el 85% de la población entre los 16 y los 65 años es usuaria de redes sociales; además, el *Informe sobre el progreso digital en Europa. Perfil de España* (2017) constata que el uso de estos medios en España es superior a la media europea, 67% frente al 63%, respectivamente.

En cuanto al uso de la Administración electrónica en España, cabe señalar que durante 2017, el 60,4% de mujeres y el 62,2% de hombres de edades comprendidas entre los 16 y los 74 años utilizaron Internet para interactuar con la Administración Pública (INE, 2017).

En suma, estos datos evidencian el impacto de Internet y de las TIC en la sociedad en general, y en particular en las AA.PP., reflejando que las tecnologías desempeñan un papel fundamental en las estrategias de comunicación y de Gobierno Abierto de las organizaciones, no solo por su capacidad para impactar en la forma de gestionar el espacio público o reestructurar los procedimientos, sino también para acercarse a los ciudadanos, establecer vínculos con ellos y fortalecer la confianza en lo público mediante la generación de espacios de cocreación y participación que añadan valor a las sociedades.

1.2. Un diagnóstico necesario

Como hemos señalado anteriormente, los principios en los que se sustenta el paradigma del Gobierno Abierto están siendo implementados por los gobiernos y Administraciones de distintos países con el fin de incorporar los cambios derivados de un mayor acceso a la información y promover la creación de una Administración más democrática a través del uso de las tecnologías.

Así, en este estudio se evalúa el *statu quo* sobre diversas cuestiones que sirven para conocer y determinar el uso de los medios electrónicos en el ámbito público, centrándonos en las páginas web, los buzones electrónicos y las redes sociales.

El uso de los medios digitales en el ámbito público no solo implica una predisposición abierta a la innovación y a la mejora constante de la Administración Pública, sino también al carácter dinámico de las demandas, expectativas o necesidades de los

stakeholders, que pueden acceder y colaborar con los diversos servicios administrativos y participar en las decisiones que afectan al espacio público.

Por ello, este trabajo ofrece una visión conjunta sobre el uso de los mecanismos electrónicos de participación y diálogo de los que dispone la AGE para comunicarse con los distintos actores que componen la esfera sociopolítica, así como para fomentar y facilitar su participación en determinadas actividades y decisiones que afectan a la gestión del espacio público.

En este sentido, el documento toma forma de análisis de situación sobre el estado de la participación en el ámbito público con el fin de identificar buenas prácticas y áreas de mejora para desarrollar estrategias de participación y comunicación que sean eficaces y eficientes.

Asimismo, mediante la realización de este diagnóstico también se busca conocer cómo es la comunicación que lleva a cabo la Administración a través de los medios electrónicos, de qué forma estos canales se utilizan para estimular la participación ciudadana y el tipo de contenidos que se difunden con este fin.

Todo ello permitirá conocer los efectos que la implantación de estas políticas tiene sobre la confianza de la sociedad en las AA.PP. con el fin de promover fórmulas de mejora en la aplicación de estos servicios y realizar recomendaciones operativas para la gestión de los medios electrónicos de la AGE como vías de comunicación para articular la participación ciudadana.

Tabla 1: objetivo general, específicos y derivados de la investigación.

Objetivo general
• Ofrecer una visión conjunta sobre el uso de los mecanismos electrónicos de participación y diálogo de los que dispone la AGE para comunicarse con los distintos *stakeholders* que componen la esfera sociopolítica, fomentar y facilitar su participación en distintas actividades y gestiones de ámbito público.
Objetivos específicos
• Desarrollar una metodología para evaluar la participación de la sociedad en los asuntos públicos a través de canales digitales, así como el grado de eficacia de los mecanismos y medios disponibles en la Administración para el fomento de la participación. • Identificar y obtener información sobre cómo es la comunicación y la participación a través de las páginas web, redes sociales y buzones, con el fin de llevar a cabo un primer diagnóstico de la situación que refleje la realidad de cada uno de los canales de participación existentes y el comportamiento de la Administración y sus públicos en los mismos. • Identificar buenas prácticas y áreas de mejora derivadas de la observación directa de las páginas web, de los buzones electrónicos y de las redes sociales con el fin de proponer recomendaciones para promover e impulsar la participación ciudadana a través de los medios digitales y desarrollar estrategias de comunicación eficaces que contribuyan a involucrar a la sociedad en los asuntos públicos.

Objetivos derivados
• Realizar recomendaciones y propuestas de refuerzo y mejora para la gestión de los medios electrónicos en la Administración como vías de comunicación y participación que favorezcan la creación de valor público y la coloración con los ciudadanos.

Fuente: elaboración propia.

Como ya hemos señalado, este estudio queda enmarcado en el primero de los tres objetivos básicos incluidos en el III Plan de Acción de España (2017-2019) de la Alianza para el Gobierno Abierto. Los objetivos de este Plan se basan en:

1. Potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil procurando que las acciones de Gobierno Abierto respondan a las necesidades reales de los ciudadanos.
2. Asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la Administración (estatal, autonómica y local) que propicien iniciativas conjuntas de Gobierno Abierto acordes con la realidad del Estado español.
3. Fortalecer los cimientos del Gobierno Abierto y sentar las bases que permitan la adopción de medidas más allá del III Plan.

El III Plan de Acción promovido por España incluye 20 medidas estructuradas en torno a cinco grandes ejes transversales: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación; en este caso, el estudio se circunscribe al segundo de los ejes, la «participación», que se compone de una cuádruple evaluación sobre los órganos consultivos, el trámite de la información pública, los planes y programas públicos, y por último, las páginas web y los mecanismos electrónicos de participación de la AGE y de las instituciones públicas, como son los Portales de Transparencia, los buzones ciudadanos y las redes sociales.

El eje «participación» busca aumentar la integridad pública mediante el refuerzo de la participación y la transparencia. Dentro del mismo se establece el compromiso 2.2., titulado «*Observatorio sobre participación y diagnóstico (fase diagnóstico y recomendaciones)*».

Cabe destacar que la participación y la transparencia son bienes intangibles que se encuentran intrínsecamente ligados, pues las instituciones no solo afrontan una crisis de confianza y legitimidad, sino también una crisis de apatía relacionada con la participación ciudadana. En este sentido, Guardián Orta (en Calderón y Lorenzo, 2010) expone que una mayor transparencia por parte de la Administración implicará una mayor reacción de la ciudadanía, y por ende, una mayor participación y compromiso por parte de la misma.

Es por ello que debemos entender los bienes intangibles del ámbito público como un todo, que sumados «pueden utilizarse para mejorar la calidad de servicio a

los ciudadanos y alcanzar la excelencia en la gestión, así como reflejar el compromiso social y medioambiental de la entidad» (Bossi, Fuertes y Serrano, 2005:224), contribuyendo a la creación de un sistema público sólido y cercano al mundo real con el que interactúa.

La transparencia implica ver el interior de las decisiones tomadas en las instituciones (Rubiños, 2017), y a consecuencia de la creciente percepción de la corrupción en España, la transparencia de las instituciones no solo ha generado interés, sino que ha sido un constante foco de atención para medios de comunicación y ciudadanos.

Es decir, ha pasado de ser un ámbito poco conocido o mencionado, a ser una herramienta de prevención de las malas praxis, contribuyendo a un mejor entendimiento de las razones que motivan a las autoridades a tomar determinadas decisiones sobre políticas públicas, y por ende, al incremento de la legitimidad de la institución que las toma (Rubiños, 2017).

Así, la transparencia de la Administración Pública debe servir para que los ciudadanos entiendan y comprendan las actividades y gestiones llevadas a cabo por las instituciones, con el fin de que se formen una opinión sólida y para que se fomente la participación ciudadana (Herrera, 2017).

Además, los ciudadanos esperan que el comportamiento de la Administración Pública se enfoque a la consecución de los intereses generales de la población, por lo que la comunicación y su interactuación con el público se presentan como aspectos esenciales. Para ello, la Administración no solo debe tener en cuenta los cambios que se han venido produciendo en las prácticas comunicativas, sino también que los ciudadanos se acercan «al concepto de *stakeholder,* e incluso de *socio* del sector público» (Canel y Luoma-aho, 2017:36).

Como venimos apuntando, es evidente que los nuevos tiempos requieren de nuevas formas de hacer, y las nuevas necesidades y exigencias sociales demandan nuevas respuestas, por lo que para ser legitimada, la Administración —al igual que la democracia— no debe permanecer estática, sino que debe evolucionar de forma constante.

Este diagnóstico aspira a contribuir a una mejora en las formas de organización y participación, coproducción y colaboración entre ciudadanos y Administración Pública mediante el uso de los medios electrónicos.

Confiamos en que pueda permitir a la Administración establecer estrategias para reforzar el diálogo con los ciudadanos a través de medios electrónicos y su participación en los asuntos de preocupación pública, así como implementar medidas más eficientes y eficaces para impulsarla y fomentarla; asimismo, la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones también se verá reforzada al poner a disposición de los ciudadanos la información sobre los canales y servicios de participación que están disponibles en la AGE.

No obstante, la puesta en práctica de la transparencia y la promoción de la participación en el ámbito público es un complejo proceso que no solo requiere del esfuer-

zo de las instituciones para rendir cuentas y mejorar la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos; también requiere del involucramiento de la ciudadanía para aportar valor a la Administración e «intervenir en los asuntos públicos, mejorando así la calidad de vida de los miembros de su comunidad» (Piqueiras, 2017:84).

Es decir, la adopción y uso de las tecnologías implica que los Gobiernos dejen atrás rígidos procedimientos y formas de actuar, obligándoles a evolucionar y realizar cambios, no solo para dotar a los ciudadanos de información, sino también para otorgarles la oportunidad de opinar, analizar, modificar y proponer cambios legislativos, en actividades, planes y programas públicos con el fin de mejorarlas o reforzarlas (Quintanilla y Gil-García, 2013).

En este sentido, cabe señalar que la transparencia, la participación ciudadana en los asuntos públicos y la colaboración han ido ganando espacio en la agenda política, especialmente tras la aprobación de la Ley 19/2013[1], de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que tiene por objeto «ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen Gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento».

Esta Ley no solo compromete a las entidades públicas a ser más activos en la difusión de información a la ciudadanía, sino también a interactuar con ella y fomentar su participación, haciendo referencia a las potencialidades que brindan Internet y las tecnologías.

Además, el preámbulo de la norma establece que «solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos».

Es decir, las premisas que se establecen en esta Ley exigen a las entidades públicas y a sus responsables el compromiso de comunicarse y relacionarse con la sociedad, así como propiciar la participación a través de distintos canales con el fin de encaminarse al Gobierno 2.0. Para ello la Ley presta especial atención a las TIC, considerándolas herramientas útiles mediante las cuales la ciudadanía puede obtener información desde un solo punto de acceso.

Debemos recordar que ya han pasado cinco años desde que esta Ley entró en vigor, por lo que resulta importante revisar si la Administración está cumpliendo con las premisas que establece, y consecuentemente, si los medios electrónicos se están utili-

[1] Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En *Boletín Oficial del Estado* (BOE), de 10 de diciembre de 2013, núm. 295, pp. 97922-97952. Ref.: BOE-A-2013-12887. Consultado por última vez el 23 agosto, 2018. Disponible en: https://bit.ly/2oF8v6r.

zando de forma correcta como herramientas que potencien la transparencia, y promuevan el debate, la participación y la colaboración por parte de los ciudadanos.

La participación de la ciudadanía en el ámbito público, y en concreto en la toma de decisiones, es un derecho reconocido en el Artículo 23.1 de la Constitución española, donde se establece que «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». Asimismo, en el Artículo 9.2 se establece que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones […] y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Por otra parte, la participación ciudadana en los asuntos públicos de la AGE —tanto de consulta pública previa, como de trámite de audiencia e información pública— queda regulada en la Ley 50/1997[2], de 27 de noviembre, del Gobierno, que en su artículo 26 establece el procedimiento a seguir en la elaboración de los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias; en la Ley 39/2015[3], de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y en la ORDEN PRE/1950/2016[4], de 2 de octubre por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los departamentos ministeriales.

Teniendo en cuenta este marco normativo, la Administración ha desarrollado e incorporado diversas plataformas y herramientas tecnológicas, y ha comenzado a utilizar otras ya existentes para comunicarse con la sociedad y estimular su participación, como son los Portales de Transparencia y los Puntos de Acceso General, los buzones ciudadanos o las redes sociales para cumplir con los principios de Gobierno Abierto.

Desde una perspectiva bidireccional, estas plataformas tecnológicas no solo permiten a los ciudadanos involucrarse en la toma de decisiones, manifestar sus necesidades y propuestas, sino que también permiten a la Administración preguntar sobre las cuestiones de especial trascendencia para la gestión del espacio y los asuntos públicos.

---

[2] Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que en su artículo 26 establece el procedimiento a seguir en la elaboración de los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias. En *Boletín Oficial del Estado* (BOE), de 28 de noviembre de 1997, núm. 285. Ref.: BOE-A-1997-25336. Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019. Disponible en: https://bit.ly/2nnGGzc.

[3] Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En Boletín Oficial del Estado (BOE), de 2 de octubre de 2015, núm. 236. Ref.: BOE-A-2015-10565. Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019. Disponible en: https://bit.ly/2kZaNgJ.

[4] ORDEN PRE/1950/2016, de 2 de octubre por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016. En Boletín Oficial del Estado (BOE), de 5 de octubre de 2016, núm. 241, pp. 71075-71077. Ref.: BOE-A-2016-9121. Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019. Disponible en: https://bit.ly/2TIIm3R.

CAPÍTULO 2

EL CIUDADANO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las TIC han transformado profundamente nuestra sociedad, conformando un nuevo panorama en el que los ciudadanos han adquirido distintos hábitos y expectativas sobre la utilización de los servicios digitales y la comunicación a través de estos canales.

La capacidad de las tecnologías para fortalecer los vínculos existentes con la ciudadanía y crear nuevas relaciones hace que los medios electrónicos cada vez sean más utilizados por los Gobiernos y las distintas instituciones, además de ganar popularidad entre los ciudadanos y el resto de *stakeholders* para interactuar con la Administración e implicarse en asuntos y gestiones de carácter público.

En vista de lo expuesto, debemos seguir considerando el contexto de desafección, la falta de confianza y la percepción negativa hacia las instituciones por parte de la ciudadanía, así como las complejidades sociales, políticas, culturales y tecnológicas, con el fin de conocer cuáles son las principales demandas que tienen los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública

Así, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios (en adelante AEVAL) abordó en el informe *Estabilidad y mejoría de los servicios públicos* (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016) la percepción de los residentes en España con respecto a las distintas políticas y servicios públicos en los últimos años.

Los datos, referentes al año 2015, reflejan una tendencia positiva en cuanto al grado de importancia que los ciudadanos otorgaban por aquel entonces a los servicios públicos:el 43% de los encuestados otorgó la máxima importancia a los servicios públicos, una tendencia queha ido en aumento desde 2012 (primer año del que se dispone de estos datos).

El 91% de la población evaluó los servicios públicos con puntuaciones comprendidas entre el 7 y el 10, reflejando la evidencia que los españoles ya otorgaban a los servicios públicos; asimismo, se observa que la importancia concedida a los servicios

públicos varió dependiendo de la edad: más del 60% los ciudadanos en edades comprendidas entre los 35 y los 54 otorgaron una gran importancia a estos servicios (9 o 10 puntos), mientras que entre encuestados más jóvenes —en edades comprendidas entre los 18 y 24 años— los servicios públicos fueron considerados de mucha importancia por el 50% de ellos.

En cuanto a la opinión de los ciudadanos sobre algunas dimensiones relacionadas con el funcionamiento de los servicios públicos, debemos señalar que las dimensiones mejor valoradas fueron la posibilidad de acceso a los servicios a través de Internet (el 81% de los ciudadanos opinaron que esta posibilidad había mejorado), seguida de la incorporación de las nuevas tecnologías (el 78% de los encuestados consideraron que se había mejorado).

En el otro extremo, la dimensión peor valorada de todas fue la posibilidad de participación de los ciudadanos, a pesar de que se observó que había experimentado una mayor mejoría, tanto en el aumento de las personas que creían que había mejorado, como en la disminución de quienes afirmaron que había empeorado.

El estudio evidenciaba que, aunque en 2015 desde la Administración sí se había impulsado la adopción y uso de las tecnologías, la posibilidad de que los ciudadanos participaran en la acción y gestiones públicas a través de los medios electrónicos todavía era limitada.

En cuanto a la evolución en el uso de Internet y la Administración electrónica en relación a otros canales de contacto con las instituciones públicas, debemos señalar que durante 2017, el 60,4% de mujeres y el 62,6% de hombres de edades comprendidas entre los 16 y los 74 años utilizaron Internet para interactuar con la Administración Púbica (INE, 2017).

En este sentido, el contacto con la Administración a través de Internet y las tecnologías ha seguido una clara tendencia positiva, aunque el canal presencial todavía sigue siendo el principal medio a través del cual los ciudadanos contactan con las instituciones públicas, con una diferencia de 32 puntos porcentuales más respecto al uso de Internet (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016).

Si nos centramos en el tipo de consulta o gestión que el ciudadano realizó en su último contacto con la Administración a través de Internet, debemos señalar que el involucramiento en procesos de participación ciudadana en 2015 se encontraba en niveles muy bajos (inferiores al 5%). Por el contrario, la búsqueda de información de cualquier tipo o la consulta de boletines oficiales continuaba siendo el principal motivo de contacto con la Administración a través de esta vía.

Por otra parte, las consultas que exigieron menor nivel de complejidad fueron las más utilizadas por los ciudadanos (descargar formularios, buscar información o solicitar una cita), mientras que las acciones que suponen mayor dificultad, otienen mayor importancia para el ciudadano, presentaron niveles de uso inferiores (procesos de participación ciudadana, presentar quejas y sugerencias, realizar pagos o solicitar certificados digitales, etc.).

Evidenciado de nuevo el impacto de Internet y de las tecnologías en las relaciones entre instituciones públicas y ciudadanos, cabe destacar que la confianza también es un elemento fundamental debido a su potencial en la demanda y uso de los servicios de la Administración Electrónica y de Gobierno Abierto. Es decir, si la ciudadanía confía en su Gobierno y en las instituciones, demandará mayores servicios de Gobierno Abierto, por lo que potenciar el uso de estos servicios entre los ciudadanos también es fundamental para mejorar los niveles de confianza de los mismos en la Administración, debido a que permiten y promueven una gestión gubernamental mucho más abierta, transparente y con mejor rendición de cuentas.

Así, es interesante señalar que el *Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España* (ONTSI, 2013) determinaba que el 58,3% de los usuarios de servicios de e-Administración desconfiaban menos de la Administración Pública; asimismo, los encuestados que no habían visitado webs institucionales (70,4%) desconfiaban más de la Administración Pública que los que sí lo habían hecho (58,6%), aunque el porcentaje de desconfianza de estos últimos continuaba siendo elevado.

CAPÍTULO 3

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO

Actualmente, el concepto de Gobierno Abierto se halla en pleno proceso de maduración y consolidación. Se trata de un concepto que pretende hacer visible un nuevo paradigma en la gestión y los servicios públicos; sin embargo, fue a finales del siglo xx y principios del xxi cuando se comenzó a hacer hincapié en la importancia de la apertura y acceso total a la información y a las actividades públicas con el objetivo de crear una democracia participativa, en la que los ciudadanos pudieran participar en los procesos de toma de decisiones (Noveck, 2012).

Fueron dos los hechos relevantes que impulsaron esta nueva forma de gobernanza en abierto: en primer lugar, los avances de la Web 2.0 y la adopción del Gobierno Electrónico, que supuso el aprovechamiento del potencial de las TIC; y en segundo lugar, la promulgación de leyes de transparencia en distintos países con el fin de promover el libre acceso a la información y a los procesos de toma de decisiones públicas, así como para robustecer los tres principios en los que se sustenta el Gobierno Abierto: la transparencia, la participación y la colaboración (Noveck, 2012; Quintanilla, 2017).

Por tanto, el Gobierno Abierto se define como «una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica» que se basa en los valores y principios de la «transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción» (Cruz-Rubio, 2015:51).

Además, se constituye como un modo y/o estrategia para la implementación, control y evaluación de las políticas públicas y procesos de modernización administrativa, que ubica al ciudadano en el centro de atención y que utiliza las tecnologías con el fin de promover un mejor accionar de las Administraciones, acercarse a los ciudadanos, interactuar con ellos y crear vínculos (Cruz-Rubio, 2015).

Fue Barack Obama quien retomó en enero de 2009 esta forma de gobernanza en abierto durante sus primeros momentos en la presidencia de los Estados Unidos mediante el

Memorandum for Transparency and Open Government (Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto). Así, el Gobierno Abierto tiene la finalidad de «reforzar los vínculos que unen a los ciudadanos con sus gobernantes con el establecimiento de vías de diálogo más adecuadas para que los ciudadanos puedan ser más partícipes en el desarrollo de las políticas públicas» (Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, s.f.).

En este sentido, el Gobierno Abierto enfatiza la importancia de instaurar sistemas de rendición de cuentas contra la corrupción política, una participación más democrática en la toma de decisiones y en el desarrollo de políticas públicas, y de colaboración entre la Administración, ciudadanos y resto de *stakeholders* (*White House*, 2009; Lathrop y Ruma, 2010; Sandoval, 2013; Quintanilla y Gil-García, 2013; Quintanilla, 2017), estableciendo la incorporación de las TIC como herramientas facilitadoras de creación de vínculos e interacción con la ciudadanía, promoviendo un mejor funcionamiento de las Administraciones.

Desde entonces, han sido muchos los países que han incorporado políticas de Gobierno Abierto en sus Administraciones con el fin de mejorar sus Gobiernos y lograr unas Administraciones más transparentes que estén a disposición de la ciudadanía. Su manifestación más gráfica es la creacióndel *Open Government Partnership* o Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante AGA).

Esta alianza multilateral se lanzó en 2011 para proporcionar una plataforma internacional que fortaleciera la gobernanza alrededor del mundo, y en la que se unieran los esfuerzos de los Gobiernos comprometidos en lograr unas Administraciones más democráticas, responsables y receptivas, así como para luchar contra la corrupción y lograr el involucramiento de los ciudadanos (Sandoval, 2013; Quintanilla y Gil-García, 2013; Quintanilla, 2017; AGA, s.f.; OGP, s.f., 2018a).

En un principio, los países fundadores de esta alianza fueron ocho (Indonesia, México, Brasil, Noruega, Filipinas, Reino Unido, Sudáfrica y Estados Unidos), aunque en la actualidad está compuesta por 75 países, 15 Gobiernos locales y miles de organizaciones de la sociedad civil (Powell, 2018; OGP, 2018b), que crean una red de soporte y distribución de innovaciones y prácticas existentes en materia de gobernanza en abierto.

Los miembros de la AGA se comprometen a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones mediante el establecimiento y uso de distintos canales y vías para solicitar la opinión del público y el aumento de su participación en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales; asimismo, también se comprometen a fomentar mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los Gobiernos, las empresas y las organizaciones de la sociedad civil (AGA, s.f.).

3.1. Beneficios potenciales del Gobierno Abierto

Más allá de la transparencia, la participación y la colaboración, el Gobierno Abierto ofrece otros beneficios que deben ser aprovechados por las Administraciones para

acercarse a los ciudadanos, establecer vínculos, fortalecer la confianza en las instituciones y generar espacios de colaboración y cocreación que añadan valor a la sociedad.

En línea con la OCDE (2010) y Ramírez-Alujas (2014), las principales aportaciones del Gobierno Abierto a la gestión pública son:

- Ampliar las redes de participación y colaboración en la gestión y actividades gubernamentales al incorporar e implicar a ciudadanos y a diversos *stakeholders* de la esfera sociopolítica.
- Eliminar las barreras para el acceso a la información y a la participación, garantizándose la igualdad de acceso de los ciudadanos y permitiendo que estos estén mejor contextualizados en los porqués de las decisiones públicas.
- Aumentar la calidad, la efectividad y la rapidez de las repuestas que los Gobiernos y entidades públicas ofrecen a los ciudadanos.
- Favorecer la eficiencia de las Administraciones mediante el codiseño y coimplementación que permite la apertura de datos y procesos, contribuyendo a lograr mejores resultados a un coste más bajo.
- Lograr una Administración más cercana y en sintonía con las necesidades y expectativas de sus públicos, incrementándose la confianza en las instituciones y su legitimidad.
- Mejorar la calidad del trabajo de los empleados públicos al disponer de más datos e información de forma ordenada, accesible, operable y reutilizable.

3.2. Planes de Acción de Gobierno Abierto de España

Desde la constitución de la AGA, España se comprometió a ser miembro de la iniciativa, demostrando así su compromiso con los principios en los que se basa la alianza. Cabe señalar que el inicio de la participación de España en esta alianza coincidió con un contexto político, social y económico marcado por grandes retos, como fueron la salida de la crisis en la que se encontraba sumido el país y la recuperación económica, ya expuestos en epígrafes anteriores.

En este sentido, cabe mencionar que según el informe EDPR (2017), España fue el sexto país de la UE que mejores resultados obtuvo en 2016 en lo relativo a datos abiertos, con un 91% frente al 59% de la media europea, y en el ranking ONU-EGDI (*UnitedNations*, 2018) ocupa el puesto número 17 de 193, con un nivel muy alto de desarrollo del e-*Government* (0,84 puntos sobre 1).

España, con su participación en la AGA, pretende que la Administración y los servicios públicos estén a disposición de los ciudadanos, sean más transparentes y que las acciones gubernamentales puedan ser supervisadas. Para ello, el Gobierno ya ha implementado de forma completa dos Planes de Acción de Gobierno Abierto, aunque cabe señalar que ambos fueron diseñados sin la existencia de procesos de cocreación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante OSC) y los ciudadanos (Cruz, 2017).

El I Plan de Acción fue presentado en la I Conferencia Internacional de la AGA, celebrada en Brasil en 2012; en este documento se fijaba una agenda definida con distintas acciones y medidas que sentarían las políticas de Gobierno Abierto. El plan tenía tres objetivos: el aumento de la integridad y transparencia públicas, la gestión más eficaz de los recursos públicos y, finalmente, la mejora de los servicios a través del establecimiento de 13 compromisos, como el impulso de las redes sociales (Datos.gob.es, 2014; Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017).

Estos compromisos fueron implementados entre 2012 y 2013, y supusieron un avance muy importante para España al aprobarse la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, pues era de los pocos países de la Unión Europea que todavía no disponía de legislación referente al acceso a la información (Cruz, 2017; Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017). Esta Ley es el reflejo del compromiso adquirido por el Gobierno en la reforma de las AA.PP., la e-Administración y el fomento de distintos canales de participación ciudadana a través de los medios electrónicos.

El segundo plan, trianual, constaba de 10 compromisos planteados por siete departamentos ministeriales. Aunque el Gobierno avanzó en el cumplimiento y desarrollo de varios compromisos significativos en el periodo comprendido entre 2014 y 2016 —como la apertura y reutilización de la información en el ámbito público o los recursos educativos abiertos—, el más relevante fue la puesta en marcha del portal de transparencia como canal de acceso permanente a la información de la AGE y de las entidades públicas (Datos.gob.es, 2014; Blanes, 2016; Cruz-Rubio, 2017).

Fue en junio de 2017 cuando se presentó el *III Plan de Gobierno Abierto* (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2017), cuyos principales objetivos se centran en potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad y asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de la Administración (Cruz-Rubio, 2017).

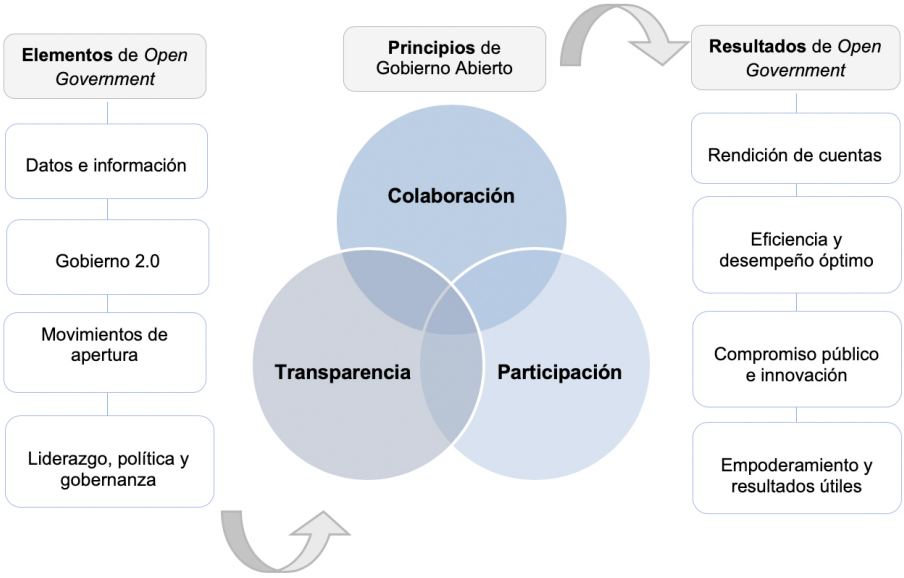
Debemos señalar que este plan sí responde a un enfoque plural, ya que fue elaborado con la colaboración, debate y participación de entes de distintos niveles de la Administración Pública y de la sociedad civil; en este sentido, se consideraron todas las aportaciones y se buscaron puntos de encuentro entre las mismas con el objetivo de fijar compromisos innovadores, transversales y perdurables que estuviesen conectados con el concepto de Gobierno Abierto.

Finalmente, en 2019 se realizó el proceso de elaboración del *IV Plan de Gobierno Abierto* orientado a objetivos tales como el impulso, fortalecimiento y mejora de la calidad de la participación en la gestión pública. Asimismo, este Plan busca profundizar en la transparencia, en los datos abiertos y en la rendición de cuentas de las Administraciones, así como en la construcción de un Sistema de Integridad pública para fortalecer valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones y reforzar la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos.

3.3. Principios del Gobierno Abierto

Aunque el Gobierno Abierto abarca los tres poderes de Gobierno, normalmente se centra en la Administración Pública. En este sentido, y en línea con lo expuesto por Quintanilla y Gil (2012), son distintos los elementos que conducen a los entes públicos hacia el Gobierno Abierto, en la intersección de los principiosde transparencia, participación y colaboración con las TIC para lograr resultados de mejora en la Administración.

Ilustración 1: elementos, principios y resultados del Gobierno Abierto.



Fuente: elaboración propia en base a Quintanilla y Gil-García (2013).

3.3.1. *Transparencia y rendición de cuentas*

La transparencia es el concepto operacional del Gobierno Abierto (Sandoval, 2013), y garantiza la confianza entre gobernantes y ciudadanos (Quintanilla y Gil-García, 2013). El principio de la transparencia se basa en hacer pública de forma clara, concisa y didáctica informaciones y datos completos, fiables y de calidad referentes al accionar público —gastos, presupuestos, recursos humanos, servicios o actividades—, especialmente a través de Internet.

Estas informaciones son organizadas y catalogadas en bases de datos, posibilitando su apertura con el fin de promover el libre acceso a los ciudadanos, que estos se man-

tengan informados y se formen una opinión acerca de las acciones ya realizadas o en proceso de serlo (Villanueva, 2005; Bertot, Jaeger y Grimes, 2010; Ramírez-Alujas, 2010; Quintanilla y Gil-García, 2013; Quintanilla, 2017).

La transparencia es un concepto bidimensional que no solo queda vinculado al acceso y apertura de la información gubernamental, sino también a la rendición de cuentas; es decir, al proceso mediante el cual los distintos actores deben justificar y responsabilizarse de sus acciones. De este modo, se otorga a los ciudadanos la oportunidad de que tomen mejores decisiones y adquieran compromisos; algo clave para lograr la interacción entre Gobiernos y gobernantes, favorecer la innovación al reutilizarse la información (Lathrop y Luma, 2010) y fortalecer la colaboración (Quintanilla y Gil-García, 2013).

En síntesis, la transparencia es «fundamental en el ejercicio democrático del poder y el antídoto más eficaz contra la corrupción, ya que se esconde detrás del ejercicio opaco del poder» (Arenilla, 2011:120). Por tanto, mediante la transparencia las instituciones no solo atienden las exigencias sociales de información, sino que la transparencia también contribuye a la mejora de su imagen y a la recuperación de la confianza de la ciudadanía, promoviendo el buen Gobierno y la lucha contra la corrupción.

3.3.2. *Participación*

La participación es el segundo de los principios a través de los que se desenvuelve el Gobierno Abierto y es fundamental para el desarrollo y legitimidad de las democracias. La participación va más allá de la simple emisión de opiniones de los ciudadanos, de votar, preguntar o sancionar determinadas acciones públicas (Noveck, 2009); la participación busca lograr el empoderamiento, un verdadero compromiso, implicación y colaboración de los *stakeholders* con los asuntos de Gobierno (O'Reilly, 2010).

El valor real de la participación ciudadana surge de la relación directa entre gobernantes y gobernados, diferenciándose de la participación política, que quedaríarepresentada fundamentalmente en el voto. En este sentido, la Administración Pública debe impulsar una serie de acciones con el fin de implicar y comprometer a los ciudadanos mediante la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones administrativas (Yang y Callaham, 2007).

En este sentido, los Gobiernos deben promover la creación de nuevos espacios de encuentro en los que se favorezca la participación activa de los ciudadanos más allá de las votaciones, contribuyendo así a la formulación de políticas y servicios públicosde mayor calidad, preguntando y sancionando a los Gobiernos, etc. (Ramírez-Alujas, 2010; Quintanilla y Gil-García, 2013; Quintanilla, 2017).

Para promover la participación, la Administración dispone de diversas herramientas dirigidas a favorecer el empoderamiento, la información y consulta y la toma de decisiones a través de las tecnologías. En la Tabla 2 se sintetizan las ideas que integran cada componente:

Tabla 2: herramientas de Participación Activa en la Administración Pública.

HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA			
INFORMACIÓN	**CONSULTA**	**COLABORACIÓN**	**EMPODERAMIENTO**
Tener acceso a informaciones útiles en formatos sencillos y reutilizables que permitan entender problemas, plantear alternativas, oportunidades y soluciones.	Expresar ideas y opiniones sobre problemas, plantear alternativas, tomar decisiones y proponer soluciones.	Crear comunidades (pueden ser virtuales) para alcanzar consensos en la identificación de soluciones.	Incrementar el conocimiento y la innovación para tomar decisiones, identificar problemas y proponer soluciones.
A partir de sitios web y páginas institucionales, bases de datos redes sociales, documentos e información en formatos abiertos.	A partir de sitios web, móviles, encuestas, forros, chats, redes sociales.	A partir del desarrollo de aplicaciones útiles y del aprovechamiento de las tecnologías y medios sociales surgidos de la Web 2.0, como las redes sociales.	A partir del compromiso con los asuntos y actividades gubernamentales, del uso de *apps* existentes y diseño e implementación de otras nuevas.

Fuente: elaboración propia en base a Quintanilla y Gil-García (2013).

Por tanto, la promoción de la participación debe ser entendida como una estrategia de modernización y promoción de la eficiencia de las Administraciones con el fin de involucrar, comprometer y empoderar a los ciudadanos en los asuntos políticos y económicos (Noveck, 2009), incrementándose de este modo la efectividad gubernamental en los procesos de toma de decisiones y solución de problemas complejos al disponer del conocimiento y experiencias de los ciudadanos y del resto de actores (Noveck, 2009; *White House*, 2009; Sandoval, Luna-Reyes, Rojas-Romero, Gil-García y Luna, 2012; Quintanilla, 2017).

Así, la participación ciudadana queda definida como un proceso (cooperativo, inclusivo, transformador, corresponsal, empoderador…), una actitud (que implica la autonomía, libertad, responsabilidad, interés, implicación, compromiso…), un derecho (a poder expresar la opinión y participar en las decisiones públicas que afectan a los ciudadanos a través de distintos canales) y una obligación ciudadana orientada al bien común (Criado, Rojas-Martín, Ramilo, Pastor y Silván, 2016).

En este sentido, la participación ciudadana se considera una política pública más y es una parte clave de la consolidación de las democracias representativas, que en gran medida depende de la confianza en lo público, de la participación y del compromiso de la sociedad (Marlowe y Arrington-Marlowe, 2005). Así, los Gobiernos se nutren de las ideas, los conocimientos y capacidades de los ciudadanos para proporcionar supervisión a la gestión y actividades gubernamentales con el fin de involucrarles en los asuntos públicos.

En referencia a los esfuerzos de la Administración por involucrar a los ciudadanos, los autores Yang y Pandey (2011) recopilaron cuatro variables que influyen en la participación ciudadana:

- Entorno: cuestiones asociadas a la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, en muchas ocasiones influida por el contexto político, la estructura burocrática, la percepción del público, etc.
- Características del público de la organización: se trata de conocer al público y estimular su participación e involucramiento en las acciones públicas. Cabe señalar que, en muchas ocasiones, las estructuras burocráticas suponen barreras a la participación, debido al desconocimiento de la información, los asuntos públicos, las políticas, etc., lo que lleva a los *stakeholders* a participar menos.
- Mecanismos para involucrar a los ciudadanos: en referencia a la necesidad de disponer de herramientas tecnológicas para promover la participación desde las instituciones hacia la sociedad.
- Las características de los participantes: tales como su interés, predisposición a participar, competencia de los mismos, etc.

Por tanto, el valor real de la participación surge de la relación establecida entre la Administración y los ciudadanos, en cuanto a que se fomentan los valores ciudadanos y se mejora la confianza en los entes públicos (Piqueiras, 2017). Cabe señalar que «no es necesario que la participación ciudadana sea vinculante, pero sí ha de tener una incidencia real en la búsqueda de soluciones compartidas, y debe ser tenida en cuenta en el proceso de toma de decisiones» (Criado et al., 2016:27).

Así, las instituciones deben comprometerse a reconocer el valor de su participación y el conocimiento compartido, a escucharles, sin eludir la responsabilidad que tienen los entes competentes para adoptar las decisiones y ejecutarlas; mientras que los ciudadanos deben conocer la incidencia real del proceso participativo en la toma de decisiones (Criado et al., 2016).

En este sentido, Criado et al. (2016) señalan que la participación puede ser clasificada en torno a tres dimensiones:

- Participación política: es una dimensión centrada en la eficacia política y el carácter estratégico y surge de la interacción entre la Administración y la ciudadanía para el diseño, la planificación, monitorización y evaluación de las políticas públicas.
- Participación para el diseño de servicios: esta dimensión se centra en la eficiencia de la Administración y busca incorporar la visión y experiencia de la ciudadanía en el diseño, la redefinición y mejora de los servicios públicos.
- Participación colaborativa: en referencia a las iniciativas y colaboraciones surgidas de la sociedad civil para la generación de valor público.

No obstante, estos autores señalan que la participación ciudadana se encuentra en una fase de transformación que va más allá de estas dimensiones, debido al proceso de transformación de los entes públicos hacia la Administración 2.0, así como a la adopción y uso de las tecnologías y a la creación de nuevos canales para la participación.

3.3.3. *Colaboración*

La colaboración es entendida como «un medio para alcanzar un fin» (Noveck, 2009:39) y requiere de la unión de conocimientos y experiencias de gobernantes y gobernados para crear, producir y estimular la innovación ante una sociedad cada vez más compleja (Quintanilla y Gil-García, 2013). A su vez, la colaboración crea mayores oportunidades de participación para los ciudadanos

Por tanto, la colaboración queda estrechamente vinculadaa los principios de transparencia y participación, y busca la interacción entre Gobierno, ciudadanos y otros *stakeholders,* pues mediante el cotrabajose comparte información para alcanzar metas comunes, lograr consenso en los procesos de toma de decisiones, elaboración de servicios y políticas públicas, en la búsqueda de soluciones a problemas colectivos y cuestiones de distinto ámbito, así como en la mejora de la gestión y eficiencia administrativa mediante el uso de herramientas tecnológicas e innovadoras que faciliten los flujos informativos (Ramírez-Alujas, 2010; Quintanilla y Gil-García, 2013; Quintanilla, 2017; White House, 2009).

Finalmente, destacar que tradicionalmente, ha estado presente el debate sobre las diferencias entre participación y colaboración debido a las similitudes conceptuales entre ambos términos.

Así, la participación se considera un factor a través del cual los ciudadanos colaboran con los Gobiernos y la Administración Pública en la toma de decisiones y en el diseño de las políticas públicas; mientras que la colaboración se basa en la interacción de los entes públicos con el conjunto de *stakeholders* que componen la esfera sociopolítica (Criado et al, 2016).

CAPÍTULO 4

LA INTERACCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA RED

Tras la revisión bibliográfica sobre los principios de Gobierno Abierto debemos referirnos al paradigma de la gobernanza pública inteligente. En esta forma de entender la gestión pública confluyen las transformaciones ligadas a las tecnologías, los medios electrónicos y sociales, la filosofía de la Web 2.0, los principios del Gobierno Abierto y el involucramiento de la ciudadanía con el objetivo de establecer un sector público ágil, flexible y con capacidad para articular las acciones de otros actores sociopolíticos del entorno e integrar en las Administraciones su conocimiento y saberes (Chun, Shulman, Sandoval y Hovy, 2010; Lathrop y Luma, 2010; Criado, 2016b).

Debemos señalar que la implementación de la gobernanza pública inteligente todavía se encuentra en fase de consolidación debido a que es un enfoque reciente en la gestión de las Administraciones. Sin embargo, este modelo permite la generación de interacciones y conversaciones entre gobernados y gobernantes, y la creación de valor público mediante el establecimiento de espacios de cocreación de servicios públicos que involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones, en el diseño de políticas públicas y en la solución conjunta a problemas que aquejan a la sociedad (Linders, 2012).

No cabe duda de que la filosofía del Gobierno Abierto y las potencialidades que ofrecen las herramientas de la Web 2.0 están generando nuevas formas de interacción entre ciudadanos y gobiernos, facilitando la rendición de cuentas y la transparencia, la participación y la colaboración, como ya señalábamos anteriormente. A su vez, los medios electrónicos permiten la generación de información y conocimiento fuera de las Administraciones, facilitando a los ciudadanos desempeñar un papel mucho más activo en el funcionamiento del Gobierno.

En este sentido, los países siguen invirtiendo en tecnologías, conscientes de que cada vez es más necesario innovar para lograr generar valor público; así, la creación de valor público queda estrechamente vinculada a los ciudadanos, y por ende, gobernar de forma inteligente implica la adopción y uso de las TIC en las Administraciones.

Sin embargo, esta coproducción entre gobernantes y gobernados solo es posible mediante la constante interactividad y las comunicaciones ubicuas a través de Internet (Linders, 2012). Dependiendo de las posibilidades de participación de la ciudadanía a través de los canales digitales, diferenciamos cuatro niveles de madurez (de menor a mayor):

- Presencia emergente: información básica en línea.
- Presencia mejorada: mayores fuentes, herramientas electrónicas y servicios.
- Presencia transaccional: aplicaciones interactivas.
- Presencia conectada: interoperabilidad total.

En este sentido, Linders (2012) proporciona una tipología de coproducción en red basada en dos ejes, que podemos extrapolar a los canales analizados en este estudio para determinar el tipo de procesos de participación que ha llevado a cabo la Administración: el primer o de los ejes se refiere a la fase en la cual se produce la coproducción (fase de diseño, de provisión y ejecución del servicio público o de monitorización y evaluación); el segundo de los ejes se refiere a quiénes y cómo participan en la coproducción, siendo la coproducción G2C (de Gobierno a ciudadano), C2G (de ciudadano a Gobierno) y C2C (de ciudadano a ciudadano).

Tabla 3: clasificación de la coproducción ciudadana en red.

COPRODUCCIÓN CIUDADANA EN RED			
Fases de gestión	**G2C**	**C2G**	**C2C**
Diseño	Informar y promover la toma de mejores decisiones	Consulta ciudadana e ideación del servicio	Auto-organización
Provisión y ejecución	Introducción en el ecosistema social creando recursos	*Crowdsourcing* y coprovisión	Auto-servicio
Monitorización y evaluación	Gobierno Abierto y reutilización de datos	Reporte ciudadano	Auto-monitorización

Fuente: elaboración propia a partir de Linders (2012) y Canel (2018).

4.1. Coproducción de Gobierno a ciudadano (G2C)

La coproducción G2C se basa en la ayuda diaria del Gobierno a los ciudadanos para mejorar su bienestar, productividad, la toma de mejores decisiones, etc. A través de la red, el Gobierno puede aprovechar su influencia y fomentar un mayor valor público, aunque no tiene la responsabilidad de las actividades finales.

- Fase de diseño: se centra en proporcionar información personalizada a los ciudadanos para ayudarles a tomar mejores decisiones personales, que a la vez son beneficiosas socialmente (como campañas contra la violencia de género para concienciar sobre la necesidad de denunciar las agresiones, la seguridad ante casos de terrorismo o consejos sobre el consumo eléctrico o el ahorro).
- Fase de provisión y ejecución: el Gobierno se «incrusta» en el ecosistema social para crear un ambiente más propicio para la producción privada y personal de servicios.
- Fase de monitorización y evaluación: el objetivo radica en hacer públicos y abiertos los datos e informaciones de forma detallada para facilitar su análisis y reutilización por parte de los ciudadanos. Esta coproducción contribuye al aumento de la transparencia y la rendición de cuentas.

4.2. Coproducción de ciudadano a Gobierno (C2G)

La coproducción C2G se basa en la ayuda del público al Gobierno para que este sea más receptivo y efectivo; el Gobierno tiene la principal responsabilidad, pero los ciudadanos influyen a mejorar la conciencia situacional del Gobierno, en la dirección y resultados, e incluso ayudan a ejecutar los servicios.

- Fase de diseño: el Gobierno realiza consultas para que los ciudadanos puedan compartir sus opiniones con el Gobierno y participen en la ideación de servicios y proporcionen alternativas para el diseño de políticas. Ello sirve a los gobiernos para mejorar la representación y la capacidad de respuesta.
- Fase de provisión y ejecución: posibilita la generación de interacción para que los ciudadanos, con su conocimiento, habilidades y talento, ayuden en la resolución de los problemas y retos de los gobiernos, proporcionándoles innovación.
- Fase de monitorización y evaluación: los ciudadanos reportan información al Gobierno sobre sus necesidades, expectativas, satisfacción, etc., generándose una retroalimentación entre ambos.

4.3. Coproducción de ciudadano a ciudadano (C2C)

La coproducción C2C se basa en la organización efectiva de los ciudadanos en red, sustituyendo las responsabilidades tradicionales del Gobierno, que no desempeña un papel activo pero puede proporcionar un marco facilitador.

- Fase de diseño: las comunidades de ciudadanos se auto-gobiernan y organizan a través de las redes sociales con poca o nula interferencia de los gobiernos.

- Fase de provisión y ejecución: se basa en el auto-servicio de los ciudadanos y en la colaboración entre unos y otros, realizando funciones de Gobierno para evitar que este siempre sea intermediario en la facilitación de asistencia a los ciudadanos.
- Fase de monitorización y evaluación: mediante la conectividad móvil y el análisis de datos los ciudadanos realizan un auto-monitoreo para proporcionar información y establecer un *feedback* con otros ciudadanos sobre la calidad de los servicios suministrados por una unidad, un funcionario, etc.

4.4. Evaluación del valor público generado en la red

Por otra parte, para evaluar las acciones que un Gobierno lleva a cabo en la red para generar valor público, Harrison et al. (2011) desarrollaron un marco de referencia para planificar, evaluar y orientar las acciones que los Gobiernos llevan a cabo en la red. Estos autores exponen que la transparencia, la participación y la colaboración no son fines en sí mismos, sino que deben entenderse como medios a través de los cuales generar valor añadido para la sociedad.

Como se expone en la Tabla 4, el marco propuesto por Harrison et al. (2011) queda organizado en dos categorías diferenciadas: los mecanismos de generación de valor público (eficiencia, eficacia, mejoras intrínsecas, transparencia, colaboración y participación) y los posibles impactos o resultados de las acciones del Gobierno en la red (financieros, políticos, sociales, estratégicos, ideológicos y de protección administrativa).

Tabla 4: marco de evaluación del valor público de las acciones gubernamentales en Red.

MARCO DE EVALUACIÓN DEL VALOR PÚBLICO DE LAS ACCIONES DE GOBIERNO EN RED			
Mecanismos gubernamentales para generar valor público		**Impactos o resultados de las acciones gubernamentales en Red**	
Eficacia	Obtener mejores resultados, objetivos o logros con los mismos recursos.	Financieros	Impactos (positivos o negativos; presentes o futuros) en los ingresos, los activos, títulos de propiedad, patrimonio, etc.
Eficiencia	Aumentar la calidad de los resultados deseados.	Políticos	Impactos en la percepción de los ciudadanos y *stakeholders* sobre las políticas públicas, representantes y partidos políticos, candidatos, etc.

MARCO DE EVALUACIÓN DEL VALOR PÚBLICO DE LAS ACCIONES DE GOBIERNO EN RED			
Mecanismos gubernamentales para generar valor público		**Impactos o resultados de las acciones gubernamentales en Red**	
Transparencia	Facilitar el acceso a la información pública y acciones de Gobierno, mejorando la rendición de cuentas.	Estratégicos	Impactos para una persona o grupo en las ventajas y oportunidades económicas, sociales, metas y recursos para la innovación y planificación propia.
Participación	Permitir que los ciudadanos expresen sus opiniones y participen en la toma de decisiones gubernamentales, desarrollo de políticas públicas, etc.	Ideológicos	Impactos en las preferencias, creencias, compromisos morales y éticos, y alineación de las acciones y políticas de Gobierno con creencias, posiciones morales y éticas.
Colaboración	Dotar de autoridad a los ciudadanos y *stakeholders* para compartir responsabilidades e involucrarse en las decisiones, acciones de Gobierno, etc.	Protección administrativa	Impactos en las percepciones sobre la capacidad de la Administración y los funcionarios para cuidar de lo público, reforzando la confianza pública, la integridad, la legitimidad, etc.

Fuente: elaboración propia a partir de Harrison et al. (2011) y Canel (2018).

Este marco de evaluación permite conectar un mecanismo generador de valor (parte izquierda de la tabla) con uno o varios impactos para la sociedad derivados del mismo (parte derecha de la tabla), permitiendo evaluar el valor público que las Administraciones generan en red, más allá de los datos cuantitativos.

Por ejemplo, cuando un Gobierno en el ejercicio de la transparencia comparte información sobre el estado de las carreteras públicas tras una intensa nevada y el trabajo que los cuerpos de seguridad están realizando para limpiar las vías, el ciudadano obtiene valor para sí mismo y para su familia y comunidad (impacto social); a su vez, los ciudadanos adquieren confianza en la Administración y en los cuerpos de seguridad del Estado por la labor que realizan en la mejora de la seguridad en las carreteras, legitimándolos (impacto de protección administrativa).

Sin embargo, no sirve de nada publicar muchos datos para alcanzar una Administración transparente si estos no proporcionan significado ni los ciudadanos pueden hacer nada con ellos, y tampoco si permiten la participación en consultas públicas o audiencias pero estas no derivan en mejoras para la sociedad. En este sentido, las Administraciones no estarían produciendo ningún tipo de valor público a través de la red.

CAPÍTULO 5

LA ADOPCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

La incorporación de las tecnologías a nuestras vidas se ha producido de forma rápida y progresiva, alcanzando niveles de difusión masivos en distintos ámbitos, también en el ámbito público. Como venimos señalando, la Administración española se enfrenta a un constante proceso de innovación y de mejora de los servicios públicos derivado de esta nueva forma de gobernanza en abierto.

En función de los compromisos adquiridos por los países al comenzar a formar parte de la AGA, y para responder a las nuevas demandas sociales y facilitar la búsqueda de información, su compartición y su reutilización, los entes públicos deben incorporar distintas tecnologías con el fin de mejorar de forma constante en la prestación de sus servicios a través de la red y en el fomento de la participación de los ciudadanos en su operativa diaria (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015).

Por ello, la Administración Pública no solo debe ser capaz de adaptarse de forma ágil a las expectativas y demandas de un entorno cambiante, sino que también debe responder a catalizadores formales, como son la legislación o la normativa, y a otros informales, como son los distintos *stakeholders* que componen la esfera sociopolítica,a los que hay que situar en el foco central del diseño de los servicios públicos.

En este sentido, y como ya hemos indicado anteriormente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, identifica el objetivo final de la incorporación de las tecnologías en el actuar administrativo refiriéndose a la creación de una Administración sin papel, basada en un funcionamiento íntegramente electrónico.

Además, establece en su Artículo 12.1 que los entes públicos «deberán garantizar que los interesados pueden relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen».

Sin embargo, la adopción y uso de las TIC en el ámbito público no es un fenómeno novedoso. Ya desde finales de la década de los noventa, los gobiernos de todo el

mundo han venido utilizando Internet y las tecnologías en su camino hacia el *e-Government,* con el fin de ofrecer a los ciudadanos información y servicios de forma electrónica, modernizar la gestión pública y enfocar las actividades hacia el ciudadano. No obstante, su uso va más allá de la mera automatización de los servicios públicos debido a la gran cantidad de *stakeholders* que intervienen en este proceso y a las relaciones entre los mismos (Gil-García y Téllez, 2017).

Así, con el tiempo, las Administraciones han adoptado diversas tecnologías —tales como los portales web informativos o los sistemas de correo electrónico—con el objetivo de mejorar los servicios ofrecidos a la sociedad (Criado y Rojas-Martín, 2013a). Mediante el aprovechamiento del potencial que caracteriza a las tecnologías, las entidades públicas no solo tienen la capacidad de innovar en los servicios, sino que tienen la oportunidad de proporcionar información y servicios digitales en cualquier momento, en cualquier lugar y por distintos canales para generar nuevas relaciones con los ciudadanos.

En este sentido, las administraciones deberán considerar en su labor la diversidad de tecnologías existentes en el mercado, así como los enfoques y características que presentan cada una de ellas, su capacidad para transmitir información y establecer una relación directa y bidireccional con ciudadanos y *stakeholders* (Criado y Rojas-Martín, 2013a).

Entre las diversas tecnologías y medios electrónicos disponibles para uso de la Administración en su transformación hacia el Gobierno 2.0, nosotros vamos a centrarnos en los canales mediante los cuales los entes públicos permiten la participación de los ciudadanos: páginas web, buzones del ciudadano y redes sociales.

A través de estos tres canales, los entes públicos consideran a los ciudadanos fuentes de información y les ofrecen espacios para expresarse de forma libre y transparente, así como para intercambiar de forma rápida, simple y directa las opiniones, experiencias y conocimientos con sus públicos, organizando y conectando la información, facilitando la creación de debates y la inteligencia colectiva.

Es cierto que existen otras plataformas asociadas a la Web 2.0 que también conforman el panorama administrativo español en la red, orientadas a distintos públicos y fines. En este sentido, destacamos las tecnologías que permiten la interacción con la sociedad, y por tanto, el Gobierno 2.0 y el fomento de los principios en los que se sustenta el Gobierno Abierto:

Los blogs o wikis; las redes orientadas a las relaciones sociales (Facebook y MySpace); al *microblogging* (Twitter); al *broadcasting* (YouTube); a las relaciones profesionales (Linkedin) y las redes de carácter sectorial profesional (NovaGob), entre otros (RSS, *mashups*, mundos virtuales, *widgets*, etc. (Criado y Rojas-Martín, 2013a).

Además, pueden incluirse otras que se han incorporado a la gestión pública de diversas instituciones, como la red audiovisual Instagram, o los servicios de mensajería instantánea Telegram o WhatsApp (Generalidad de Cataluña, 2015; Criado, 2017).

No obstante, debemos señalar que Twitter se advierte como la plataforma social con un nivel de difusión más alto entre las Administraciones y en otros sectores políti-

cos que atienden a diversas finalidades, como parlamentos, campañas electorales, partidos políticos, etc. (Criado, 2017)[1].

5.1. Estrategia TIC (2015-2020). Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos

No se puede obviar el punto de partida para acometer tal transformación de los entes y servicios públicos. El Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, señala como la Ley 11/2007, de 23 de junio de 2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, «dio un gran impulso a la modernización de la Administración española al consagrar el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la misma», y cómo esta premisa «supuso la obligación correlativa para la Administración de introducir los medios electrónicos en las distintas fases de los procedimientos administrativos que implicaran una interacción con la ciudadanía y su participación» (2015:13).

Consciente de los obstáculos que presenta la estructura descentralizada de España —que dispone de órganos administrativos centrales, regionales y locales— en los que implantar estos cambios, el Gobierno aprobó en octubre de 2015 el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos a iniciativa de la Comisión de Estrategia TIC, encargada de impulsar la transición a la Administración digital de los entes públicos.

La visión para la Estrategia TIC establece que en el año 2020 la Administración española ha de ser digital, «de manera que las tecnologías de la información y las comunicaciones estén tan integradas en la organización que ciudadanos y empresas prefieran la vía electrónica para relacionarse con la Administración por ser la más sencilla e intuitiva» (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015:13).

Asimismo, es fundamental que exista una «colaboración fluida con los agentes interesados para poder prestar un servicio integral al ciudadano, que se impulse la innovación continua y la transparencia de los procesos administrativos, que se generen eficiencias internas y se aumente la productividad de los empleados públicos» (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015:13).

Debemos destacar que este Planestablece que «el nivel de calidad de los servicios públicos digitales determina el grado de madurez de la Administración» (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015:32); ello engloba a los servicios tran-

[1] Aunque existe una vasta bibliografía sobre redes sociales y Administración Pública, la implementación de las redes sociales Facebook y Twitter son las que más interés han suscitado entre los investigadores, desarrollando estudios sobre la adopción y uso de estos medios en entes de distintos niveles, especialmente de instituciones locales o autonómicas, como en los casos de Balcells, Padró-Solanet y Serrano, 2013; Estebaranz y Ramilo, 2013; NovaGob, 2016).

saccionales que deben responder a procedimientos establecidos legalmente —como petición de licencias, tramitación de prestaciones o solicitud de ayudas— y a los servicios informativos, en los que la Administración interactúa con sus públicos sin mediación de un procedimiento concreto (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015).

Además, fija un marco estratégico para acelerar la transición hacia la Administración Electrónica para antes de 2020. Para ello tiene en consideración leyes promulgadas para facilitar los servicios en línea (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas[2]; Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público[3], recomendaciones de la OCDE[4] y propuestas realizadas para la Comisión para la Reforma de la Administración Pública (CORA)[5] sobre la importancia del uso de las tecnologías.

Concretamente, en el ámbito de este estudio, el Plan incluye una línea de acción cuyo fin es proveer servicios públicos digitales adaptados a las nuevas tecnologías. Entre las modalidades que se proponen en esta línea de acción se encuentran potenciar el intercambio de conocimiento mediante la implantación de herramientas colaborativas y la comunicación con ciudadanos y empresas con el fin de hacerles partícipes de los servicios públicos.

En este sentido, el índice de la Economía y las Sociedades Digitales, DESI, (*Digital Economy and Society Index*, por sus siglas en inglés) elevó a España a la décima posición de la Unión Europea en desarrollo digital, situándose por delante de países como Alemania, Francia o Italia. Este barómetro establece el grado de progreso digital en los países europeos, reflejando que España ha ascendido seis posiciones desde la primera publicación del índice, en el año 2014.

Así, el informe afianza el liderazgo español en la integración de la tecnología en las Administraciones, situando a España en cuarta posición en cuanto a servicios públicos digitales, con 72,4 puntos —siendo de 57,5 puntos la media global del resto de países europeos—. Esta posición está intrínsecamente relacionada con el desarrollo del Plan de Transformación digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, que aporta y refuerza calidad a este tipo de servicios dirigidos a los ciudadanos (La sociedad en red. Informe Anual 2017, 2018).

---

[2] Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En *Boletín Oficial del Estado* (BOE), de 2 de octubre de 2015, núm. 236. Ref.: BOE-A-BOE-A-2015-10565. Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019. Disponible en: https://bit.ly/2kZaNgJ.

[3] Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En *Boletín Oficial del Estado* (BOE), de 2 de octubre de 2015, núm. 236. Ref.: BOE-A-2015-10565. Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019. Disponible en: https://bit.ly/2kZaNgJ.

[4] OCDE. (2014). *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies.* Consultado por última vez el 16 de marzo de 2019, en https://bit.ly/2j6w5V9.

[5] CORA. (2013). Reforma de las Administraciones Públicas. Consultado por última vez el 16 de marzo de 2019, en http://bit.ly/2PFXqNU.

En línea con la información expuesta en epígrafes anteriores, el potencial de las tecnologías y los medios electrónicos en la gestión y mejora del ámbito público queda vinculado a su capacidad para fomentar la comunicación e interacción con la sociedad, la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración. Además, su uso permite a las Administraciones ser más eficientes y diseñar políticas públicas eficaces que contribuyan a generar impactos sociales más significativos (Quintanilla y Gil-García, 2013), así como construir y mejorar la confianza en las Administraciones.

Por tanto, la Administración española, como cualquier Administración del siglo XXI, no puede desconocer el potencial que ofrecen las tecnologías y la implantación de los medios electrónicos a su gestión y diálogo con los ciudadanos, además de orientar a las Administraciones hacia la gobernanza pública inteligente (Criado, 2016b), centrada en la creación de valor público a través de la participación y colaboración de la ciudadanía.

5.2. La inclusión de las TIC en el ámbito gubernamental: del *e-Government* al Gobierno Abierto

La aplicación de las TIC y la introducción de nuevas herramientas, instrumentos y prácticas en la esfera gubernamental han supuesto, desde el inicio, un proceso largo y complejo de transformaciones para la Administración y la gestión de los servicios ofrecidos a la ciudadanía (Petrizzo, 2005). Así, la adopción de las tecnologías queda ligada a las capacidades de las mismas y se ha producido en distintas etapas u olas de innovación.

Aunque la era de la información o de la sociedad ya fue identificada hace casi dos décadas por Castells (2001), con el cambio de milenio, los cambios en la gestión pública se han producido mediante conceptos como administración electrónica, gobierno electrónico o gobierno digital (Criado, 2016b).

La inclusión de las TIC en el ámbito gubernamental sirvió para mejorar, en una primera fase, la comunicación interna y la actividad administrativa de la Administración, así como la provisión de servicios y las relaciones con la ciudadanía con el propósito de atender asuntos de desarrollo particulares, sobre todo a través de Internet y de los portales web (Gil-García y Luna-Reyes, 2007; Rubio, 2011; AGESIC, 2018).

Esta etapa ha venido a denominarse *e-Government* o Administración electrónica, término que comenzó a utilizarse a finales de la década de los noventa y que está intrínsecamente relacionado con la modernización de las Administraciones, siguiendo los postulados de la Nueva Gestión Pública y de la Gobernanza Pública (Balcells et al., 2013; Criado, 2016b).

Tabla 5: principales paradigmas de la gestión pública contemporánea.

	PRINCIPALES PARADIGMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA			
	Administración Pública Tradicional	**Nueva Gestión Pública**	**Gobernanza Pública**	**Gobernanza Pública Inteligente**
Filosofía de referencia	Teoría político liberal. Modelo burocrático weberiano	Teoría económica. Gerencialismo (taylorismo) y nueva economía institucional	Teoría política democrática. Enfoques contingentes	Teoría política democrática. *Open Government.* Economía colaborativa
Idea fuerza	Cumplimiento de normas y reglas	Búsqueda de la eficiencia económica	Construcción de coaliciones para lograr acuerdos sobre las necesidades sociales	Creación de valor público a través de la colaboración con la ciudadanía
Tipo de estado y AA.PP.	Estado garante / Administración burocrática	Estado regulador / Administración postburocrática	Estado regulador / Administración postburocrática	Estado abierto y delgado / *lean state*/ Administración abierta, transparente y colaborativa
Papel del Gobierno	Remar	Timonear	Timonear / construir redes	Construir redes / crear valor público
Modelo de interacción social	Jerarquía	Mercado	Red	Comunidad
Diseño organizativo	Unidades administrativas integradas	Desagregación de unidades en agencias (agencialización)	Administración Pública en red y partenariados público-privados	Administración Pública en red y como plataforma / halocracia
Directivos públicos	Garantes del cumplimiento de las normas y el procedimiento	Emprendedores para mejorar los resultados en términos de eficiencia económica	Dinamizadores de redes de políticas públicas	Innovadores expertos en detectar nichos de creación de valor público y co-creación con la ciudadanía
Instrumentos para solucionar los problemas públicos	Programas públicos altamente regulados	Herramientas de gestión empresarial	Redes de actores prestadores de servicios públicos	Herramientas de la Web 2.0 (*apps*, redes sociales, plataformas colaborativas, etc.), *big data* y laboratorios de innovación
Papel de la ciudadanía	Usuario	Cliente	Ciudadano-cliente	Ciudadano co-productor
Rol de las TIC	TIC para la automatización de las tareas	TIC para la digitalización y la eficiencia	TIC para mejorar la relación con el entorno	TIC para la innovación pública colaborativa y la creación de valor público

Fuente: elaboración propia en base a Criado (2016b, en base a Arenilla, 2012); Pollit (2001); Peters y Pierre (1998); Hood (1991).

Sin embargo, fue con el inicio de la segunda década del nuevo milenio cuando la gestión pública comenzó a entenderse de forma distinta. Con el objetivo de incorporar los cambios surgidos de un mayor acceso a la información, ha irrumpido con fuerza el paradigma del Gobierno Abierto, una fase que supera la aplicación de las TIC en las Administraciones (Rubio, 2011; Criado, 2016b) y promueve unos entes más democráticos e innovadores en la provisión de servicios públicos (Sixto, 2012; Ure, 2016).

En este sentido, el ciudadano se sitúa en el centro de interés «con un rol más activo y corresponsable con los asuntos públicos, más allá de la posibilidad del voto puntual o de estar representado en los órganos de Gobierno democráticos» (Generalidad de Cataluña, 2015:4). En este sentido, la Administración ya no es el único proveedor de información, servicios u otras acciones de valor público, y debe satisfacer las necesidades de una compleja sociedad mediante la aportación de conocimiento de personas y organizaciones (Generalidad de Cataluña, 2015).

Así, cada vez más gobiernos y Administraciones de distintos países incorporan y utilizan de forma estratégica las tecnologías. Este estadio de desarrollo nos sitúa en un proceso de transición entre el Gobierno Electrónico y la Administración 2.0. Así, entre las principales características de esta Administración 2.0 destacan la adopción, el uso y la difusión de los medios electrónicos, la implicación y participación de la ciudadanía y los cambios en la comunicación (Chun et al., 2010).

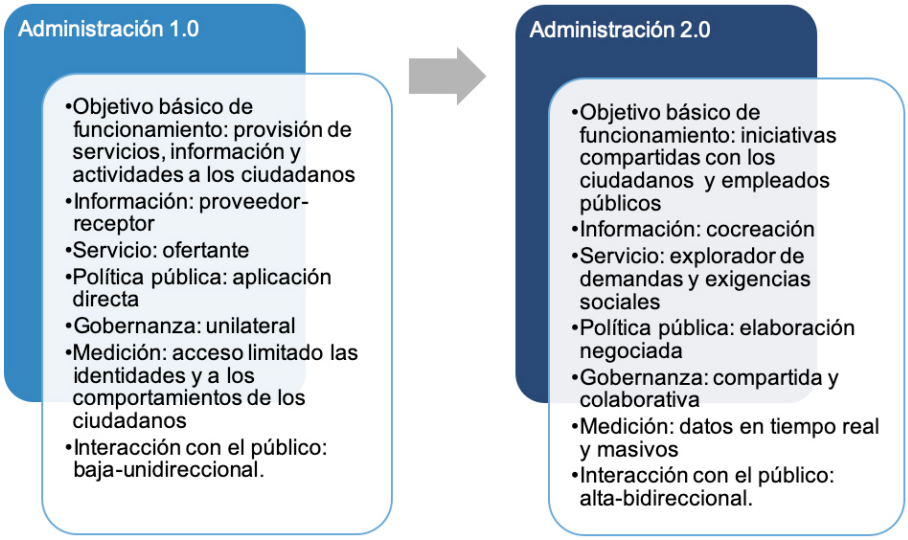
En este contexto, las experiencias puestas en marcha y los avances en las investigaciones están fijando las bases de la Gobernanza Pública Inteligente, un nuevo paradigma en la gestión pública (Criado, 2016b), cuya filosofía de referencia es el Gobierno Abierto.

Esta nueva forma de gobernanza se enmarca en la quinta oleada de difusión de la TIC en la Administración Pública (Mergel, 2012), fundamentada en los valores de la Web 2.0, cuya incorporación en el ámbito público se produjo bajo el concepto normativo y los principios del Gobierno Abierto.

La Gobernanza Pública Inteligente se define como «una nueva generación de gobiernos y Administraciones públicas que utilizan de forma sofisticada las tecnologías de información y comunicación para interconectar e integrar información, procesos, instituciones e infraestructuras físicas para servir mejor a sus comunidades» (Gil-García y Criado, 2017:485).

En este tipo de gobernanza, el uso masivo de Internet y de otros medios electrónicos —como son las redes sociales, los buzones electrónicosy los portales de transparencia— permiten avanzar hacia una Administración eficiente, receptiva y directa, al servicio de y con la ciudadanía. Además, también contribuyen a la mejora de la comunicación de lasAdministracionescon el conjunto de *stakeholders* involucrados en las acciones públicas debido al establecimiento de un *feedback* instantáneo quefacilita el conocimiento y reconocimiento de los poderes públicos y los ciudadanos (Graells y Ramilo, 2013; Generalidad de Cataluña, 2015).

Ilustración 2: cambios hacia una Administración Pública 2.0.



Fuente: elaboración propia a partir de Chun et al. (2010); Criado y Rojas-Martín (2013b).

El uso de estos medios electrónicos por parte de los entes públicos permite conocer la relación que establecen con los ciudadanos y otros actores sociales, que se convierten en *prosumers* (productores y difusores de contenidos que participan de forma activa a través de la red). Además, estos medios ofrecen «una oportunidad de innovación en las Administraciones Públicas con una dimensión social en red que afecta a su sistema nervioso central» (Criado, 2017:229), facilitando a la Administración la recepción, transmisión y procesamiento de la información y de los datos de los ciudadanos, lo cual revierte en la planificación y diseño estratégico de las funciones de las entes públicos (Bertot, Jaeger y Hansen, 2012).

Por tanto, cabe señalar que, la generación de dinámicas relacionales y colaborativas supone una de las tendencias más novedosas en el ámbito público, facilitando su transformación mediante el establecimiento de unas estructuras más horizontales y perceptivas que permitan la implicación de los ciudadanos en las diversas actividades del ámbito público (Estebaranz y Ramilo, 2013).

La Web 2.0 y las TIC implican nuevas formas de actuación para las Administraciones, que se encuentran ante una nueva forma de gobernanza caracterizada por un mayor control ciudadano de la transparencia, la rendición de cuentas y la apertura de la información, y por la necesaria participación y colaboración con la ciudadanía (Bonsón, Torres, Royo y Flores, 2012; Mergel y Bretschneider, 2013; Criado y Rojas-Martín, 2013a; Generalidad de Cataluña, 2015; Criado, 2017).

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, los entes públicos deben promover el uso de los medios electrónicos no solo como canales de comunicación con la sociedad, sino también como herramientas cruciales en el acceso a procedimientos de participación de la Administración, sean de inclusión, decisión, gestión del conocimiento o coproducción (Generalidad de Cataluña, 2015).

En este sentido, las tecnologías sociales se convierten en el catalizador de la participación pública. Por ello, la Administración Pública debe adquirir presencia y actuar en el entorno digital, así como dotarse de las capacidades y los instrumentos necesarios para impulsar la participación de la ciudadanía a través de los canales digitales.

La creación de una red de participación y colaboración abierta no solo sirve para involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos, sino que también se enriquece la democracia representativa, se aumenta la legitimidad de los gobiernos y de las acciones políticas, y se acerca a los gobiernos y Administraciones a los ciudadanos, logrando la coproducción con la sociedad y su empoderamiento.

Asimismo, mediante el uso de las tecnologías, la participación fluye en una doble dirección: por una parte, en función del conocimiento de las actuaciones públicas, los ciudadanos pueden participar en su definición y ejecución; por otra parte, las Administraciones tienen la posibilidad de contrastar con los ciudadanos u otros *stakeholders* sus decisiones (Criado et al., 2016).

5.3. El gobierno abierto en práctica[6]

Para considerar que un Gobierno cumple con las condiciones que lo dirigen a poder considerarlo «abierto» tienen que cumplirse, al menos, tres condiciones: utilizar los canales de comunicación directa en los que ya participan los ciudadanos y ciudadanas para escucharse activamente y agilizar las respuestas; publicar la información generada por los entes o gestionada por fondos públicos en portales web y en formatos reutilizables; y habilitar espacios para la participación directa entre gobernantes y gobernados (Criado et al., 2016).

En España existen ya casos interesantes sobre diseño e implementación de estrategias y políticasde *Open Government* que han venido impulsando entes públicos de distintos niveles gubernamentales a través de los canales de participación ya expuestos.

En este sentido, cabe señalar que los gobiernos locales son elementos clave en los sistemas políticos al tratarse de los entes públicos más cercanos a los ciudadanos, erigiéndose como los principales defensores de los intereses de las comunidades. Mediante estas iniciativas, no solo se ha logrado una gestión pública más colaborativa, sino

[6] Una presentación más pormenorizada de prácticas de participación en España puede encontrarse en el libro publicado por el CEPC, en colaboración con GIGAPP en 2018, «Participación ciudadana: experiencias inspiradoras en España» (Güemes, C., Resina, J., y Cruz-Rubio C.).

también el empoderamiento de los ciudadanos, que asumen responsabilidades sobre el destino de sus comunidades.

Los gobiernos locales proporcionan y gestionan una importante serie de servicios a los ciudadanos y soportan un gran porcentaje del gasto total de la Administración, por lo que en España son un ámbito de relevancia en cuanto a la participación ciudadana (Criado et al, 2016), conectando la acción de los gobiernos a las necesidades de la sociedad.

Asimismo, se describen sus resultados y la relación de estas iniciativas con diversos bienes intangibles que contribuyen a dar visibilidad a las actividades de los entes y al fomento de la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana.

5.3.1. *Gobierno del País Vasco («Irekia»)*

En primer lugar, entre las iniciativas impulsadas en el marco del modelo de Comunidades Autónomas, destacamos el caso del Gobierno del País Vasco, que se adelantó al resto de comunidades en la puesta en marcha de políticas de transparencia y Gobierno Abierto. Desde el año 2009, ha venido impulsandola iniciativa «Irekia» —abierto en euskera— (www.irekia.euskadi.eus), que según versa en la web del portal, «es una práctica de buena gobernanza hacia la transparencia, la participación y la colaboración», es decir, «una ventana abierta a la participación ciudadana» (Irekia, s.f.), basada en:

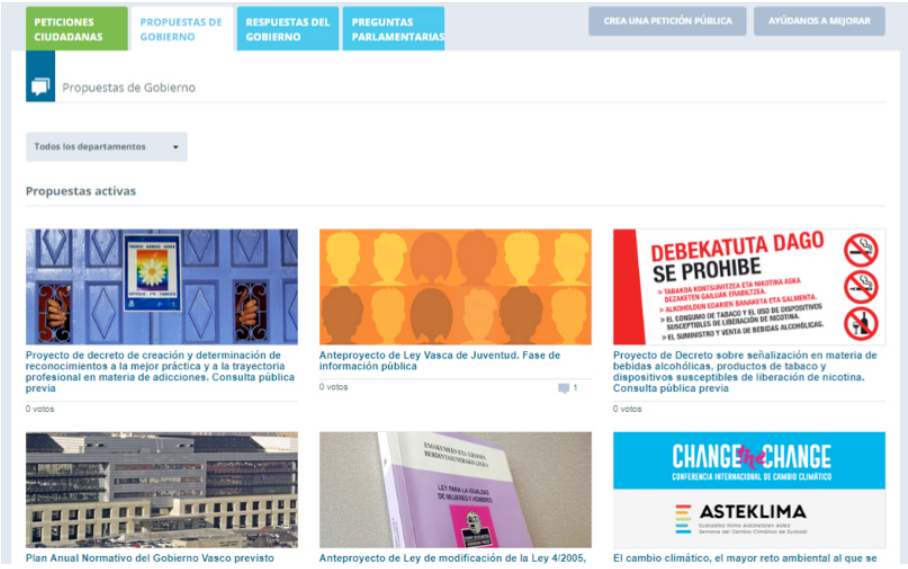
- Transparencia: desde el ejecutivo se pondrán a disposición de los ciudadanos las informaciones y los datos en tiempo real sobre su actividad, actuaciones, planes, decisiones, etc.
- Participación: expone que todas las actuaciones, leyes, decretos, decisiones o medidas que tome el Gobierno podrán ser valoradas, debatidas, criticadas y completadas con las opiniones de los ciudadanos, incluso antes de su elaboración.
- Colaboración: desde el Gobierno se busca colaborar con las empresas, con las ONG y otras Administraciones vascas, aportándoles herramientas y métodos de trabajo para construir una sociedad más conectada.

Es decir, «Irekia» es una vía comunicación directa —mediante un lenguaje no administrativo— entre los ciudadanos y la Administración vasca. La filosofía de esta iniciativa se centra en dotar de control a la ciudadanía, y fomentar su participación y toma de decisiones con el fin de gobernar entre todos.

El apartado de «participación» del portal, se desglosa en varios espacios organizados, dedicados a:

- Peticiones ciudadanas, mediante las cuales los ciudadanos pueden realizar una propuesta o petición a algún área del Gobierno, generándose una retroalimentación entre ambos.
- Propuestas de Gobierno, que incluyen los procedimientos de consulta pública previa y los trámites de audiencia e información pública, pudiéndolos seleccionar por departamentos.
- Respuestas del Gobierno, en las que se agradecen la participación activa de los ciudadanos mediante este canal, las opiniones aportadas a debates, el interés por determinadas cuestiones públicas, etc., generándose *feedback* entre la ciudadanía y la sociedad.
- Preguntas parlamentarias, donde se difunden de forma actualizada las respuestas remitidas por el Gobierno Vasco al Parlamento Vasco.

Ilustración 3: apartado «Propuestas de Gobierno» del portal «Irekia» del Gobierno Vasco.



Fuente: portal «Irekia» del Gobierno Vasco.

En este sentido, la información incluida en estos apartados, posibilita la coproducción entre ciudadanos y Gobierno en distintas fases, es decir, aunque el Gobierno sigue teniendo la mayor responsabilidad, son los ciudadanos quienes influyen en la dirección y resultados del Gobierno y sus servicios.

Cabe señalar que el Gobierno Vasco, a través de Irekia, fue pionero en la puesta en marcha de iniciativas que avanzaran en modelos de *Open Government* en el ámbito

territorial regional y local, incluso antes de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

Así, el portal «Irekia» es un ejemplo de la transición llevada a cabo por una entidad públicacon el fin de crear espaciosde participación, coproducción y diálogo entre gobernados y gobernantes. De este modo, se garantirá que los ciudadanos conozcan la forma en que operan las instituciones y los servicios públicos, y que estos a su vez, estén abiertos al escrutinio público y a la supervisión por parte de la sociedad.

En este sentido, este portal busca facilitar a los ciudadanos el acceso a la información y a los procesos de participación pública, con documentos organizados e incluyendo sencillas instrucciones que promocionan y estimulan la colaboración de los ciudadanos y su involucramiento en las cuestiones públicas.

Ilustración 4: fomento de la participación a través de «Irekia» en las propuestas de Gobierno.

Fuente: portal «Irekia» del Gobierno Vasco.

De este modo, no solo se logra que los ciudadanos estén más vinculados a la organización y se impliquen en su mejora, sino que también se contribuye a reducir el *gap* existente entre la institución y sus públicos y a legitimar sus acciones y decisiones.

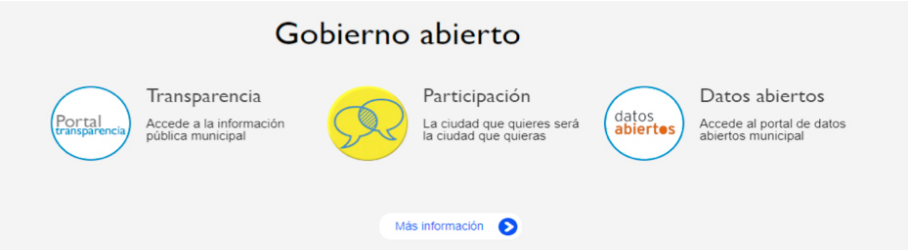
5.3.2. *Ayuntamiento de Madrid («Decide Madrid»)*

Otro de los referentes en el avance hacia esta nueva forma de gobernanza en abierto lo constituye la iniciativa emprendida por el Ayuntamiento de la ciudad de Madrid. Desde el año 2014 el Consistorio ha llevado a cabo una serie de medidas y políticas para avanzar en el paradigma del Gobierno Abierto, centradas en tres ejes: la transparencia, la participación y el *open data.*

En cuanto a la transparencia, el Ayuntamiento puso en marcha las medidasde publicidad activa siguiendo lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y en la Ordenanza municipal de Transparencia de la Ciudad de Madrid. En este sentido, el Ayuntamiento adquirió el compromiso de habilitar el Portal de Transparencia para cumplir con los

requisitos de apertura y accesibilidad, así como de fijar un calendario anual o de duración superior de tiempo para llevar a cabo todas las medidas y políticas de los Planes de Transparencia.

Ilustración 5: ejes de transparencia, participación y datos abiertos del portal web del Ayuntamiento de Madrid.



Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

Desde la alcaldía y su web, se ofrece información sobre las distintas competencias y actividades llevadas a cabo, proporcionando datos sobre la organización y el funcionamiento interno, las relaciones de puestos de trabajo, retribuciones, información jurídica, económica y presupuestaria, el medio ambiente o la relación con la ciudadanía mediante la participación ciudadana en la toma de decisiones, ofreciéndoles la posibilidad de presentar sus sugerencias y reclamaciones y que puedan avisar sobre incidentes ocurridos en lugares públicos.

Otra de las acciones puesta en marcha por el Ayuntamiento es la política de *open data*. Tiene como objetivo compartir todos los datos que tiene disponibles en formatos reutilizables, con el fin de poder trabajar con la información y analizarla a *posteriori.* Mediante la publicación de estos datos en el «Portal de datos abiertos», se pretende fomentar la transparencia y la participación ciudadana, así como apostar por la eficiencia, eficacia y desarrollo económico de la ciudad madrileña.

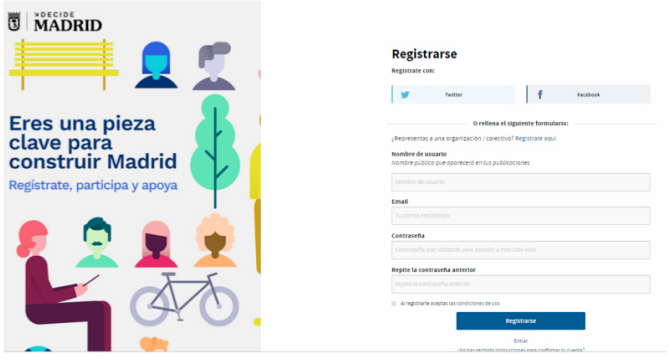
De este modo, los ciudadanos pueden acceder a diversos datos municipales y servirse de ellos con el fin de conocer determinadas informaciones y poder valerse de ellas para sus intereses o gestiones propias, realizar consultas, poder en marcha iniciativas empresariales, etc.

Ilustración 6: herramienta de búsqueda y acceso a los datos municipales.

Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

En línea con los principios de Gobierno Abierto, y con el fin de impulsar la participación ciudadana, el Ayuntamiento de Madrid puso en marcha el programa «Decide Madrid» (https://decide.madrid.es/), un proyecto a través del cual quien lo desee puede registrarse con su e-mail de contacto en la plataforma digital, generándose un perfil personal para poder participar en debates y crear nuevas propuestas. Además, los usuarios con cuentas activas que estén empadronados en el municipio madrileño pueden apoyar las propuestas que estimen oportunas, participar en votaciones de programas y presupuestos, propuestas de la alcaldía, procedimientos previos a la actuación de una norma o actuación municipal, etc.

Ilustración 7: registro en la plataforma «Decide Madrid».



Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

Esta medida tiene el objetivo de fomentar la participación de la ciudadanía mediante el uso de la TIC, que permiten a los usuarios formar parte de la vida política y ser miembros activos de su comunidad a través de las diferentes acciones en las que pueden participar:

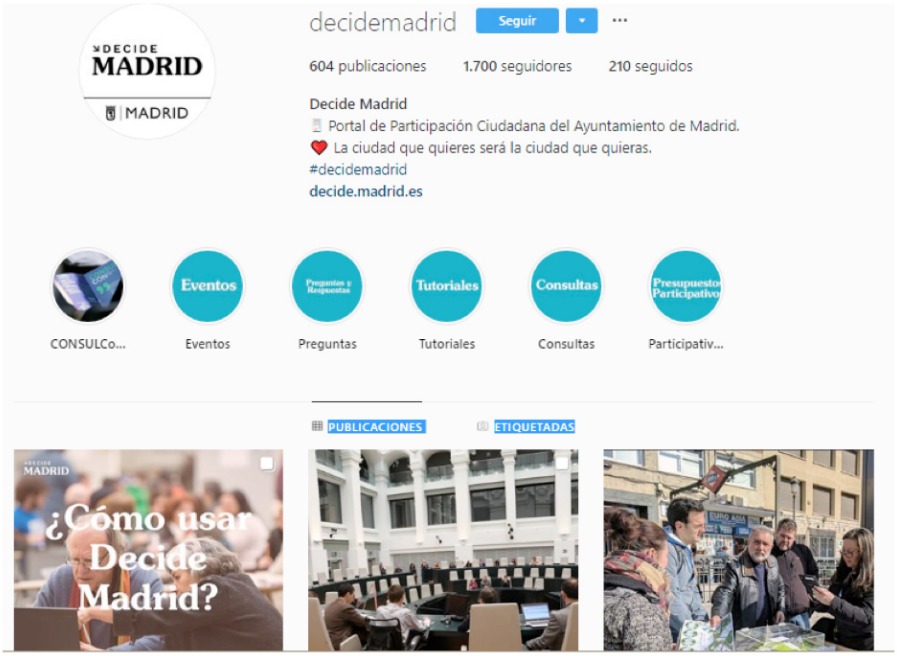
- Procedimientos normativos: la plataforma permite a los usuarios contribuir en la creación o modificación de la normativa aplicable a la ciudad de Madrid, posibilitando que manifiesten su opinión sobre distintas medidas, proyectos, decretos u otros tipos de trabajos políticos desarrollados por Ayuntamiento.
- Presupuestos participativos: la ciudadanía decide en qué se gasta una parte del presupuesto municipal, a través del planteamiento de una propuesta, que se realiza de forma previa por el usuario, y que posteriormente se somete a votación.
- Debates: los usuarios registrados podrán compartir sus preocupaciones sobre cualquier ámbito competencial del Consistorio, generándose un *feedback* con otros ciudadanos, que pueden ofrecer su visión sobre determinados problemas y valorar los debates propuestos mediante la selección de «estoy de acuerdo» o «no estoy de acuerdo».
- Propuestas ciudadanas: a diferencia de los debates —enfocados a la libertad de expresión y manifestación de una preocupación—, las propuestas permiten que sean los usuarios los que propongan medidas, las cuales si obtienen el 1% de los apoyos (27.662 apoyos) pasan a una votación ciudadana, y en caso de obtener mayoría, el Ayuntamiento realiza la propuesta.
- Participación sectorial: se entiende la participación como una cuestión transversal a todas las áreas de Gobierno del Ayuntamiento, afectando a los procesos que se lleven a cabo e implicando a los ciudadanos a través de las diferentes consultas y procesos participativos en marcha.

La repercusión del portal «Decide Madrid» en Madrid ha sido relevante, pues es un ejemplo del desarrollo de un Gobierno democrático, abierto al público y a la coproducción con los ciudadanos. Como muestra de ello, en febrero de 2017, se realizó la primera votación ciudadana en la que se aprobaron las propuestas de los usuarios registrados en decide.madrid.es: *Madrid 100% sostenible* y *Billete único para el transporte público.* En esta consulta popular participaron 214.076 personas y se emitieron un total de 936.887 votos, de los cuales la mitad (49%) de ellos se realizaron a través de la web (Dirección General de Participación Ciudadana, s.f.).

Durante ese mismo año, el Ayuntamiento planteó la reforma de Plaza de España, la movilidad de la Gran Vía o la remodelación de espacios públicos en once distritos de Madrid, propuestas que fueron sometidas a escrutinio ciudadano, reflejando la integración ciudadana en la vida política de su ciudad, mejorando los espacios públicos al gusto de los contribuyentes e incrementando el bienestar social.

Parte del resultado de estas iniciativas se debe a la comunicación realizada desde los perfiles de «Decide Madrid» en redes sociales, donde no solo se publica información sobre datos abiertos o proyectos ejecutados, sino que también se ofrecen contenidos que incentivan a los ciudadanos a participar en las decisiones y gestión pública de su ciudad. Es destacable la cuenta de Instagram @decidemadrid, que incluye en la sección de *stories* destacadas consultas, preguntas y respuestas, propuestas para los presupuestos participativos, etc.

Ilustración 8: perfil de Instagram de «Decide Madrid» (@decidemadrid).



Fuente: Instagram Ayuntamiento de Madrid.

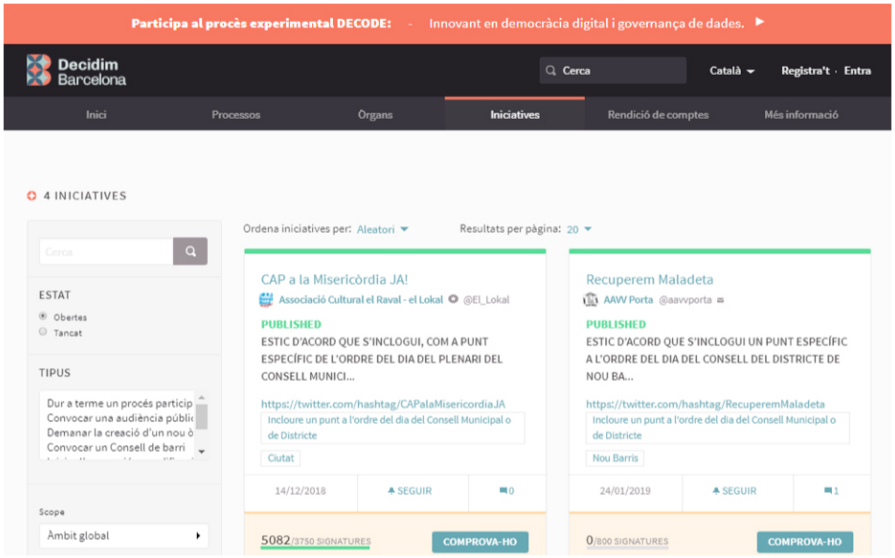
5.3.3. *Barcelona («Decidim Barcelona»)*

La ciudad de Barcelona también dispone de una plataforma de participación ciudadana «Decidim Barcelona» (www.decidim.barcelona), que según se señala en su web, tiene el objetivo de construir una ciudad más abierta, colaborativa y transparente.

En este sentido, la plataforma es un canal que permite a los ciudadanos emitir sus opiniones, realizar propuestas y debates sobre el Plan de Actuación Municipal y los

Planes de Actuación de los Distritos. En marzo de 2019, se encontraban activos 9 procesos, habían participado 31.355 ciudadanos, se habían realizado 13.709 propuestas —de las cuales 9.824 habían sido aceptadas—, y se habían recibido 19.626 comentarios en la página.

Ilustración 9: perfil de participación «Decidim Barcelona».



Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

Por otra parte, es destacable la estructura y diseño de la página y la organización de los contenidos en la misma, acompañando los procedimientos de documentos audiovisuales que captan rápidamente la atención de los usuarios. Además, se indican las fechas de participación en los procesos y la fase en la que se encuentran los procesos (propuesta, seguimiento, tramitación, retorno).

Asimismo, en la *home* de la página se incluye un *banner* destacando uno de los procesos activos, que redirige a la página del procedimiento; ello no solo facilita el acceso a la información, sino que capta la atención de los ciudadanos, incentivando su participación en el proceso.

En este sentido, el portal «Decidim Barcelona» no solo permite informar y conocer la opinión de los ciudadanos, aumentar su grado de confianza y sentimiento de corresponsabilidad en la toma de decisiones del Ayuntamiento de Barcelona, sino que también refleja la adaptación de esta entidad local al nuevo contexto político de Go-

bierno Abierto y a las interacciones socio-políticas en las democracias, en un contexto en el que la participación ciudadana con un enfoque abierto, colaborativo y en red es fundamental en la toma de decisiones e implementación de las políticas públicas.

Ilustración 10: *banner* sobre uno de los procesos abiertos (parte superior) e iniciativas ciudadanas.

Fuente: Ayuntamiento de Barcelona.

5.3.4. *La participación y la transparencia en la Región de Murcia*

La Región de Murcia constituye un caso de especial interés porque ha realizado muchas adaptaciones en los últimos años y se ha dotado de diversas herramientas para afrontar el gobierno abierto, la transparencia y la participación a través de diversos portales.

La Región de Murcia fue una de las primeras Comunidades Autónomas en dotarse con una ley de transparencia de nueva generación en 2014, que también incluía contenidos relacionados con la participación ciudadana. Una de las consecuencias de esta adaptación fue su rápido ascenso en el ranking de transparencia de las Comunidades Autónomas de Transparencia Internacional (INCAU), pasando desde la última posición en 2012 a ocupar la sexta posición en 2016 con una puntuación de 96,9 sobre 100.

En la actualidad se encuentra en vanguardia en la implementación de medidas de Gobierno Abierto. Para ello ha agrupado los diferentes portales de gobierno abierto en https://gobiernoabierto.carm.es/, del que se pueden destacar los siguientes instrumentos y medidas:

- Portal de transparencia (https://transparencia.carm.es), cuyos contenidos son especialmente visuales y sobrepasan la información exigida por la normativa, disponiendo de funcionalidades que permiten las búsquedas, filtrado y descarga en bases de datos de los registros de información.

- Portal de participación (http://participa.carm.es). Es el eje sobre el que se articulan la mayoría de las herramientas de participación previstas en la ley de transparencia y participación de la Región de Murcia.

Ilustración 11: portal de transparencia de la Región de Murcia.

Fuente: Gobierno de la Región de Murcia.

- Portal de datos abiertos (http://datosabiertos.regiondemurcia.es/). El portal que contiene ficheros de registros y datos en bruto de la Comunidad Autónoma, que está facilitando el desarrollo de apps a partir del aprovechamiento de los datos disponibles.

Ilustración 12: portal de participación de la Región de Murcia.

Fuente: Gobierno de la Región de Murcia.

- Presupuestos a tu alcance (https://presupuestos.carm.es/), portal que muestra de forma amigable y entendible la distribución del presupuesto indicando la procedencia de los ingresos y el destino de los gastos.
- Presupuestos municipales abiertos. (http://presupuestosmunicipales.carm.es/), portal que recoge la visualización de los presupuestos municipales, así como la ejecución de los mismos. Se trata de un servicio ofrecido de forma gratuita a todos los Ayuntamientos de la Región en el marco de una red de colaboración en esta materia creada en base a convenios de colaboración suscritos con cada uno de ellos.
- Conocimiento abierto (https://conocimientoabierto.carm.es/), portal destinado al fomento del Open Access a la documentación científico-técnica generada por la Comunidad Autónoma.

Entre los mecanismos de participación que se articulan a través del portal de participación están los siguientes: las aportaciones ciudadanas, que permiten formular propuestas libremente; las consultas públicas, para recabar la opinión sobre iniciativas

o actuaciones del Gobierno, así como normativa en proceso de elaboración; o los procesos de deliberación participativa, para el diseño y evaluación de políticas públicas mediante la opinión de los ciudadanos. En el portal se incluye documentación para hacer posible este tipo de procesos y se incorporan los resúmenes de las aportaciones y documentos de rendición de cuentas que cuantifican la participación y justifican las decisiones adoptadas en función del proceso participativo.

No obstante, de entre estos instrumentos de participación destacan especialmente los presupuestos participativos (https://participa.carm.es/presupuestos-participativos), por los que una serie de partidas del presupuesto regional se someten a votación telemática de la ciudadanía, de manera que las partidas finales que son objeto del proceso participativo se asignan en función de las preferencias de los ciudadanos. Se trata de la primera experiencia de presupuestos participativos de carácter regional, por lo que fue la única medida de ámbito autonómico introducida en el III Plan de Acción en materia de gobierno abierto que el Gobierno nacional presentó a la Alianza de Gobierno Abierto.

Ilustración 13: fases de los Presupuestos Participativos.

Fuente: portal de participación de la Región de Murcia.

Además, la Región de Murcia utiliza en sus relaciones con los ciudadanos las cuentas de twitter @GobAbiertoCARMy Facebook https://www.facebook.com/GobAbiertoCARM/ para informar y difundir de manera general las actividades de participación, y ofrecer información de interés como las estadísticas periódicas sobre solicitudes de acceso a información pública.

5.3.5. *Canarias («Canarias Participa») y Aragón («Participa Aragón»)*

En línea con los casos anteriores, otros gobiernos autonómicos han impulsado la creación de espacios que permitan comunicarse con la sociedad, así como estimular su interés por participar en las acciones públicas; estos espacios permiten a las instituciones y sus representantes conocer mejor los deseos y necesidades de la sociedad, con el fin de mejorar la prestación de servicios y el desarrollo de políticas públicas que les afectan.

Además de las iniciativas desarrolladas por el Gobierno Vasco y por la Región de Murcia, tomamos como ejemplo los proyectos desarrollados por las comunidades autónomas de Canarias y Aragón.

La Administración canaria aprobó el Plan Canario de Participación Ciudadana y habilitó numerosos cauces digitales para que los ciudadanos pudieran realizar sus aportaciones de forma directa a los responsables políticos; en este sentido, desarrolló el portal «Canarias Participa» (www.canariasparticipa.com), mediante el cual se promueven medidas que fomentan la participación de los ciudadanos y su *engagement,* permitiendo la experiencia activa de los mismos en las decisiones gubernamentales y la mejora en la prestación de los servicios públicos al conocer mejor los deseos, necesidades y opiniones de los distintos *stakeholders* a través de la consulta pública previa, la información pública y la audiencia.

Ilustración 14: perfil de participación «Participa Canarias».

Fuente: Gobierno de Canarias.

Por otra parte, el Gobierno de Aragón también asumió el reto de promocionar la participación ciudadana como un complemento y mejora al sistema representativo, propiciando de este modo la implicación de la sociedad civil en la construcción y en la evaluación de las políticas públicas. En esta línea, la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, establece en el Artículo 15.3

la obligación de los poderes públicos de promover «la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico».

Debemos señalar que el portal «Aragón Participa» (aragonparticipa.aragon.es/) no solo incluye los procesos de participación impulsados por el Gobierno de Aragón, sino que también canaliza los procesos puestos en marcha por entidades locales y los procesos e iniciativas de participación europeas. De este modo, el Gobierno aragonés no solo estimula el involucramiento de la sociedad en la esfera pública local o autonómica, sino que acerca a los ciudadanos a aquellos cauces de participación con mayor trascendencia, facilitando al usuario el acceso a la información de forma rápida.

Asimismo, debemos destacar que «Aragón Participa» también dispone de perfil en Twitter @AragonAbierto, donde se publica información de interés para los ciudadanos en el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas, y se difunden contenidos en distintos formatos (fotografía, vídeo, infografía, etc.) que captan la atención de los ciudadanos, estimulándoles a participar en procesos públicos, aportándoles valor, tanto a nivel individual como colectivo.

Ilustraciones 15 y 16: ejemplos de tuits sobre «provisión de información» y «participación del perfil Aragón Gobierno Abierto.

Fuente: perfil de Twitter Aragón GobiernoAbierto (2019), @AragonAbierto.

5.3.6. *Casos de éxito en la gestión de las redes sociales en el ámbito de la Administración Pública*

Además de las iniciativas anteriores, el interés por las redes sociales está creciendo en el ámbito público debido a su rápida difusión y a su potencial en la generación de innovaciones en la prestación de servicios. Aunque son múltiples las experiencias en el

uso y gestión de las redes sociales por parte de entes públicos españoles, destacamos algunos casos emblemáticos que muestran el impulso de estas herramientas en distintos ámbitos de incidencia:

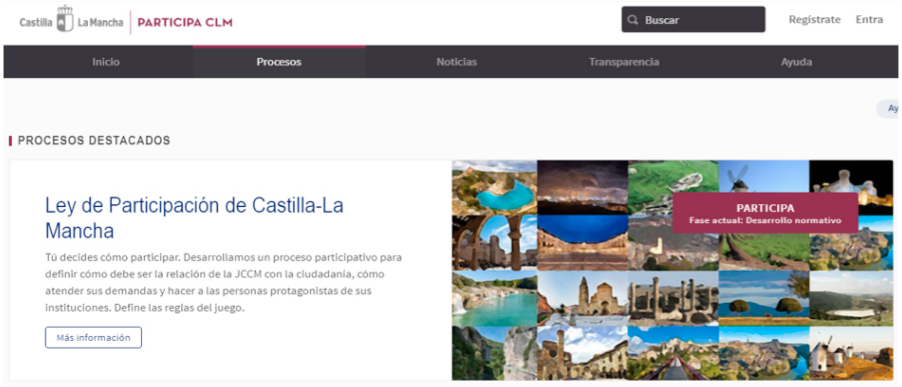
- Gestión de las redes sociales en el conjunto de la organización: destacan los casos de la Junta de Castilla y León, la Diputación de Alicante o el Ayuntamiento de Alcobendas. Estos entes trabajaron en estrategias de presencia en redes sociales y en la redacción de guías de uso o planes de social media que establecieran las pautas sobre formación de profesionales, sobre el uso y la coordinación de las cuentas institucionales para mejorar su funcionamiento, las iniciativas de participación, el seguimiento y evaluación de los resultados, la profesionalización, etc. (Salgado e Ibáñez, 2015; Latorre, 2015; Vañó, 2015).
- Gestión de políticas públicas orientadas al ciudadano: el Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) fue pionero en la planificación y uso de diversas redes sociales entre los servicios públicos de empleo, con el fin de profundizar en el diálogo con los ciudadanos usuarios del INAEM, conocer sus necesidades y expectativas, contar con su opinión, etc., logrando crear una comunidad basada en los principios de transparencia, participación y colaboración (Martínez de Salinas, 2015).
- Atención ciudadana: el perfil en Twitter del Ayuntamiento de Barcelona (@barcelona_10) fue creado en 2012 con el fin de resolver dudas relativas a actividades de la ciudad, proporcionar información sobre trámites, incidencias, etc. (Hernández, 2016).

Todos estos casos reflejan la eficiencia y potencialidad de la comunicación alcanzada a través de las tecnologías y las redes en las instituciones, contribuyendo a la innovación de las organizaciones y a la mejora de la calidad de vida de las personas, orientándolas en todo momento hacia la participación en acciones públicas.

Ante este contexto, el 27 de marzo de 2019 se presentó en Catilla-La Mancha el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana considerada por el Consejo de Gobierno como una de las más vanguardistas de España. En el documento se detalla que el Gobierno autonómico tendrá que realizar, de forma preceptiva, consultas ciudadanas sobre programas y planes, leyes y presupuestos participativos.

Asimismo, el anteproyecto a esta ley establece la capacidad de la ciudadanía para que se pongan en marcha procesos y canales de participación en cuestiones que consideren fundamentales, a través de la iniciativa ciudadana (para la que se necesita un límite de 3.000 firmas para impulsar procesos y canales de participación). En este sentido, desde la Dirección General de Participación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se puso en marcha un proceso de participación en el que la ciudadanía pudo presentar sus propuestas, incluyendo en el Anteproyecto las que cumplían con los criterios legales y técnicos.

Ilustración 17: proceso de participación en la Ley de Participación de Castilla-La Mancha.



Fuente: portal Participa Castilla-La Mancha.

Por último, a través de la plataforma Participa Castilla-La Mancha han participado 800 ciudadanos en 3 procesos y se han realizado 229 propuestas[7]. Asimismo, cabe señalar que desde esta plataforma se han puesto en marcha cinco cursos provinciales en sobre participación ciudadana; estos cursos se han organizado debido a la demanda de formación de los ciudadanos en esta materia, reforzándose así las capacidades sociales e institucionales con el fin impulsar y consolidar el modelo de políticas públicas llevado a cabo por esta comunidad.

[7] Esta información fue consultada por última vez el 26 de abril de 2019.

Ilustración 18: cursos de Participación Ciudadana en Castilla-La Mancha.

Fuente: portal Participa Castilla-La Mancha.

CAPÍTULO 6
METODOLOGÍA

Para conocer el estado de la participación a través de medios digitales en la AGE se realizó un trabajo de campo centrado en el uso de los mismos. En concreto, el estudio se centra en el análisis de tres canales: las páginas web (Portal de Transparencia, Punto de Acceso Directo y perfiles de participación ministeriales), los buzones del ciudadano y los perfiles en redes sociales.

Para la recogida de datos sobre cada uno de ellos se utilizaron distintas técnicas de investigación —tanto cuantitativas como cualitativas— que permitieron realizar una aproximación inicial al uso de los medios digitales en la Administración y determinar de qué forma los entes públicos utilizan estos canales para fomentar la participación de los ciudadanos y el diálogo con los mismos.

Para realizar el análisis de situación y conocer distintos aspectos de las páginas web, los buzones del ciudadano y los perfiles en redes sociales de los entes de la AGE, se llevó a cabo la observación directa de cada uno de estos medios. Por otra parte, se estudió el contenido de las publicaciones y los mensajes difundidos para conocer qué tipo de comunicación llevaron a cabo. Cabe señalar que, en el caso de las redes sociales, se observaron las relaciones generadas por los perfiles de los órganos superiores de la AGE con otros *stakeholders,* estén vinculados o no a la Administración.

De este modo, podremos determinar y evaluar de qué formas la Administración promueve la participación de los ciudadanos y si a través de los medios digitales se genera valor público para la sociedad. Además, el análisis de diversas cuestiones referentes a los mensajes e informaciones publicadas durante los periodos estudiados permite aproximarnos a las propuestas y estrategias comunicativas adoptadas en el ámbito público.

6.1. Selección de la muestra y cuestiones técnicas

La elección de estos tres medios digitales se debe a que, a través de estos canales, la Administración ofrece a los ciudadanos distintas formas y posibilidades de participación en los asuntos y cuestiones gubernamentales. Por tanto, la investigación queda estructurada en tres bloques, correspondientes a los tres canales estudiados.

El muestreo es no probabilístico, es decir, la muestra de estudio y su tamaño no fueron seleccionados de forma aleatoria, sino que varían dependiendo de la presencia que tiene la AGE en cada uno de los medios electrónicos estudiados. Tanto el análisis de situación como el análisis de contenido se adaptan en función de la información disponible con el fin de realizar el diagnóstico más completo posible sobre el estado de la participación y el diálogo entre gobernados y gobernantes a través de cada uno de los medios estudiados.

Cabe señalar que, los periodos de análisis y las muestras a estudiar también experimentaron variaciones debido a que durante el estudio se han producido numerosos cambios políticos y de reorganización de las instituciones públicas. En este sentido, pueden existir cambios entre la información reflejada en la investigación y los hechos que se hayan producido *a posteriori.*

Todo ello permite ofrecer una panorámica mucho más completa y detallada sobre el estado de la participación y la comunicación a través de las páginas web, los buzones del ciudadano y las redes sociales, así como diagnosticar de qué forma ha ido evolucionando el uso de estos medios digitales, no solo por parte de la Administración, sino también por parte de los ciudadanos.

Por último, para la recogida de los datos de cada medio se diseñaron unas tablas dinámicas que permiten organizar y analizar la información; estas tablas de medición recogen distintos indicadores y variables de análisis sobre cuestiones particulares que se buscan conocer a través del análisis de las páginas web, los buzones del ciudadano y los perfiles en redes sociales.

Así, los resultados extraídos de cada medio no solo sirven para describir la realidad actual sobre el objeto de estudio, sino también para establecer una comparativa entre ellos. En este sentido, el planteamiento del diseño metodológico pasa de ofrecer una visión general del uso y adopción de los medios digitales en la Administración para, posteriormente, centrarse en el aspecto concreto de la participación ciudadana a través de cada uno de estos canales.

6.2. Páginas web

Para la realización de esta parte del estudio se llevó a cabo la observación directa del Portal de Transparencia de la AGE, el Punto de Acceso General y los perfiles de participación de los departamentos ministeriales con procedimientos —tanto abiertos

como cerrados— sometidos a participación pública entre enero de 2018 y marzo de 2019 inclusive.

En este sentido, para determinar si desde un principio se facilita y promueve la participación de los ciudadanos, o si por el contrario es complicado acceder a los procedimientos, se llevó a cabo un análisis estructural centrado en el estudio de determinadas variables cualitativas, tales como la organización de las páginas, el uso de subpáginas, la organización de los listados de procedimientos o la inclusión de buscadores.

Por otra parte, se observa si los trámites son sometidos a consultas públicas previas o a audiencias e información pública, si se expone en qué consisten estos procedimientos, la información contenida en los listados, si se incluyen referencias temporales que faciliten a los usuarios identificar si los procesos están abiertos o cerrados, etc.

Para organizar la información, las variables a las que nos referimos se codificaron a través de una lista cerrada, en la que se debía elegir una o varias opciones de las ofrecidas en las categorías[1]. No obstante, algunas de estas variables contenían una opción de categoría abierta, permitiendo indicar cuestiones específicas de los perfiles que no se recogieran en la lista cerrada.

6.3. Buzones del ciudadano

El objetivo de esta parte de la investigación era realizar un acercamiento a la utilización de buzones electrónicos. Para ello, la metodología desarrollada consistió en la remisión online de un cuestionario de preguntas para conocer los canales y flujos de trabajo internos respecto a las quejas y sugerencias en un sentido amplio, es decir, en referencia a todas las comunicaciones que pudieran estar asimiladas a quejas y/o sugerencias, sin corresponder obligatoriamente con el procedimiento administrativo que asume tal denominación, y sin la obligación de seguir un procedimiento de formulación concreto a través de sede electrónica.

Con esta finalidad, entre septiembre y octubre de 2018 se contactó y remitió un cuestionario por correo electrónico a los ministerios, bajo la referencia de la estructura de la AGE de los trece departamentos ministeriales existentes antes de la reestructuración de junio de 2018.

Aunque el periodo de recogida de datos tuvo lugar en septiembre y octubre de 2018, cuando ya se había producido la reestructuración en diecisiete ministerios, todavía no se había procedido al traspaso a los ministerios de nueva creación de las áreas de referencia con las que se contactó para el estudio, las cuales globalmente abarcaban la práctica totalidad de la AGE.

Se recibieron 11 cuestionarios de unidades responsables de las quejas y sugerencias, la mayoría de ellas de la inspección general de servicios, junto a un cuestionario

[1] Véase Anexo I: Ficha de análisis de los perfiles de participación ministeriales.

adicional que correspondía a la oficina de relaciones con los ciudadanos de la Presidencia del Gobierno[2].

Es necesario subrayar algunos condicionamientos derivados de la recogida de datos. Debido a que el cuestionario era respondido en su mayoría por responsables de las inspecciones de servicio de los ministerios, se detectaba que la información obtenida no reflejaba toda la realidad pretendida de las comunicaciones, quejas y sugerencias en sentido amplio que se puedan realizar por canales digitales, sino que más bien se aproxima a la que se clasifica como quejas y sugerencias bajo el procedimiento administrativo destinado para ello.

En esta línea cabe mencionar que la captación de información sobre comunicaciones que no están reguladas en un procedimiento es difícil de obtener, porque los informantes responden en función de la caracterización de la gestión de las quejas y sugerencia a tenor de la regulación existente, de modo que la realidad que se ha podido captar debe entenderse como una aproximación a la que deriva de los cauces formales.

Así, las comunicaciones que suponen algún tipo de bidireccionalidad y que salen de la esfera de las quejas y sugerencias —como procedimiento administrativo— parecen quedar en un ámbito menos expuesto a su registro y conocimiento y constituyen un reto para próximas investigaciones que tengan en cuenta las dificultades que supone conseguir esta información.

Adicionalmente, los análisis que se han realizado incluyen referencias a los datos ofrecidos por el *Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE* durante 2017, al que se hace referencia como informe ISAM. Dicho informe está elaborado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, e incluye la información correspondiente al procedimiento administrativo de quejas y sugerencias.

6.4. Redes sociales

El potencial de las redes sociales como herramientas de Gobierno Abierto se debe —entre otras cosas— a la capacidad de las mismas para establecer relaciones bidireccionales y directas entre usuarios, así como a la incorporación de nuevas formas de participación y coproducción que permiten involucrar a los ciudadanos *a priori*, permitiendo el diseño de políticas públicas, la creación de nuevos servicios y la mejora de los existentes, y *a posteriori*, ofreciendo quejas y sugerencias sobre los servicios públicos.

El estudio de las redes sociales se organiza en distintas fases, ofreciendo un diagnóstico completo sobre su uso por parte de los ministerios y del resto de los entes pú-

[2] Este último cuestionario no se incluye en el análisis porque la realidad que muestra es muy distinta sobre el tipo de comunicaciones, que en este caso están circunscritas a las que recibe el presidente del Gobierno y que están sometidas a restricciones de confidencialidad.

blicos de la AGE. Dicho diagnóstico se realiza a partir de las cuentas generales que se identifican con cada ministerio y también de las que se vinculan específicamente con Secretarías de Estado (en adelante S.E.) y entes públicos de la AGE. Por este motivo se hace referencia a los ministerios, a las S.E. y a los entes públicos por separado en relación a las cuentas y perfiles diferenciados que poseen en redes sociales.

Cabe señalar que la selección de la muestra y el periodo de análisis varían dependiendo de los objetivos de cada una de las fases que se describen a continuación, pudiéndose observar la evolución en el uso y gestión de los perfiles y en el fomento de la participación:

Fase I: estado general de los entes públicos de la Administración en redes sociales:

Este primer diagnóstico permite conocer la presencia en redes sociales y el número de seguidores acumulados por los órganos superiores de la AGE; para su realización se llevó a cabo la observación directa de los perfiles en redes sociales de entidades de la Administración Pública.

Fase II: adopción de las redes sociales en los órganos centrales de la AGE:

Se sigue el mismo método que en la primera fase, centrándonos en esta parte en los órganos superiores de la AGE (perfiles que corresponden a ministerios y perfiles identificados de cada S.E.).

Fase III: interacción con los contenidos publicados por los órganos superiores de la AGE:

Análisis dinámico sobre la actividad, el comportamiento y las relaciones comunicativas que se establecen entre los órganos superiores de la AGE y sus públicos a través de las redes sociales con el fin de evaluar la actividad en estos medios.

Este análisis permite conocer el impacto y la actividad en redes sociales, por ello, nos centramos en la interacción de los perfiles de los órganos superiores de la AGE, es decir, en las relaciones establecidas entre los ministerios y S.E. y los ciudadanos para determinar el nivel de interacción a través de estos canales, debido a que la interacción es un factor determinante para la participación de los ciudadanos. Para este análisis se consideraron cuatro indicadores de calidad o *KPI's (Key Performance Indicator)*: conversación, amplificación, aplauso e interacción[3].

[3] Véase Anexo II: cuadro de mando del análisis dinámico (dimensión de estudio y *KPI's).*

Cabe señalar que el periodo de análisis de estas tres fases comprende del 22 de diciembre de 2017 al 22 de enero de 2018. Debido a las numerosas redes sociales existentes, para realizar el análisis de situación solo se estudian los perfiles de los órganos superiores de la AGE en Facebook, Twitter e Instagram y YouTube. La elección de estas cuatro redes no es casual, sino que queda justificada por ser las que permiten mayor interacción y posibilidades de participación y las que presentan tasas más elevadas entre los usuarios.

De hecho, según el informe *IAB Spain* (2018), el índice de penetración de estas redes es: Facebook (87% de penetración), YouTube (69%), Instagram (49%) y Twitter (48%). Cabe señalar que Twitter es la red social que mayor abandono ha experimentado en los últimos años y Facebook pierde presencia a favor de Instagram, que no para de crecer y que todavía tiene recorrido entre los usuarios de redes sociales.

Fase IV: las redes sociales de la AGE en periodo de cambios:

Debido al cambio de Gobierno y la reestructuración de los departamentos ministeriales en junio de 2018, se amplió la muestra de estudio a 17 ministerios y 25 S.E. Por ello, se llevó a cabo una nueva revisión de los perfiles para determinar el número de nuevas cuentas creadas por los órganos superiores de la AGE en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube; tanto el análisis de situación como el análisis dinámico se desarrollaron entre los meses de octubre a noviembre de 2018.

Fase V: los contenidos publicados por los órganos de la AGE en Twitter:

Esta fase del trabajo se centra en la comunicación de los perfiles de ministerios y S.E. en la red social Twitter, debido a que es la red en la que están presentes mayor número de ellos. Asimismo, es la plataforma en la que la AGE reúne el mayor número de seguidores y es donde ministerios y S.E. publican con mayor frecuencia, a pesar de que tiene una tasa de penetración más baja que otras redes. La muestra de estudio seleccionada en este caso es de 19, analizados durante el periodo de tiempo comprendido entre el 22 de diciembre de 2017 y el 22 de enero de 2018.

Para su realización se analizaron un total de 3.182 publicaciones de ministerios y S.E en Twitter, clasificando la información en las categorías de contenidos con el fin de identificar el tipo de contenidos difundidos y si a través de esta red se genera valor público[4].

[4] Véase Anexo III: categoría de contenidos en Twitter y descripción.

Fase VI: estado y evolución de la participación en Twitter:

Con el fin de determinar el estado de la participación, en esta última fase del bloque específico sobre redes sociales se analizaron las publicaciones difundidas en Twitter en un periodo de seis meses, desde octubre de 2018 a marzo de 2019 (inclusive), por todos los entes públicos vinculados a la Administración presentes en Twitter. El total de publicaciones durante esos meses fue de 148.161 resultados, por lo que se aplicó una *query* para filtrarlos en función de la categoría «participación» y se elaboró una tabla dinámica para organizar la información en distintas variables, tanto cualitativas como cuantitativas.

La *query* contenía los siguientes términos: «Colabora», «Participa», «Tu opinión», «Consejo consultivo», «Consulta previa», «Audiencia pública», «Trámite de audiencia», «Envía tus», «Contribuye», «Ayúdanos», «Escríbenos», «Llámanos», «Para ayudar con», «Esperamos vuestras preguntas», «Esperamos vuestras respuestas», «Puedes participar» y «para participar».

Por una parte, se estudió de qué forma los entes públicos llamaron a la participación ciudadana: tipo de publicación, tipo de procedimiento, términos utilizados, inclusión de contenido audiovisual o *links*, menciones a otros entes, horario de publicación, etc.

Por otra parte, se estudió de qué forma la sociedad promovió la participación durante los meses analizados y si interactuaron con los mismos mediante el aplauso, los retuits o *reply*, contenidos a los que más se reaccionó, etc.

Finalmente, durante cada una de las fases de análisis se identificaron buenas prácticas que sirvieron para extraer conclusiones en base a los objetivos del estudio y para realizar recomendaciones de mejora, formulándose a lo largo de todo el periodo de investigación, aunque se materializaran fundamentalmente en marzo de 2019 con la redacción del informe ejecutivo.

Tabla 6: bloques del estudio, metodología y fechas de análisis.

DESARROLLO METODOLÓGICO		
PÁGINAS WEB	**BUZONES ELECTRÓNICOS**	**REDES SOCIALES**
1. **Análisis de situación** de las características estructurales del Portal de Transparencia, Punto de Acceso General y perfiles de participación ministeriales. • **Periodo de estudio:** enero-marzo 2019.	1. **Contacto y remisión online de cuestionarios** a 13 departamentos ministeriales con el fin de realizar un acercamiento a la utilización de los buzones electrónicos. • **Envío de cuestionarios y recogida de información:** septiembre-octubre 2018. • **Muestra de estudio**:11 cuestionarios recibidos.	**Fase I:** observación directa de perfiles para determinar el estado general de los entes públicos de la AGE en RRSS. • **Periodo de estudio:** diciembre 2017-enero 2018. • **Muestra de estudio:** 1050 perfiles en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube de entes públicos dependientes de 13 ministerios y 25 S.E.
		Fase II: observación directa de perfiles para determinar la adopción de las RRSS en los órganos superiores de la AGE (ministerios y S.E). • **Periodo de estudio:** diciembre 2017-enero 2018. • **Muestra de estudio:** 50 perfiles de 13 ministerios y 25 S.E.
2. **Análisis de contenido** de los procesos de participación (consulta pública previa y trámite de audiencia e información pública). • **Periodo de estudio:** enero 2018-marzo 2019. • **Muestra de estudio:** 831 trámites.	2. **Análisis de 11 cuestionarios** remitidos por las unidades responsables de las quejas y sugerencias y **extracción de resultados**.	**Fase III:** análisis dinámico de *KPI's* (conversación, amplificación, aplauso e interacción) para determinar la interacción de los usuarios con los contenidos publicados por los perfiles de ministerios y S.E. • **Periodo de estudio:** diciembre 2017-enero 2018. • **Muestra de estudio:** 50 perfiles de 13 ministerios y 25 S.E.
		Fase IV: observación directa y análisis dinámico de los perfiles de la AGE en RRSS en periodo de cambios. Periodo de estudio: octubre-noviembre 2018. • **Muestra de estudio:** 17 perfiles de 17 ministerios y 25 S.E.

DESARROLLO METODOLÓGICO		
PÁGINAS WEB	**BUZONES ELECTRÓNICOS**	**REDES SOCIALES**
		Fase V: análisis de contenido de publicaciones en Twitter y clasificación en 11 categorías. • **Periodo de estudio:** contenidos publicados en Twitter entre diciembre de 2017 y enero de 2018. • **Muestra de estudio:** 3.182 tuits.
		Fase VI: análisis de contenido publicado por entes públicos de la AGE para determinar el estado y la evolución de la participación en Twitter. • **Periodo de estudio:** tuits publicados entre octubre de 2018 a marzo de 2019. • **Muestra de estudio:** 148.161 tuits.

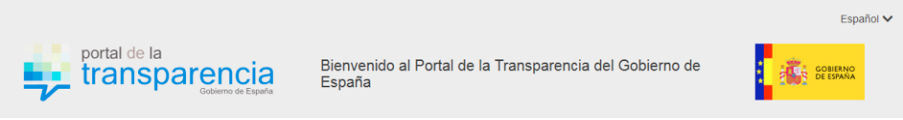
Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO 7

PÁGINAS WEB

En base a lo dispuesto en el artículo 10.1 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, la AGE debía desarrollar un Portal de Transparencia, hoy en día dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. El 10 de diciembre de 2014, día de la entrada en vigor de la norma, también entró en funcionamiento el denominado «Portal de Transparencia de la AGE»[1], que incorporaba más de 500.000 registros accesibles de información y más de 25.000 informaciones individuales referentes a los distintos departamentos ministeriales.

Ilustración 19: parte superior de la *home* del Portal de Transparencia.



Fuente: portal de Transparencia del Gobierno de España (s.f.).

Los portales de transparencia constituyen una de las prácticas más comunes de las políticas de los gobiernos y son un punto de entrada único a la información digital de las entidades públicas a todos los niveles. Además, son herramientas estratégicas en la consecución de las políticas de Gobierno Abierto, pues no solo permiten ofrecer gran cantidad de información a los numerosos actores que conforman la esfera sociopolítica, sino que también facilitan la transformación digital de las Administraciones y la oferta de servicios de mayor calidad, el incremento de la transparencia, la participación y la colaboración de los ciudadanos y resto de *stakeholders*.

[1] Véase la página web del portal de Transparencia de la AGE: http://transparencia.gob.es.

En este sentido, los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta ley enumeran una serie de informaciones y datos que los entes deben publicar en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web que cumplan con determinadas características y requerimientos técnicos, como son la presentación de la información de forma clara, estructurada y entendible, localizable e identificable fácilmente, y preferiblemente en formatos reutilizables.

Por tanto, a través de este canal, la Administración tiene la capacidad de facilitar a los ciudadanos el acceso a la información que deben publicar de forma obligatoria. Con carácter general, los datos en cuestión son aquellos cuyo conocimiento sea de relevancia para garantizar la transparencia en la actividad de las instituciones, su funcionamiento y el control de las actuaciones y gestiones públicas (artículo 5 de la norma).

Asimismo, las informaciones de naturaleza institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica y económica, presupuestaria y estadística (artículos 6, 7 y 8, respectivamente).

La Ley también incluye algunos preceptos adicionales sobre el desarrollo del Portal de Transparencia; en este sentido, en el Artículo 10.2 se establece que deberá incorporar «la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia». Es decir, el Portal de Transparencia no solo debe reunir la información que los responsables de las Administraciones consideren relevante y los datos enumerados en los artículos 6 a 8 de la citada ley, sino que también se debe hacer pública la información que los ciudadanos soliciten por vía derecho de acceso con mayor frecuencia.

Debemos señalar que según datos del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia (2019), el número de visitas al Portal de Transparencia del Gobierno de España desde su puesta en marcha asciende a 3.710.204, registrándose en enero de ese año 342.478 visitantes.

En cuanto a las páginas más vistas durante el mes de enero, cabe señalar que la página más consultada fue la *home* (31.548 visitas), seguida de la página «estado de su solicitud» (9.499 visitas). La página específica de Gobierno Abierto fue visitada en 3.930 ocasiones.

Tabla 7: las diez páginas más vistas en el último mes.

Páginas (enero 2019)	**Número de visitas**
Home	31.548
Estado de su solicitud	9.499
Relaciones de Puestos de Trabajo	9.437
Publicidad Activa	4.803

Páginas (enero 2019)	Número de visitas
Solicite información	4.435
Gobierno Abierto	3.930
Retribuciones de altos cargos	3.813
Estructura según RD355/2018	3.414
Currículos de Altos Cargos	2.348
Ley de Transparencia	2.281

Fuente: elaboración propia a partir de información del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019).

Por otra parte, la Orden PRE/1590/2016[2] establece en el Apartado 2 que la participación de los ciudadanos en los procesos de consulta pública y de audiencia e información pública[3], también debe poder iniciarse a través del Portal de Transparencia, que canalizará a cada departamento ministerial competente las correspondientes propuestas. Además, el apartado 4 establece que el Punto General de Acceso recogerá un enlace a los puntos de acceso de cada uno de los departamentos ministeriales[4].

Ilustración 20: logotipo identificativo de la participación pública en proyectos normativos.

Fuente: portal de Transparencia del Gobierno de España (s.f.).

[2] Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan las instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos ministeriales.

[3] La consulta pública previa tiene por objeto recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo, mientras que el trámite de audiencia e información pública tiene por objeto recabar la opinión de los ciudadanos titulares de derechos e intereses legítimos, directamente o a través de las organizaciones o asociaciones que los representen, así como obtener cuantas aportaciones adicionales que puedan realizar otras personas o entidades.

[4] Este Punto de Acceso General redirigirá a las páginas de cada ministerio que estén dedicadas a espacios de participación pública en proyectos normativos, tanto para la consulta pública previa, como para el trámite de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de normas de la AGE.

7.1. Portal de Transparencia de la AGE

La página web del Portal de Transparencia de la AGE (https://transparencia.gob.es) dedica uno de sus apartados a la «Participación ciudadana». Según se expone en la misma web, tiene la finalidad de que el ciudadano pueda «ver distintos proyectos de participación ciudadana y distintos modos por los que puede hacernos llegar su opinión sobre el Portal de la Transparencia» (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, s.f.).

En este apartado, se incluye un acceso directo a los tres canales de los que dispone la AGE para la participación pública en proyectos normativos: a través de las páginas de participación ciudadana de cada ministerio, los buzones del ciudadano y las redes sociales.

Ilustración 21: apartado de «participación» del Portal de Transparencia de la AGE.

Fuente: portal de Transparencia de la AGE.

En referencia al apartado «Participación Pública en proyectos normativos», debemos señalar que incluye una explicación sobre las dos modalidades de participación: la consulta y la audiencia e información pública. En este apartado se utilizan múltiples referencias a textos y definiciones jurídicas, por ejemplo, para exponer en qué consisten las dos modalidades de participación se remite a las definiciones establecidas en la Orden PRE/1590/2016, de 13 de octubre, sobre las consultas públicas previas y trámites de audiencia e información pública.

Consideramos que, estos textos explicativos sobre la participación pública en proyectos normativos incorporan referencias a la regulación que pueden resultar de difícil comprensión para los ciudadanos interesados en estos procesos. Por otra parte, la páginacontiene un logotipo identificativo de la participación pública en proyectos normativos e incluye hipervínculos que facilitan a los ciudadanos el acceso a las respectivas páginas de participación de los ministerios.

7.2. Punto de Acceso General

Desde el Punto de Acceso General (https://administracion.gob.es/), el acceso a la participación pública en proyectos normativos consta de un *banner* en la parte inferior de la página web, que incluye el logotipo identificativo y una breve descripción sobre la información a la que redirigirá el hipervínculo.

Ilustración 22: apartado «Participación Pública» del Punto de Acceso General.

Fuente: portal de Transparencia de la AGE.

En este sentido, la página hace referencia a la legislación para posteriormente exponer de forma mucho más sencilla que la utilizada en el Portal de Transparencia las dos vías de participación posibles en los procesos de elaboración de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias que impulse la AGE.

Asimismo, incluye un listado con el acceso a las secciones de participación pública de las páginas web de los ministerios que constan de estos procedimientos[5],

[5] En el momento de la publicación encontramos dos excepciones: en primer lugar, el Portal de Transparencia intercala una página de pasarela para distinguir las áreas del ministerio, como es el caso del Ministerio de Economía y Empresa, que incluye enlaces al portal del Ministerio y al de la S.E. para el

incluyendo también hipervínculos a otros departamentos, como las S.E. para el Avance Digital.

7.3. Perfiles de participación de los ministerios

Cada ministerio cuenta en su página web institucional con un apartado dedicado a la participación pública. A través de estas páginas se difunden los anteproyectos de ley, reglamentos, y eventualmente, algunos planes y programas que llevan a cabo los ministerios y sus áreas, con el fin de promover la participación de los ciudadanos en los asuntos y gestiones públicas, así como promover la transparencia y rendición de cuentas de estos órganos y la colaboración entre gobernados y gobernantes.

Como ya hemos señalado anteriormente, para determinar el estado de la participación a través de estos canales, se llevó a cabo un primer análisis sobre cuestiones estructurales de los perfiles con el fin de conocer si existe homogeneidad entre ministerios y si estos facilitan el acceso a la información, y por tanto, incentivan la participación ciudadana. Por otra parte, se realizó un análisis de contenido de los procedimientos publicados en los perfiles para cuantificar el número de procedimientos que estos órganos sometieron a participación pública en el periodo comprendido entre enero de 2018 y marzo de 2019 (inclusive). Adicionalmente, este análisis ha tomado como referencia un trabajo previo sobre el estado de la participación en la elaboración de normas de la AGE (Sierra, 2019, Anexo II).

7.4. Estructura de los perfiles

En cuanto a la estructura de las páginas de participación en proyectos normativos, se distinguen dos tipologías de páginas: las que incorporan toda la información en la página principal, y las que en la página principal ofrecen la información básica y optan por redirigir a otras subpáginas en las que se incluyen los contenidos referentes a las consultas públicas previas y a las audiencias e información pública.

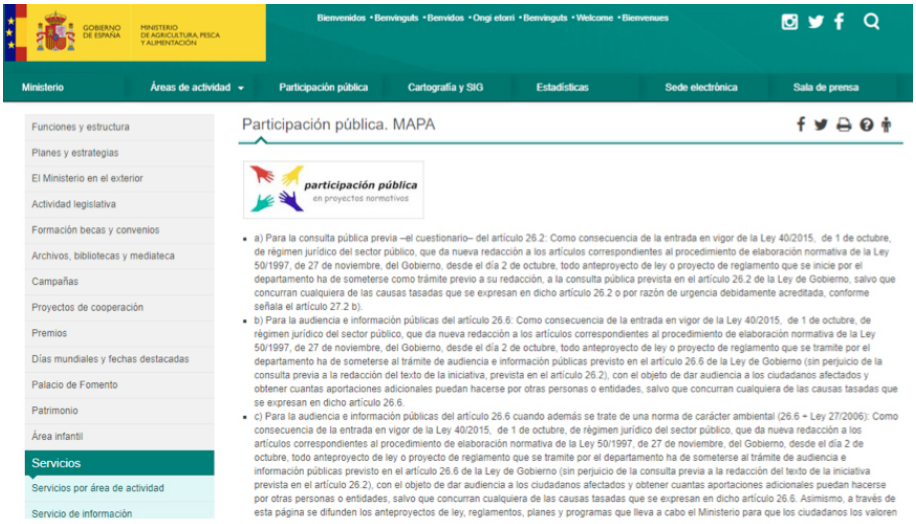
Así, se observó que todos los ministerios cuentan con un perfil de participación en sus páginas web, aunque se diferencian en la manera de plasmar la información y arti-

Avance Digital. Lo mismo sucede con el Ministerio para la Transición Ecológica, que distingue entre la página propia del Ministerio y la de la S.E. de Energía. En segundo lugar, el Punto de Acceso General, se redirige a la página del Ministerio para la Transición Ecológica y allí se diferencian las áreas de Energía y de Medio Ambiente, mientras que en el caso del Ministerio de Economía y Empresa, se incluye un enlace en el listado con el acceso directo a la sección de participación de la S.E. para el Avance Digital. Lo mismo sucede con el Ministerio de Educación y Formación Profesional, que da la opción de seleccionar el perfil de este departamento ministerial o el perfil del Ministerio de Cultura y Deporte, aunque redirige a la misma página.

cular los procedimientos. La forma más habitual es optar por incluir en la página principal la información básica —especialmente referente a la legislación y normativa en la que se fundamenta el proceso de participación o breves explicaciones sobre los modos de participación—, para luego redirigir a los usuarios a otras subpáginas en las que se encuentran los procedimientos, facilitando el acceso y comprensión de la información.

No obstante, se detectan perfiles cuya estructura no es tan accesible y la comprensión de la información se ve dificultada. En este sentido, algunos ministerios condensan en una sola página toda la información y procedimientos, mientras que otros incluyen extensos textos introductorios con referencias y numerosos enlaces a documentos jurídicos para explicar qué es la participación pública o los canales de los que la Administración dispone para fomentarla.

Ilustración 23: apartado «Participación pública» del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (s.f.).

7.4.1. *Acceso a los procedimientos*

De forma general, los perfiles incluyen un listado en el que se diferencian los trámites abiertos y cerrados, tanto de las consultas públicas previas como de los trámites de audiencia e información pública. Este tipo de listados fueron utilizados por

el 80% de los perfiles ministeriales analizados para someter a participación pública los procedimientos, pues su uso permite que la información quede organizada, contribuyendo a que los ciudadanos identifiquen rápidamente los procedimientos y su estado, así como a facilitarles el acceso a los contenidos y su navegación en estas páginas[6].

Ilustración 24: listado de procedimientos sin diferenciar trámites abiertos o cerrados del área de Agricultura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (s.f.).

No obstante, consideramos que esta clasificación solo es válida en el caso de que la información se presente de forma adecuada desde un inicio en las páginas principales o subpáginas[7].

[6] En esta línea, algunos ministerios (Ministerio de Política Territorial y Función Pública) clasificaron la información por años, e incluso por meses. Por otra parte, en el momento de la realización de esta investigación 3 ministerios (15%) diferenciaban los procedimientos según áreas de actividad. Así, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; de Transición Ecológica; y de Economía y Empresa utilizaron este sistema de acceso a los trámites. Por otra parte, el perfil del Ministerio de Hacienda limita la utilización de este sistema a los procedimientos cerrados.

[7] En este sentido, el área de Agricultura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación; Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; S.E. para el Avance Digital; y el área de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica no diferenciaron los trámites abiertos de los cerrados. Cabe señalar que, en el caso del Ministerio para la Transición Ecológica y del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se

Ilustración 25: ejemplo de listado con procedimientos abiertos, cerrados y próximos.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica (s.f.).

En el caso de que no existieran trámites abiertos, se observaron dos tendencias: por una parte, indicar que no existían trámites abiertos en ese momento (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, del Ministerio del Interior o del Ministerio de Presidencia, Relación con las Cortes e Igualdad); de forma contraria, otros perfiles dejaban los espacios en blanco, a pesar de que las página se acompañaban de un texto en el que se indicaba que allí se presentaban las propuestas e iniciativas para las que se encontraba abierto el trámite. Ejemplos de ello son el perfil del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, el Ministerio de Economía y Empresa o el Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

incluyeron áreas en las que sí se diferenció el estado de los trámites —e incluso añadieron una sección para próximas publicaciones— reflejando la organización de los perfiles. Sin embargo, otras áreas incluyeron todos los procedimientos sin diferenciar el estado de los trámites, rompiendo la homogeneidad con el resto de las áreas vinculadas a estos ministerios, como sucedió con el área de Agricultura del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, y con el área de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica.

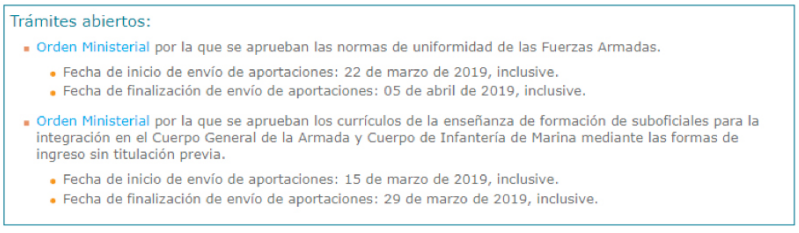
Ilustraciones 26 y 27: ejemplo de perfiles sin trámites abiertos de consulta pública previa.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (s.f.).

La indicación de los plazos de los procedimientos no se indica en todos los casos de manera visible en los listados. Doce perfiles de participación (60%) hacen referencia a las fechas de inicio y cierre de las aportaciones (8 perfiles a ambas fechas, y 4 solo a la fecha de cierre). Por el contrario, 8 perfiles (40%) no incluían esta información en los listados, lo que obliga a examinar las subpáginas referentes a cada procedimiento o buscar entre los documentos adjuntos.

Aparte, hay otra serie de información que no siempre se incluye, como el estado en el que se encuentra el trámite o especificar que no existen procedimientos con plazos abiertos. Su omisión no solo dificulta a los ciudadanos la obtención de información, sino que también genera desconfianza hacia los perfiles al percibir que están desactualizados y que los organismos no son transparentes.

Ilustración 28: ejemplo de información sobre fechas de inicio y fin de envío de aportaciones.



Fuente: Ministerio Defensa (s.f.).

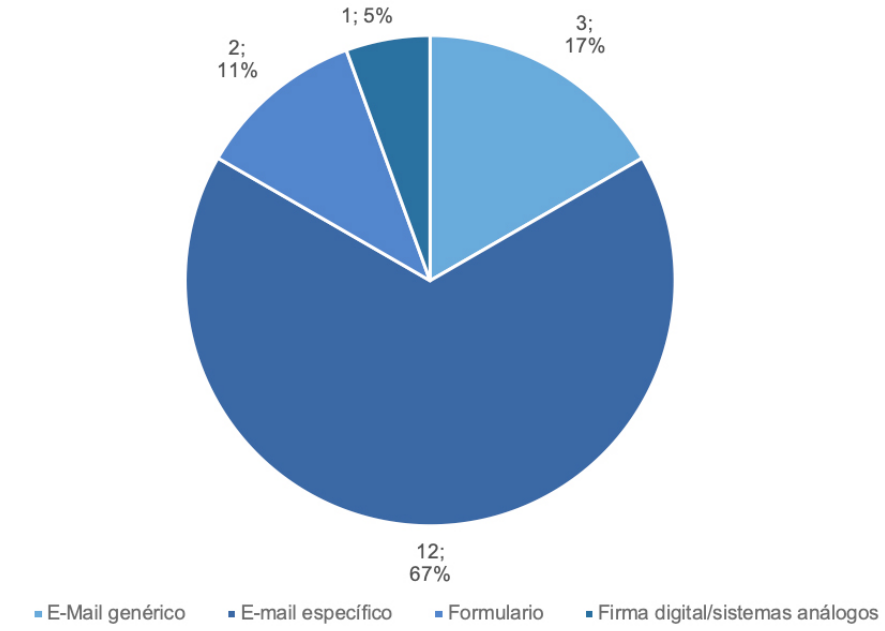
Cabe señalar que el perfil del Ministerio del Interior establece de forma clara y visual, medianteiconos de distintos colores, el listado de trámites que permanecían abiertos y los que ya estaban cerrados, presentando la información organizada y facilitando la rápida comprensión por parte de los usuarios.

Ilustración 29: ejemplo de listado visual.

Fuente: Ministerio de Fomento (s.f.).

Por otra parte, la inclusión de la información referente al cauce de realización de aportaciones en los listados facilita la información de forma directa a los ciudadanos. Sin embargo, se observó que el canal de comunicación para que los ciudadanos hagan llegar sus contribucionesa los Ministerios es dispar, existiendo distintos medios e indicaciones para realizar las aportaciones.

Gráfico 2: cauce de realización de aportaciones y porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, la información sobre el cauce para hacer las aportaciones no siempre está visible fácilmente y además es diferente según el Ministerio[8]. La pauta común es que los ministerios que informan del canal para cada trámite individual tengan correos electrónicos específicos, mientras que aquellos que disponen de una vía común para hacer llegar aportaciones utilizan emails genéricos o formularios. Doce ministerios señalan emails específicos para la recopilación de información, mientras que tres de ellos hacen constar direcciones genéricas. Mientras que dos ministerios (Defensa y Fomento) utilizan formularios.

Este sistema se acompaña generalmente de la cumplimentación obligatoria de varios campos, aunque su uso es restrictivo con el fin de no desincentivar la participación de la sociedad. El uso de estos criterios permite identificar a los emisores, el proceso sobre el que aportan información, su e-mail de contacto, etc.

[8] No se dispone de información sobre el perfil del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ni del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad debido a que no disponen de procedimientos abiertos.

Ilustraciones 30 y 31: ejemplo de cauce de realización de aportaciones mediante e-mails específicos.

Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones para la realización de actividades de interés general con cargo a la asignación tributaria del Impuesto de Sociedades.

- Proyecto
- Fecha de inicio de envío de aportaciones: 14 de marzo de 2019
- Fecha de finalización de envío de aportaciones: 29 de marzo de 2019
- Buzón para el envío de aportaciones: ongv@mscbs.es

Proyecto de Orden Ministerial por la que se actualizan los procedimientos incluidos en los anexo I y II del Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre, por el que se regula el Fondo de Cohesión Sanitaria.

- Proyecto
- Fecha de inicio de envío de aportaciones: 14 de marzo de 2019
- Fecha de finalización de envío de aportaciones: 1 de abril de 2019
- Buzón para el envío de aportaciones: cpncartera@mscbs.es

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

Ilustración 32: ejemplo de cauce de realización de aportaciones mediante formulario.

DATOS PERSONALES

Nombre* | Primer Apellido* | Segundo Apellido* | DNI / Pasaporte / NIE

DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO*

Introduzca una dirección de correo electrónico válida

CONFIRME SU DIRECCIÓN DE CORREO ELECTRÓNICO*

PAÍS*

España

COMUNIDAD

--- Seleccione ---

ASUNTO*

TEXTO DEL MENSAJE (MÁXIMO 500 CARACTERES)* [500/500] CARACTERES RESTANTES

Fuente: Ministerio de Defensa.

Sobre la identificación, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social fue el único que requirió de firma digital o sistemas análogos para realizar las aportaciones; este sistema es restrictivo para los ciudadanos ya que les obliga a disponer de la tecnología suficiente para verificar la identidad, otorgándole al procedimiento de participación un formalismo que puede, incluso, desincentivar a los ciudadanos.

Por último, y en referencia a la facilidad de acceso a la información, es destacable que solo disponen de buscadores dos perfiles, y que las funcionalidades de los mismos son limitadas.

Tras el análisis estructural y de accesibilidad realizado consideramos que los perfiles ministeriales deben considerar la importancia de organizar la información de forma clara, rápida y sencilla, facilitando a los ciudadanos el acceso a los trámites mediante la incorporación de criterios de búsqueda, filtros, recursos visuales, etc.; en este sentido, cuanto más tiempo tarde el usuario en encontrar la información y más restrictivos sean los cauces para realizar las aportaciones, menos compromiso adquirirán los ciudadanos con las acciones públicas, y por tanto, menor será la participación de los mismos.

Ilustración 33: ejemplo de cauce de realización de aportaciones mediante firma digital y sistemas análogos.

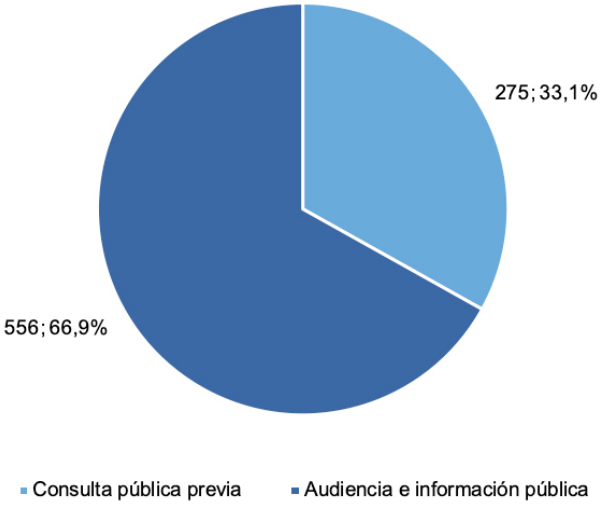
Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

En suma, la búsqueda de los procesos normativos y el acceso a la información a través de estos canales de participación requiere de un gran esfuerzo por parte de la ciudadanía, que de forma natural es reacia a participar e implicarse en estos procesos.

7.4.2. *Procedimientos sometidos a participación pública*

En cuanto a la participación pública en proyectos normativos en el periodo comprendido entre enero de 2018 y marzo de 2019 (inclusive), cabe señalar que se contabilizaron un total de 831 trámites, tanto para la consulta pública previa como para el trámite de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de normas de la Administración.

Gráfico 3: procedimientos sometidos a participación pública: distribución según tipo y porcentaje.

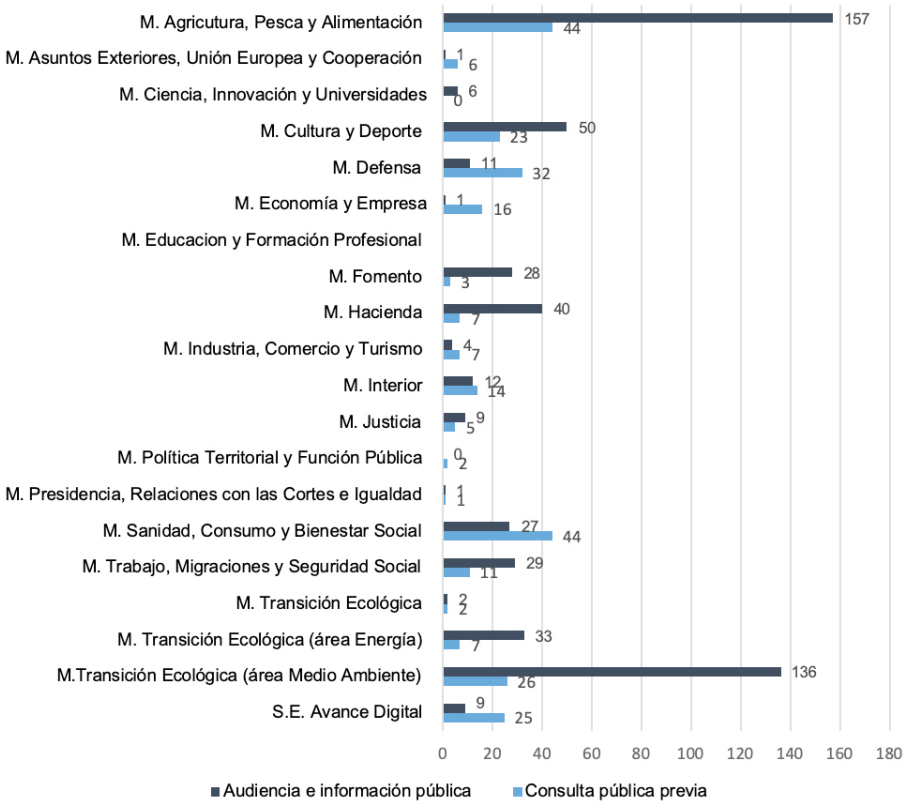


Fuente: elaboración propia.

En este sentido, 275 (33,1%) fueron procedimientos sometidos a consulta pública previa, y 556 (66,9%) a trámites de audiencia e información pública. *A priori,* consideramos que estas cifras son significativas, pues reflejan que los perfiles de participación de los ministerios sí fueron utilizados como canales de participación para conocer la opinión y sugerencias de los ciudadanos y resto de *stakeholders* antes de las elaboración de un proyecto normativo o cuando ya esté redactado.

Estas cifras reflejan que, de forma general, sí sometieron a procesos de participación pública para la elaboración de las normas impulsadas por la AGE. Así, en el periodo estudiado, el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación fue el que sometió más proyectos normativos a consulta pública previa (44) y a audiencia e información pública (157).

Gráfico 4: distribución del tipo de procedimiento según ministerio y S.E.[9].



Fuente: elaboración propia.

Cabe señalar que hay perfiles que no diferencian entre procedimientos abiertos o cerrados, y tampoco los clasifican por años sin señalar los plazos de participación en los listados; ello dificulta el acceso a la información, un factor determinante en cuanto a

[9] Los datos referentes al perfil del Ministerio de Educación y Formación Profesional no se reflejan en el gráfico porque la web redirige a los procedimientos de la página del Ministerio de Cultura y Deporte).

la incentivación de los ciudadanos en la participación. Le sigue la S.E. de Medio Ambiente, que sometió a consulta pública 26 proyectos normativos y 136 a audiencia e información pública.

No obstante, estas cifras distan de las del resto de ministerios y S.E. El ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y el Ministerio de Política Territorial y Función Pública tan solo abrieron los procesos de consulta y audiencia e información pública en dos ocasiones durante el periodo estudiado en este análisis.

Por otra parte, la modalidad de participación más utilizada por los ministerios y S.E fue el trámite de audiencia e información pública, es decir, se dio la posibilidad de participar y dar a conocer su opinión a los ciudadanos y otros *stakeholders* interesadosuna vez el proyecto o anteproyecto ya se encontraba redactado.

Sin embargo, los Ministerios de Defensa; Interior; Política Territorial y Función Pública; Economía y Empresa; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Sanidad, Consumo y Bienestar Social y la S.E. para el Avance Digital sometieron los procedimientos de elaboración normativa a más consultas públicas previas que a trámites de audiencia e información pública.

En este sentido, cabe señalar que la consulta previa es un proceso participativo distinto y más flexible que la audiencia y la información pública, pues es un trámite anterior a la propia elaboración del texto normativo y tiene por objeto conocer la opinión de los interesados con carácter previo a la redacción del proyecto o anteproyecto con el fin de conocer las preocupaciones y necesidades de los interesados a la hora de redactar la norma.

CAPÍTULO 8

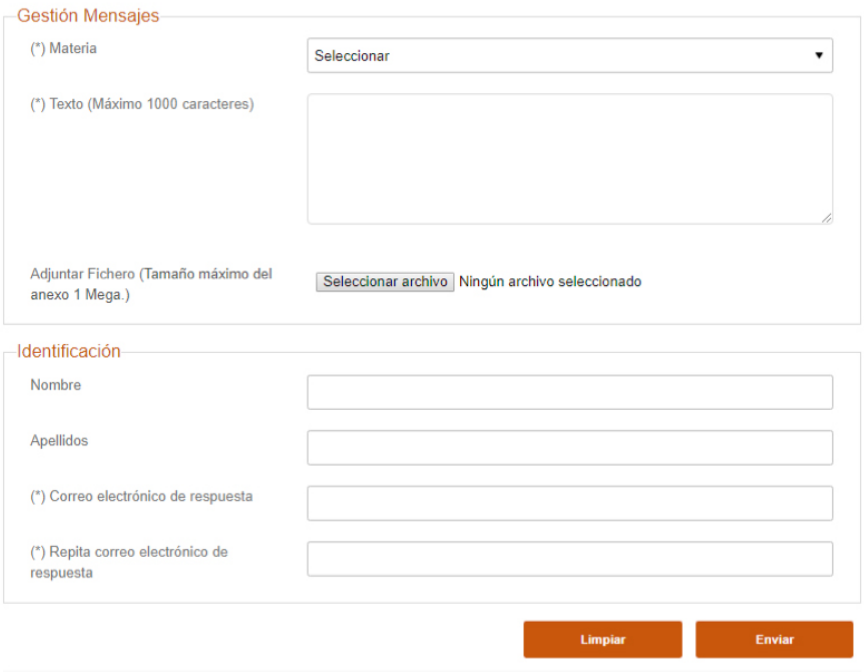
BUZONES DEL CIUDADANO

Entre los canales que la AGE ofrece a través del uso de los medios electrónicos también se encuentran los buzones electrónicos. El Buzón del Ciudadano permite la recepción, almacenamiento y contestación de los mensajes que los ciudadanos envían a través de un formulario web.

A través de esta vía, la Administración ofrece a la ciudadanía la posibilidad de acceder y colaborar con los diversos servicios administrativos. Estas vías no siempre suponen mayores cargas burocráticas, como estrictos requisitos de identificación electrónica, aunque sí es requerida información básica con el fin de dar respuesta a los ciudadanos que aportan sus propuestas o solicitan algún tipo de información.

Así, se diferencian dos tipos de buzones: los genéricos (buzón de atención de la Administración General del Estado; oficinas de información y contacto de las Administraciones Públicas; y el procedimiento de *quejas y sugerencias,* ante la Administración General del Estado y algunos buzones específicos como el buzón del Ministerio de Empleo y Seguridad Social o el de la Dirección General de la Policía.

Ilustración 34: gestión de mensajes e identificación del Buzón de Atención de la AGE.

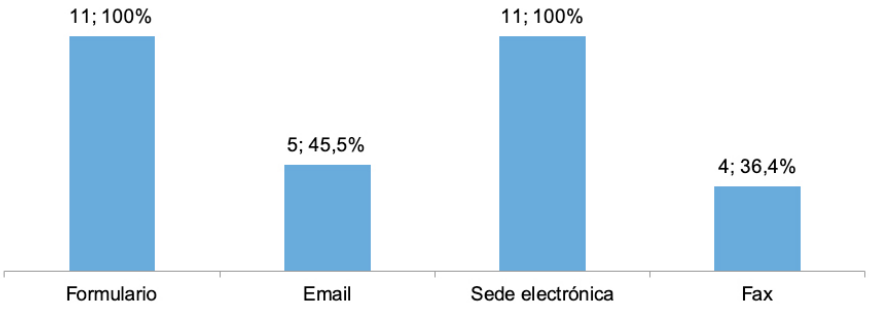


Fuente: Punto de Acceso General del Portal de Transparencia de la AGE.

8.1. Canales y vías habilitadas y utilizadas en cada ministerio

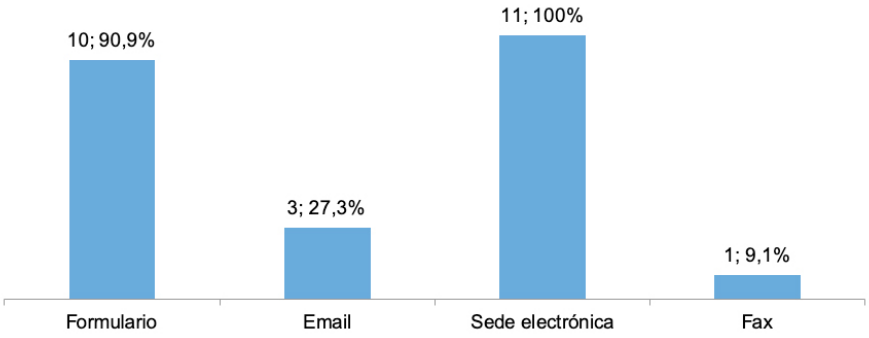
Los canales de comunicación para la realización de quejas y sugerencias más habituales son los formularios de contacto y la sede electrónica, presentes en todos los ministerios consultados, aparte del e-mail, solo visible en cinco de los once ministerios (45,5%) y el fax en cuatro de ellos (36,4%). Dichos canales también son señalados expresamente como el cauce para la recepción de quejas y sugerencias, aunque se observa una menor indicación de los formularios (9 ministerios, 81,8%), correo electrónico (3 ministerios, 27,3%), así como el fax (1 ministerio, 9,1%).

Gráfico 5: canales de recepción de comunicaciones visiblemente indicados en la web de los ministerios. Número de ministerios y porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

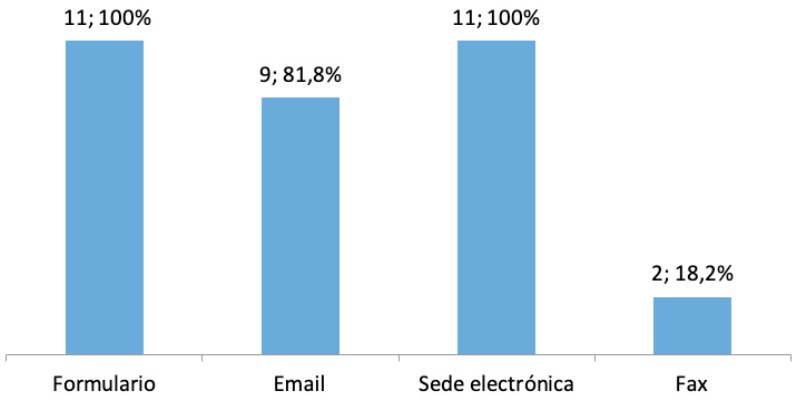
Gráfico 6: canales indicados expresamente para la recepción de quejas y sugerencias. Número de ministerios y porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

Al margen de la visibilidad de los distintos canales y de los que sean expresamente indicados para la recepción de las quejas y sugerencias, su recepción habitual se produce en todos los ministerios mediante sede electrónica y formularios. Cabe señalar que nueve ministerios (81,8%) indican que es habitual su recepción a través de correo electrónico, mientras que solo se indicaba como cauce visiblemente previsto para esta finalidad en tres de ellos. Con ello, se detecta que los ciudadanos acceden a cuentas de e-mail con el objetivo de remitir quejas y sugerencias, aunque no sea la vía establecida para ello. Aparte, el fax es indicado solo como cauce habitual en dos ministerios (18,2%).

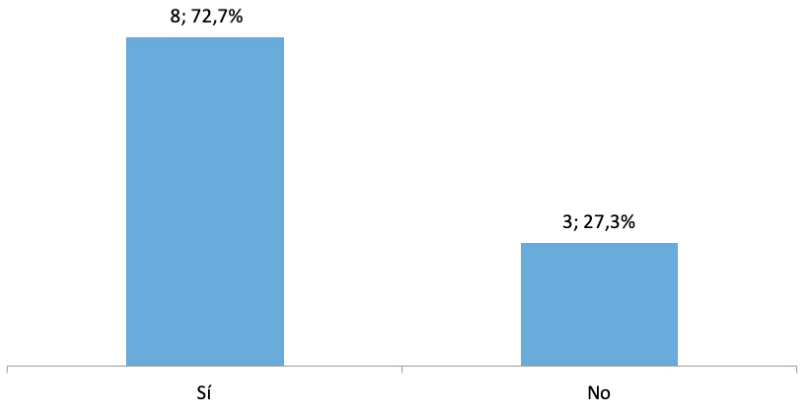
Gráfico 7: recepción habitual de quejas y sugerencias por cada canal. Número de ministerios y porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

Aparte, al consultar sobre la recepción de quejas y sugerencias por derivación de otras unidades, altos cargos, gabinetes o contactos de prensa, ocho ministerios (72,7%) indican que es habitual, mientras que tres de ellos (27,3%) manifiestan que no se suele producir.

Gráfico 8: recepción de quejas y sugerencias por derivación. Número de ministerios y porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

Respecto a la sede electrónica, está habilitada en todos los ministerios consultados, once de ellos (100%) afirman que se enlaza el procedimiento concreto de quejas y sugerencias desde la página web del ministerio, mientras que solo uno (9,1%) dirige de manera genérica a la sede electrónica, a partir de la cual los ciudadanos pueden buscar el procedimiento correspondiente.

En todos los cuestionarios recabados se indica que se reciben quejas y sugerencias a través de los formularios que constan públicamente en la web y que los mismos requieren certificación electrónica, salvo que se utilicen medios distintos al procedimiento establecido. Siete ministerios (63,6%) indican que se acusa recibo expresamente a las comunicaciones que reciben a partir de los formularios, mientras que tres de ellos (27,3%) no lo hacen, y uno (9,1%) indica que depende de si está o no fuera del procedimiento administrativo, en cuyo caso no se acusa recibo. Este acuse de recibo deben entenderse más allá del justificante que se pueda obtener a través de sede electrónica, y en los casos en los que se hace siempre es porque se cuenta con un sistema automático. Entre las funcionalidades que permiten los formularios, en ocho de ellos (72,7%) es posible adjuntar documentos, mientras que no se puede hacer en tres de ellos (27,3%).

Cuando se reciben quejas y sugerencias por correo electrónico, sea por un correo principal del ministerio o porque viene derivado de un e-mail de alguna unidad del ministerio, la pauta habitual es no acusar recibo. Solo un ministerio indica que lo hace asiduamente.

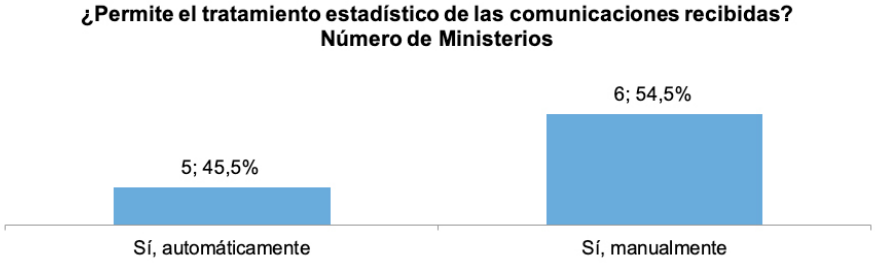
8.2. Registro y recepción

a. *Registro y posibilidad de tratamiento*

Las quejas y sugerencias las reciben inicialmente unidades distintas en cada ministerio. Así varía desde unidades específicas que tienen atribuciones en materia de información ciudadana o quejas y sugerencias, a las inspecciones generales de servicios. No obstante, hay más vías de entrada porque pueden llegar desde portales como el 060 y el Punto de Acceso General, o por otras unidades que cuentan con canales de comunicación. En cualquier caso, la pauta general es trasladarlas a la unidad competente por razón de la materia.

Todos los ministerios indican que registran o censan las quejas y sugerencias en bases de datos, pero las posibilidades de explotación estadística de dichas bases de datos solo está automatizada en cinco ministerios (45,5%), mientras que en los seis restantes (54,5%) requiere de una explotación manual.

Gráfico 9: posibilidades de explotación estadística de las comunicaciones y porcentaje.



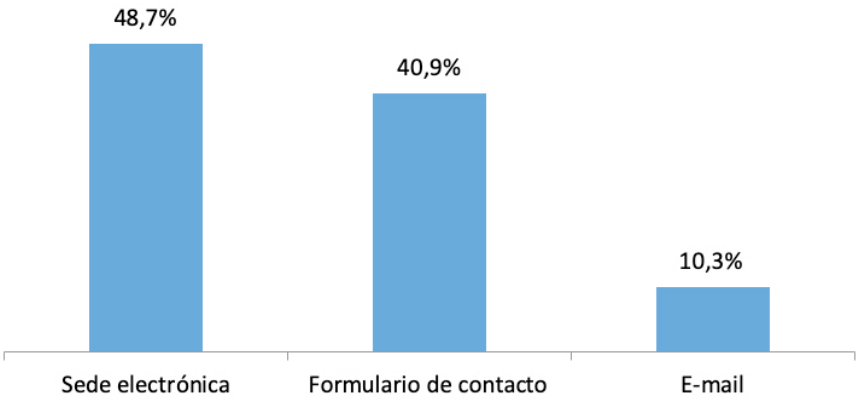
Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

b. *Distribución de la recepción de quejas y sugerencias según el canal utilizado*

El porcentaje promedio de quejas y sugerencias recibidas por cada canal de recepción online muestra que se reparten principalmente entre la sede electrónica (48,7%) y los formularios de contacto (40,9%), mientras que un 10,3% tiene entrada a través de correo electrónico.

Aparte, hay que destacar que del total de quejas y sugerencias que recibe la AGE los cauces principales de recepción no son digitales. Según el ISAM 2017 un 65,5% de las quejas y un 50,2% de las sugerencias se reciben a través del canal presencial, por teléfono se reciben el 8,2% de las quejas y el 2,6% de las sugerencias; mientras que la vía postal representa el 3,6% de las quejas y el 1,7% de las sugerencias. Los porcentajes restantes se corresponden con canales digitales, que suponen el 18,8% de las quejas (12,3% por medios electrónicos sin firma y 6,5% con firma) y el 45,2% de las sugerencias (34,1% por medios electrónicos sin firma y 11,1% con firma).

Gráfico 10: porcentaje promedio de entrada de quejas y sugerencias según el canal de recepción online.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

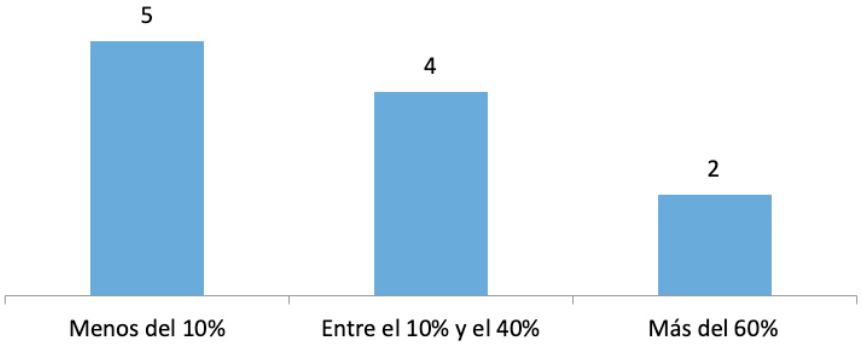
c. *Diferenciación entre quejas y sugerencias*

La diferenciación entre quejas y sugerencias arroja proporciones muy distintas según el ministerio. Así, en cinco cuestionarios (45,5%) se especifica que las sugerencias representan menos del 10% del total, siendo quejas la mayoría de lo que se recibe; mientras que en otros cuatro (36,4%) las sugerencias suponen entre el 10% y el 40% del total. Solo en dos casos (18,2%) las sugerencias superan a las quejas representando más del 60%. Las medias resultantes arrojan un porcentaje de sugerencias del 4,6% y de quejas del 95,4%. Estos datos son consistentes y se corresponden con los que constan en el informe ISAM de 2017, que contabiliza 44.009 quejas y sugerencias durante el ejercicio 2017, de las cuales el 95% son quejas y el 5 % restante sugerencias[1].

Por otra parte, la práctica totalidad de las quejas y sugerencias se formulan por particulares, y los dos únicos ministerios (18,2%) que respondieron a la distribución por género, muestran una distribución aproximada de un 70% hombres y un 30% mujeres.

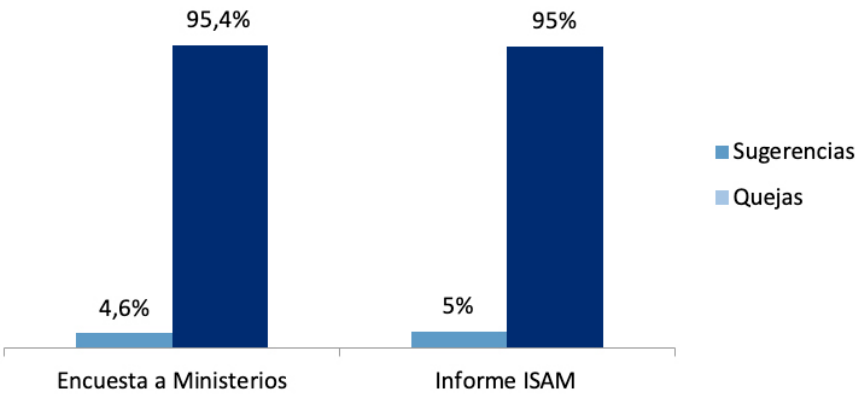
[1] Según el mismo informe, durante el ejercicio 2017, el mayor número de quejas se recibieron por los ministerios de Interior (14.089), Hacienda y Función Pública (9.564) y Empleo y Seguridad Social (8.388). En relación a las sugerencias el mayor número correspondía a los Ministerios de Empleo y Seguridad Social (519), Fomento (429) y Educación Cultura y Deporte (347).

Gráfico 11: número de ministerios según el porcentaje que representan las sugerencias sobre el total de quejas y sugerencias.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

Gráfico 12: distribución entre quejas y sugerencias en porcentaje.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios y del informe ISAM 2017.

d. *Otros datos*

Según la información recabada, las quejas y sugerencias se formulan en su práctica totalidad por particulares. Los dos únicos ministerios (18,2%) que respondieron a la distribución por género, mostraban una distribución aproximada de un 70% hombres y un 30% mujeres.

8.3. Procesamiento: selección, valoración y utilidad

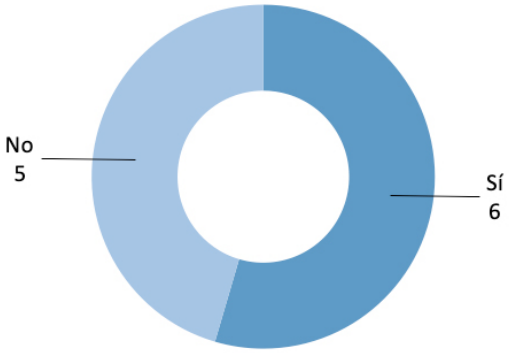
a. *Proceso de selección inicial*

Según los datos obtenidos del cuestionario, en 6 ministerios se realiza algún tipo de cribado o selección previa de las quejas y sugerencias, mientras que en cinco de ellos tiene lugar. En los casos en los que se lleva a cabo, se indica que atendiendo a su contenido se pueden analizar diversas cuestiones como las siguientes:

- Si se ajusta realmente al concepto de quejas y sugerencias según el RD 951/2005, de 29 de julio[2], y a la codificación proporcionada, en su caso por la inspección de servicios.
- Si la queja corresponde al ámbito de gestión de la unidad que la recibe, procediendo a su derivación si corresponde a otra unidad o descartando la misma si el ministerio no es competente en la materia.

Gráfico 13: procesos de selección de las comunicaciones recibidas.

¿Realizan algún tipo de proceso de cribado/selección de las quejas/sugerenciasrecibidas en función de su contenido antes de su valoración? Número de ministerios.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

[2] Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado. BOE núm. 211/2005, de 3 de septiembre.

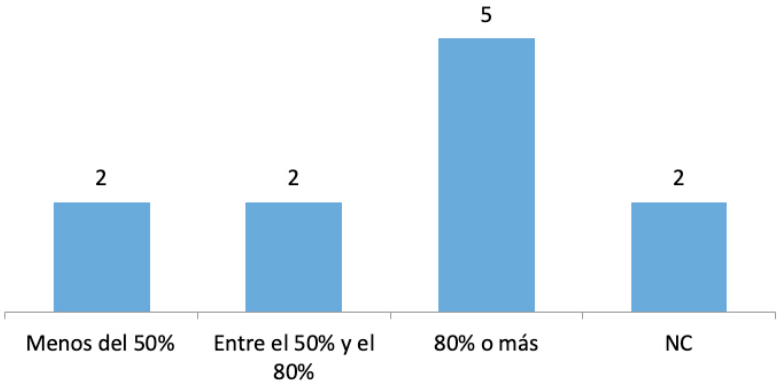
Todos los Ministerios indican que realizan siempre una valoración de las aportaciones, que se lleva a cabo por las unidades competentes en la materia, aunque la unidad que recibe las quejas y sugerencias puede desempeñar un papel de coordinación y responsabilizarse de las comunicaciones.

b. *Proceso de valoración y percepción de utilidad inicial*

Una vez realizada dicha selección, todas las quejas y sugerencias se valoran, aunque dicha valoración no siempre es llevada a cabo por la misma unidad receptora y se procede a realizar por la que dispone de atribuciones sobre la materia.

Al solicitar en los cuestionarios una estimación sobre la proporción de quejas y sugerencias que son útiles, según la opinión de las personas que respondieron, resulta una media del 71,7%, por lo que un 28,3% no aportaría utilidad. En cinco cuestionarios (45,5%) se indica que el 80% o más son útiles, en dos (18,2%) que la utilidad se sitúa en un intervalo entre el 50% y el 80% de las quejas y sugerencias, mientras que en otras dos (18,2%) se califican como útiles menos de la mitad de las quejas y sugerencias recibidas. Dos cuestionarios (18,2%) no incluían esta estimación.

Gráfico 14: número de ministerios según el porcentaje de quejas y sugerencias que se perciben como útiles.

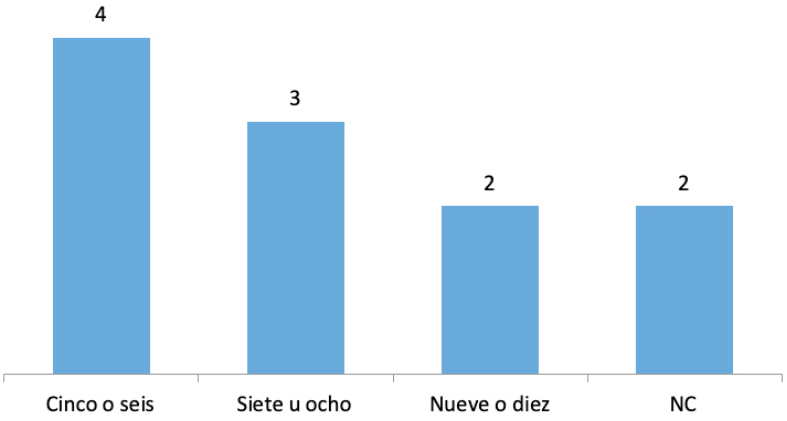


Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

En el cuestionario también se pedía valoración global del contenido de las quejas y sugerencias en una escala de 0 a 10, alcanzando una media de 7,1 sobre 10. No obstante, las valoraciones varían y en 4 cuestionarios se valoran con un cinco o seis sobre

diez, en 3 con un siete u ocho y en 2 con un nueve o diez. Dos cuestionarios no incluían las valoraciones.

Gráfico 15: número de ministerios según la valoración que realizan del contenido de las quejas y sugerencias, en la escala 0-10.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

8.4. *Feedback* y contacto posterior

Todos los ministerios indican que se responde a la totalidad de las comunicaciones recibidas que han sido calificadas como quejas y sugerencias. Según el informe ISAM 2017, las respuestas se efectúan en el plazo establecido de veinte días hábiles respecto al 86,1% de las quejas y al 87,1% de las sugerencias. El 10,2% de las quejas se responde en un plazo entre los veintiuno y los cuarenta días, mientras que el 28,5% requiere un plazo mayor. En el caso de las sugerencias, estos porcentajes son del 7,4% y del 2,1% respectivamente.

Por lo general hay una unidad responsable de responder y gestionar las quejas y sugerencias de manera centralizada en cada ministerio o centro directivo, que recaba la respuesta de la unidad competente y la remite en su nombre. En supuestos ocasionales se apunta a que las unidades que elaboran las respuestas pueden también comunicarse con la persona que haya formulado la queja o sugerencia.

A tenor del análisis de los cuestionarios se obtiene una caracterización del contenido de las respuestas. En cuanto a los datos de identificación incluidos en las respuestas, ocho ministerios (72,7%) hacen constar un número de referencia, expediente o ticket identificativo, y diez (90,9%) indican también el nombre de la unidad, mientras

que solo dos (18,2%) hacen constar un teléfono y el nombre de una persona de contacto en la firma. Por otra parte, sobre el contenido de las respuestas, seis ministerios (54,5%) indican que realizan algún tipo de agradecimiento y diez (90,9%) se centran en responder sobre el fondo, utilizando para ello tanto contenidos estandarizados (tres ministerios), como no estandarizados (nueve ministerios).

Aparte, al consultar sobre la cuenta de correo electrónico de origen de la respuesta —cuando estas se llevan a cabo a través de e-mail—, ocho ministerios (72,7%) utilizan la cuenta genérica de la unidad y uno (9,1%) otro tipo de cuenta de correo, mientras que en los dos casos restantes (18,2%) no procede la utilización de e-mail.

Gráfico 16: número de ministerios que indican cada característica de las respuestas.

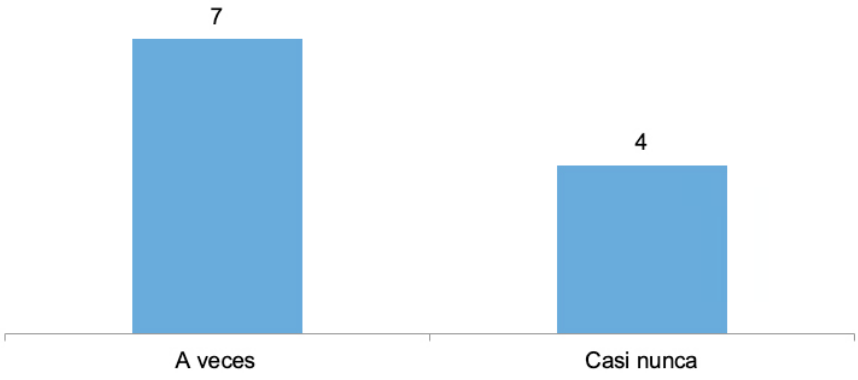
Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

Sobre la interactuación que eventualmente se puede producir con posterioridad a la respuesta que se da a las quejas y sugerencias, en cuatro cuestionarios (36,4%) se indica que no se produce casi nunca, afectando a un porcentaje del 5% o menos de las quejas y sugerencias recibidas; mientras que siete (63,6%) afirman que es algo que sucede a veces, señalando un porcentaje cercano al 10% de los casos.

Por otra parte, se consultaba sobre la celebración de reuniones o entrevistas a partir de las comunicaciones producidas por una queja o sugerencia. En seis cuestionarios (54,5%) se indica que no se ha producido *nunca*, en un caso que no se da *casi nunca*,

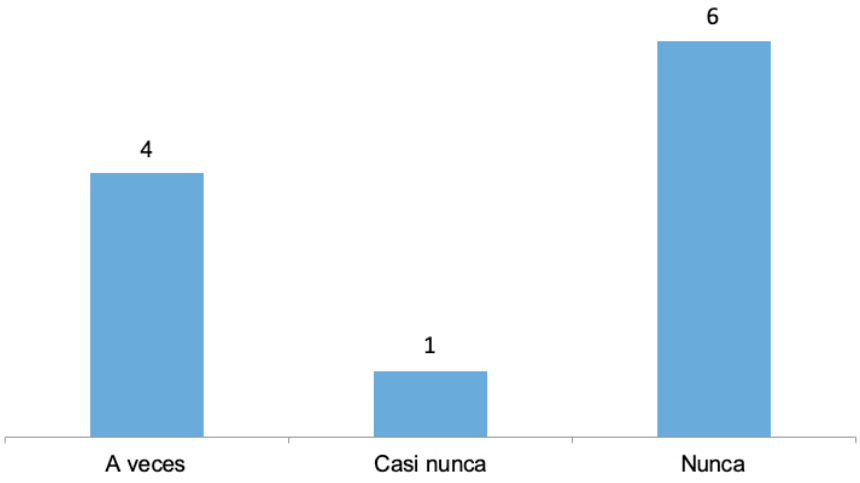
mientras que cuatro ministerios (36,4%) indican que es una situación que se producen *a veces*.

Gráfico 17: interactuación posterior a la respuesta.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

Gráfico 18: existencia de reuniones surgidas a partir de una queja o sugerencia.



Fuente: elaboración propia a partir del cuestionario a ministerios.

CAPÍTULO 9

REDES SOCIALES

Las redes sociales constituyen aplicaciones derivadas de la Web 2.0 o Web Social, que permiten la creación de comunidades virtuales mediante la conexión de un número ilimitado de personas que crean su propia red de contactos a través de la interacción, el intercambio de mensajes, la información y los contenidos (Boyd y Ellison, 2007; Chun et al., 2010; Kaplan y Haenlein, 2010; Pereyra, 2012).

Esta definición de las redes sociales es operativa e inclusiva con las numerosas plataformas sociales existentes hoy en día. Sin embargo, debemos señalar que no existe una única definición sobre las redes sociales; los autores se refieren a estas plataformas de formas muy heterogéneas y con enfoques desde diversas perspectivas debido a su reciente aparición, que ha generado un amplio conocimiento en distintos ámbitos, incluyendo la política y la gestión pública.

De la compilación de definiciones que realiza Rojas-Martín (2013), sintetizamos que las redes sociales son plataformas al servicio de la información y que permiten a los usuarios participar activamente en diversos procesos, ya sean de creación, organización, edición o combinación de los contenidos (Chun et al., 2010). Además, permiten transmitir opiniones de forma rápida y directa, articular una lista de contactos con los que compartir información, comentarla y valorarla, generándose así interacción entre usuarios (Boyd y Ellison, 2007; Kaplan y Haenlein, 2010; Bonsón et al., 2012).

Así, las redes sociales son útiles canales de comunicación y transmisión de información para la Administración, desempeñando un papel destacado en la implementación y desarrollo de Gobierno Abierto y en la provisión de servicios públicos *online.* Mediante esta vía, las entidades también posibilitan a los ciudadanos la comprensión de la esfera pública, además de permitir la creación de nuevas formas de gobernar, la coproducción de servicios con los ciudadanos y la creación de valor público (Graells y Ramilo, 2013).

En este sentido, las redes sociales son la máxima expresión de la Administración 2.0, pues posibilitan la escucha activa, la interacción y la participación de los ciudadanos en la gestión y asuntos públicos (Rodríguez, 2017), influyendo en la autoridad,

toma de decisiones, reputación e impacto de la actividad llevada a cabo por las instituciones públicas (Heidinger, Buchmann y Böhn, 2010).

En cuanto al uso de las redes sociales en la Administración General del Estado, estas herramientas no se están utilizando con los mismos fines, de la misma forma ni con la misma intensidad (Criado y Rojas-Martin, 2012), pues el uso de estos medios implica afrontar numerosos retos en la dimensión tecnológica y organizacional de las Administraciones.

No obstante, las redes sociales se están convirtiendo en indispensables canales para la comunicación de los entes públicos —sea cual sea su nivel de actuación—, multidireccionales y sin intermediarios (Genovès i Avellana, 2010), por lo que las AA.PP. deben promover las condiciones necesarias para que los procesos de escucha e interacción con la sociedad se produzcan con frecuencia (Generalidad de Cataluña, 2015).

Además, el uso de las redes sociales en la Administración permite la acción colectiva y la creación de comunidades abiertas, no jerarquizadas y con intereses comunes, especialmente entre un público joven. De esta forma, se crean redes de aprendizaje en las que se facilita la compartición de información, enriqueciendo las experiencias de los usuarios y su diseminación; asimismo, las redes permiten conformar comunidades de usuarios con intereses y propósitos específicos, con fines comunicativos, de intercambio de información, etc.

9.1. Estrategias de uso y gestión de las redes sociales en la Administración Pública

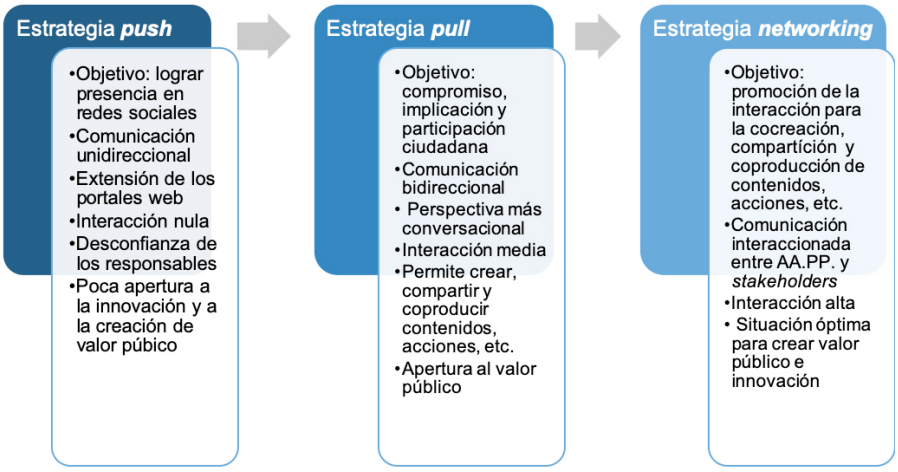
En los últimos años la apertura de perfiles en redes sociales por parte de las Administraciones y su gestión ha pasado, en la mayoría de casos, de una primera fase en la que primaba la novedad y la improvisación, a una más madura en la que es importante plantearse el papel que las redes desempeñan como un canal de comunicación más para la Administración, a través del cual establecer una relación bidireccional y directa con los ciudadanos y resto de entes públicos.

Asimismo, el potencial que presentan las redes sociales como herramientas de Gobierno Abierto para la mejora y gestión del ámbito público, queda vinculado a algunas de sus propiedades como plataformas de interacción y fomento de la transparencia, la participación y gestión del ámbito público.

Cabe señalar que la adopción de las redes sociales en el ámbito público se ha producido de forma similar a las anteriores olas de innovación de las TIC en el ámbito público, diferenciándose en que su difusión ha sido mucho más rápida (Mergel, 2013).

Dada la importancia que las redes sociales están adquiriendo en la provisión de servicios públicos, las AA.PP. están desarrollando estrategias de uso de las redes sociales, pudiendo diferenciar en tres tipos de tácticas propuestas por Mergel (2013) y Mergel y Bretschneider (2013): *push, pull y networking.*

Ilustración 35: estrategias de uso de las redes sociales en las AA.PP.



Fuente: elaboración propia a partir de Mergel (2013) y Mergel y Bretschneider (2013).

- Estrategia *push* o representativa: la principal razón de los departamentos o agencias para participar en redes sociales tiene como objetivo principal adquirir presencia en todos los canales de comunicación para difundir las informaciones oficiales del Gobierno, con una visión comunicativa a modo de mensajes de prensa; es decir, las redes sociales son entendidas como una extensión de los portales web, con una visión unidireccional de la comunicación.

  Este modelo sigue una perspectiva centralizada, lo que deja poco espacio para la innovación o la generación de valor público, pues los responsables de comunicación suelen confiar poco en la utilidad de estos medios, y en algunos casos son reticentes a la interacción y compromiso con los actores del entorno.
- Estrategia *pull* o de compromiso: esta estrategia va más allá de una simple representación o generación de contenidos específicos para redes sociales y se orienta a potenciar el compromiso con los ciudadanos y su participación, una dimensión que no se logra alcanzar mediante las páginas web; por tanto, este modelo reconoce la necesidad de relacionarse con los públicos desde una perspectiva más interactiva y conversacional, traduciéndose en algunos comentarios, retuits, etc.

  Debido a que esta estrategia implica romper con barreras tradicionales, la experimentación de estos mecanismos todavía es reducida en el ámbito público. En este caso, la generación de valor público e innovación reside en la oportunidad que se ofrece a los ciudadanos para crear, compartir y coproducir acciones y contenidos.

- Estrategia *networking* o colaborativa: esta última táctica tiene un componente muy interactivo, pues las Administraciones no solo establecen una fuerte relación con los actores del entorno, sino que también permiten y fomentan la interacción, derivada de la creación, compartición y coproducción de contenidos, actividades, servicios, etc.

  Además, esta estrategia tiene un alto contenido social debido a que la creación de contenidos se orienta a que estos sean reutilizados, compartidos y recombinados por los distintos actores, dotándoles así de mayor responsabilidad y control sobre los mismos. Esta estructura resulta idónea para la generación de innovación y valor público y supone la consolidación plena del Gobierno Abierto o 2.0.

Mergel (2012) sostiene que la adopción e implementación de las tácticas más sofisticadas para innovar y crear valor público —como son los modelos *pull* y *networking*— todavía se encuentran en fase de experimentación al ser poco ensayadas por las AA.PP. En este línea, Criado y Rojas-Martín (2013a) señalan que estas estrategias, especialmente la *networking* o de creación de redes con el público, todavía no son una prioridad para los departamentos de comunicación o gabinetes de las Administraciones, que en ocasiones tampoco plantean políticas de implantación o desarrollo de los medios sociales (Criado y Rojas-Martín, 2013a; Criado y Rojas-Martín, 2013b).

Por otra parte, autores como Balcells et al. (2013) establecen tres niveles de desarrollo en una escala ordinal de sofisticación en el uso de las redes sociales:

- Fase informativa: las cuentas son utilizadas como canales para la difusión de información y actividades de los entes públicos. La interacción con otros actores es mínima y predecible, y la gestión de las redes es menos conflictiva que en otras fases.
- Fase interactiva: las cuentas son conversacionales e interactivas, incrementándose el nivel de interacción con los actores del entorno. Esta fase requiere más tiempo y trabajo especializado por parte de los gestores de la comunicación, pues cuanto mayor sea la interacción, más coordinación será necesaria con el resto de servicios para responder satisfactoriamente a los usuarios. Esta fase implica una mayor integración organizacional de las redes, aunque si las demandas y cuestiones de los usuarios no se resuelven adecuadamente pueden generarse tensiones.
- Fase de integración: la integración de las redes en las Administraciones reducirá las tensiones organizacionales, generando una Administración más receptiva y eficaz ante las demandas y cuestiones de los ciudadanos. No obstante, debe considerarse que priorizar algunas voces e intereses a expensas del conjunto de la comunidad puede incrementar las desigualdades entre distintos grupos sociales, afectando negativamente a la neutralidad y legitimidad de la organización.

Consideramos que estas tres fases de desarrollo pueden equipararse, en cierta medida, a las estrategias propuestas por Mergel (2013) y Mergel y Bretschneider (2013) para comprender las variaciones en su desarrollo y uso.

9.2. Estado general de los entes públicos de la Administración en redes sociales

Desde hace tiempo, los entes de distintos niveles de la AGE vienen trabajando por conseguir presencia en las redes sociales, conscientes de que son óptimas herramientas para alcanzar la gestión pública inteligente, la gestión de los asuntos públicos y la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad actual de forma conjunta con los ciudadanos. En este sentido, las entidades públicas se encuentran en un momento de transición en cuanto a la adopción y uso de las redes sociales.

Cabe señalar que, en los últimos años se ha producido un aumento considerable del número de perfiles creados en medios sociales; así, debemos precisar que al inicio de la investigación para realizar este informe, la AGE no disponía de un listado actualizado de perfiles abiertos en redes por parte de los entes públicos adscritos a los ministerios.

En base a otros estudios, en 2012 se contabilizaban un total de 204 cuentas (Pereyra, 2012), mientras que en 2016 la cifra ascendía a 628 perfiles creados en Facebook, Twitter y YouTube, las únicas redes sociales que se contemplaban en el Portal de Transparencia (Rodríguez, 2017).

Para conocer la presencia actual de la Administración en las redes sociales, se realizó un primer diagnóstico general con el objetivo de establecer una estructura marco sobre el grado de implementación de estos medios como canales de comunicación y participación en la Administración. Por ello, fue necesario contabilizar el número total de cuentas y seguidores—ambos datos clasificados según red social y órgano del que dependen— en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube.

Así, el total de cuentas abiertas por entes públicos vinculados a la AGE en redes en enero de 2018 ascendía a 1.050 perfiles distribuidos en Facebook, Twitter, YouTube e Instagram[3].

[3] Se contabilizaron los perfiles de ministerios, S.E. y entes públicos adscritos a cada uno de los departamentos ministeriales, incluyendo en este grupo entidades públicas empresariales, agencias, fundaciones y empresas públicas durante el gobierno presidido por Mariano Rajoy.

Tabla 8: número total de perfiles abiertos por entes públicos según ministerio y red social.

MINISTERIOS	NÚMERO TOTAL DE PERFILES (22/12/2017-22/01/2018)				TOTAL CUENTAS (por Ministerio)
M. Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	12	36	5	9	62
M. Asuntos Exteriores y Cooperación	183	202	34	70	489
M. Defensa	15	28	10	11	64
M. Economía, Industria y Competitividad	12	19	4	11	46
M. Educación, Cultura y Deporte	40	46	18	29	133
M. Empleo y Seguridad Social	3	8	-	5	16
M. Energía, Turismo y Agenda Digital	15	28	3	16	62
M. Fomento	10	11	8	10	39
M. Hacienda y Administraciones Públicas	10	15	2	8	35
M. Interior	5	6	4	5	20
M. Justicia	1	5	-	3	9
M. Presidencia y para las Administraciones Territoriales	2	8	3	5	18
M. Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	12	28	4	13	57
TOTAL CUENTAS (según RRSS)	320	440	95	195	
NÚMERO TOTAL DE CUENTAS ANALIZADAS: 1.050					

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, se observó una mayor preferencia por el uso de Facebook y Twitter, contabilizándose 440 cuentas creadas en Twitter por entes públicos y 320 en Facebook; sin embargo, en el resto de redes el número de perfiles abiertos se reduce, contabilizándose 195 canales en YouTube y 95 perfiles en Instagram.

A priori, es notable la diferencia en el número total de perfiles creados por entes vinculados al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación frente al resto, pues en el momento de análisis reunía 489 cuentas distribuidas en las cuatro redes sociales estudiadas; por el contrario, el número de perfiles abiertos por entes adscritos al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Empleo y Seguridad Social o al Ministerio de Presidencia se reducían a 9, 16 y 18 cuentas, respectivamente.

Sin embargo, no debemos obviar que el total de perfiles según Ministerio queda condicionado al número de entes adscritos a cada uno de ellos, pues se observa que los

ministerios que reunían mayor número de cuentas —como el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación; el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; o el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente— son también los Ministerios a los que se vinculan más entes.

El número de perfiles abiertos por los entes dependientes de los ministerios también variaba en función de la red social, evidenciándose en todos los casos preferencia por Twitter. El caso más notorio es el del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, pues acumulaba un total de 202 perfiles en Twitter; es decir, más de la mitad de los 265 entes vinculados a este Ministerio cuentan con presencia en ambos medios.

Por otra parte, se constató que Facebook y Twitter son también las más utilizadas y consolidadas entre los ciudadanos para informarse y comunicarse con la Administración; en total, ambas redes acumulaban un total de 24.696.927 seguidores.

Tabla 9: número total de seguidores según ministerio y red social.

MINISTERIOS	NÚMERO DE SEGUIDORES (22/12/2017-22/01/2018)				TOTAL SEGUIDORES (por ministerio)
M. Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	456.568	655.228	6.794	6.086	**1.124.676**
M. Asuntos Exteriores y Cooperación	1.771.985	1.132.531	28.065	46.320	**2.978.901**
M. Defensa	667.326	947.372	126.339	58.295	**1.799.332**
M. Economía, Industria y Competitividad	158.396	1.279.974	2.420	15.939	**1.456.729**
M. Educación, Cultura y Deporte	2.728.200	4.456.069	284.145	116.714	**7.585.128**
M. Empleo y Seguridad Social	47.709	232.711	-	3.402	**283.822**
M. Energía, Turismo y Agenda Digital	464.154	666.382	25.099	85.280	**1.240.915**
M. Fomento	356.708	424.986	25.099	13.002	**819.795**
M. Hacienda y Administraciones Públicas	45.246	127.150	88	10.277	**182.761**
M. Interior	1.297.116	5.197.127	101.724	57.912	**6.653.879**
M. Justicia	2.052	87.785	-	1.280	**91.117**
M. Presidencia y para las Administraciones Territoriales	56.099	712.306	1.299	3.873	**773.577**

MINISTERIOS	NÚMERO DE SEGUIDORES (22/12/2017-22/01/2018)				TOTAL SEGUIDORES (por ministerio)
M. Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	223.731	502.016	1.190	7.657	**734.594**
TOTAL SEGUIDORES (según RRSS)	**8.275.290**	**16.421.637**	**602.262**	**426.037**	
NÚMERO TOTAL DE SEGUIDORES: 25.725.226					

Fuente: elaboración propia.

El mayor número de *followers* lo obtuvo Twitter, con 16.421.637 *followers*, seguido de Facebook, que en el momento de análisis alcanzaba los 8.275.290 seguidores; este dato llama la atención, pues Twitter duplica a Facebook en número de seguidores aunque la diferencia de cuentas abiertas en estas redes no es excesiva (320 en Facebook frente a 440 en Twitter).

Por tanto, este primer diagnóstico sobre la adopción de las redes sociales entre los entes vinculados a la AGE refleja un incremento constante de la presencia y notoriedad, así como el interés de los usuarios en estos perfiles como canales de comunicación y participacióndirecta con el ámbito público. Asimismo, se evidencia que de forma general Facebook y Twitter son las redes en las que la Administración ha adquirido mayor presencia, notoriedad y alcance según el número de seguidores, lo que puede traducirse en una gran difusión e impacto de los contenidos, así como en interacción con los ciudadanos.

9.3. La adopción de las redes sociales en los órganos centrales de la AGE

9.3.1. *Ministerios*

En enero de 2018, la presencia de los ministerios en redes sociales reflejaba que son mayoría los que disponen de cuentas oficiales en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube. En total, se contabilizaron 41 cuentas referentes a ministerios, observándose que solo el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales estaban presentes en las cuatro redes analizadas.

Asimismo, se observó que las instituciones se decantan por el uso de las redes más consolidadas y con más trayectoria en la Administración Pública, siendo Twitter la red en la que todos los ministerios están presentes, algunos incluso con dos cuentas, como es el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (con un perfil en español

y otro en inglés). Por el contrario, Instagram es la red en la que menos presencia han adquirido los ministerios.

En segundo lugar, se observó que la fecha de apertura de las cuentas varía en función de los Ministerios y las redes sociales. Cabe señalar que la mayor apertura de perfiles se produjo entre los años 2011 y 2012; en total se crearon 24 cuentas (58,5% del total) —6 perfiles en Facebook (25%), 11 en Twitter (45,8%) y 7 en YouTube (29,2%)—. Además, algunos Ministerios crearon en muy pocos meses todos los perfiles en los que disponen de presencia, como es el caso del Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas o el Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

Tabla 10: presencia de Ministerios en redes sociales y fechas de creación.

MINISTERIOS	PRESENCIA DE MINISTERIOS EN RRSS Y FECHA CREACIÓN			
M. Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	03/2012	04/2011		04/2012
M. Asuntos Exteriores y Cooperación	01/2013	03/2012 (Cuenta en español) 09/2014 (Cuenta en inglés)	03/2016	05/2010
M. Defensa	10/2012	03/2011	04/2016	07/2007
M. Economía, Industria y Competitividad		02/2012		02/2012
M. Educación, Cultura y Deporte	05/2013	01/2011 (Educación) 04/2011 (Cultura)		04/2009 (Educación) 11/2008 (Cultura)
M. Empleo y Seguridad Social	03/2012	11/2010		01/2012
M. Energía, Turismo y Agenda Digital		05/2010		11/2016
M. Fomento		02/2011		05/2011
M. Hacienda y Función Pública	05/2012	05/2012	-	02/2012
M. Interior		12/2012		11/2011
M. Justicia		09/2011		03/2007
M. Presidencia y para las Administraciones Territoriales	1/2012	02/2012	-	01/2012
M. Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	12/2011	12/2010		04/2009
NÚMERO TOTAL ANÁLISIS REDES MINISTERIOS: 41				

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, durante el resto de años, la creación de perfiles se redujo considerablemente; en 2010 comenzaron a crearse perfiles en Twitter, evidenciándose que la Administración Pública no podía quedar fuera de las innovaciones que esta red supone como canal de comunicación, mientras que la apertura de perfiles en Facebook no se produjo hasta 2011, siendo el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad el primero en adquirir presencia en esta red. Además, es el único Ministerio que aumentó cada año sus perfiles en las distintas redes desde su inicio en YouTube en 2009.

El número de cuentas creadas en los siguientes años es mucho menor. En 2013 se abrieron 2 cuentas en Facebook, mientras que en 2014 tan solo se contabiliza la apertura de la cuenta en inglés del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación en Twitter, y en 2015 no se creó ningún perfil.

Finalmente, la presencia de los ministerios a Instagram no se produjo hasta marzo y abril de 2016, cuando se crearon los perfiles de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación y de Defensa. La última cuenta creada por los Ministerios hasta el momento de análisis es el canal de YouTube del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, abierta en noviembre de 2016.

A pesar de que la apertura de cuentas por parte de los ministerios ha sido progresiva y de que alguno de estos órganos todavía no está presente en determinadas redes, desde 2013 el número de perfiles abiertos se ha visto reducido considerablemente.

9.3.2. *Secretarías de Estado*

En cuanto a la presencia de las S.E. en redes sociales, cabe destacar que es muy escasa; tan solo se contabilizaron 9 perfiles de las 25 S.E., pues tan solo 4 de ellas disponían de presencia en estos canales: la S.E. de Asuntos de Europeos, la S.E. de Comunicación, la S.E de Comercio y la S.E de Servicios Sociales e Igualdad.

En referencia a las fechas de apertura de otros perfiles, la S.E. de Comunicación abrió su cuenta en YouTube en 2006. Por tanto, el canal «La Moncloa» fue la primera cuenta abierta de la AGE, pues como se exponía anteriormente, los perfiles de Ministerios en YouTube comenzaron a abrirse meses después, ya en el año 2007.

Sin embargo, no fue hasta 2009 cuando la S.E. de Comunicación creó su perfil en Twitter, introduciendo esta red social como nuevo medio de comunicación e información con y para los ciudadanos. La S.E. de Asuntos Europeos se estrenó en redes sociales a través de Twitter a finales de ese mismo año, y un mes más tarde —en enero de 2010— ya había creado sus perfiles en Facebook y YouTube.

Al contrario que en la apertura de cuentas de los ministerios, donde se observaba una creciente proliferación durante los años 2011 y 2012, la creación de los perfiles de las S.E se produjo de forma más dispersa. Las últimas cuentas creadas fueron el perfil de Twitter de la S.E. de Comercio, en julio de 2017, y la S.E. de Comunicación, en abril de 2018.

En suma, los datos revelaron que no solo varía la elección de las redes sociales en las que estar presente como canales facilitadores de la comunicación y la participación, sino también los momentos de la apertura de los perfiles, evidenciando que hasta el momento la implantación de las redes sociales en los entes públicos ha sido heterogénea, siguiendo un patrón típico de difusión de innovaciones, en forma de «S».

9.4. La interacción con los contenidos publicados por los órganos superiores de la AGE

Con el fin de determinar si se aprovechan sus potencialidades en términos de interacción, transparencia, participación, colaboración, etc. se estudió de qué forma la AGE utilizó estos canales entre diciembre de 2017 y enero de 2018.

Para ello, es importante conocer la respuesta de la audiencia a los contenidos, dependiendo de los órganos que los publiquen y la red social en la que se difundan, por lo que se analizaron la cantidad de aplauso, el nivel más bajo de interacción («me gusta» o *likes)*; la conversación («compartidos» o *shares*), que supone un nivel más elevado de interacción e implica mayor participación de los seguidores, mayor compromiso y posibilidades más elevadas de iniciar una conversación; y la difusión, el nivel más alto de interacción y compromiso a través de las menciones y comentarios, que desencadenan en una acción más compleja por parte de los usuarios y son indicadores de su involucramiento con los contenidos y de la eficacia de los mismos.

9.4.1. *Facebook*

En primer lugar, la cantidad de aplauso —el nivel más bajo de interacción entre los contenidos y los seguidores— refleja notables diferencias en la aceptación de las publicaciones y el interés de los usuarios hacia las mismas; en este sentido, los contenidos que más gustaron fueron los 32 del Ministerio de Defensa, que alcanzaron las 61.684 reacciones totales y un promedio de 1.927 reacciones por publicación.

No obstante, la diferencia en el número de reacciones es muy grande en comparación con otras páginas, como en el caso de la del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que en 87 publicaciones acumuló un total de 798 reacciones y un promedio de 2,7 reacciones por *post*. Además, las publicaciones del Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales fueron las que menos reacciones obtuvieron, pues solo se alcanzaron 95 reacciones en 5 publicaciones, con una media de 19 reacciones por *post*.

En cuanto a la difusión, de nuevo las publicaciones del Ministerio de Defensa fueron las que consiguieron mayor alcance entre los usuarios, con 24.476 «comparti-

dos» y un promedio de 764 «compartidos» por publicación. A estos resultados le siguen los del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (3.390 «compartidos» y una media de 84 por publicación) y del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (1.053 «compartidos» y un promedio de 27).

Estas tres páginas fueron también las que más comentarios recibieron. Es decir, sus contenidos desencadenaron acciones que conllevaron un mayor esfuerzo por parte de los seguidores, pues más allá de reaccionar o compartir una publicación generaron conversación, y ello es un indicador del interés de los usuarios hacia las publicaciones.

El Ministerio de Defensa obtuvo 2.760 comentarios totales, lo que supone un promedio de 86 comentarios por publicación. Sin embargo, las cifras se reducen notablemente en el resto de páginas, como en el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuyas 124 publicaciones recibieron 16 comentarios totales o en el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con un total de 16 comentarios y un promedio de 0,1 comentarios por publicación.

Los datos referentes a reacciones, amplificación y conversación de los públicos con los contenidos demuestran, en todos los casos, que el Ministerio de Defensa obtuvo resultados holgadamente superiores al resto de páginas de los órganos superiores. Ello nos lleva a intuir que los contenidos publicados por este Ministerio son los que más acogida tienen entre la comunidad de seguidores por entregarles información útil, sumar tendencias, etc.

En general, los datos reflejan que las tasas de interacción alcanzadas por las publicaciones durante este periodo de análisis de las páginas de Facebook fueron bajas, evidenciando que la comunicación llevada a cabo por los órganos de la AGE en Facebook sigue siendo, prácticamente, unidireccional.

Tabla 11: muestra del análisis dinámico de perfiles en Facebook.

	INTERACCIÓN								
	Contenido propio		Reacciones (APLAUSO)		Comentarios (CONVERSACIÓN)		Compartidos (AMPLIFICACIÓN)		Interés
MINITERIOS Y S.E.	Total publi.	Pub/ día	Total reacciones	Reacciones/ publicación	Comentarios	Comentarios/ publicación	Compartidos	Comp./ publicación	Interacción ponderada
M. Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	100	3,1	2.884	28,8	299	2,9	1.053	10,5	0,3%
M. Asuntos Exteriores y Cooperación	40	1,3	4.617	115,4	392	9,8	3.390	84,9	3,2%
M. Defensa	32	1,0	61.684	1.927,6	2.760	86,2	24.476	764,9	3,2%
M. Educación, Cultura y Deporte	87	2,7	798	9,2	74	0,9	734	8,4	0,0%
M. Empleo y Seguridad Social	15	0,5	112	7,5	20	1,3	62	4,1	0,2%
M. Hacienda y Administraciones Públicas	124	3,9	332	2,7	16	0,1	130	1,1	0,0%
M. Presidencia y para las Administraciones Territoriales	5	0,1	95	19,0	26	5,2	13	2,6	0,3%
M. Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	8	0,2	359	44,9	46	5,6	221	27,6	0,2%
S.E.Asuntos Europeos	0	0,0	0	-	0	0,0	0	0,0	0,0%
S.E. Comunicación	68	2,1	1.935	28,5	0	2,3	705	10,5	0,3%

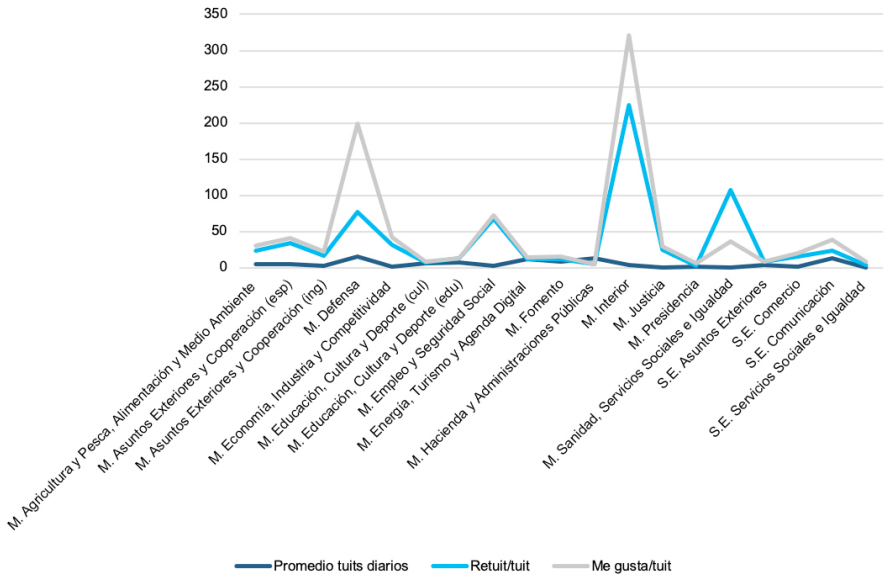
Fuente: elaboración propia.

9.4.2. *Twitter*

De forma general, los usuarios sí reaccionaron a los contenidos publicados en Twitter por los órganos superiores de la AGE. En primer lugar, los contenidos que mayor aceptación tuvieron entre el público según la cantidad de «me gusta» fueron los del Ministerio de Defensa (46.961 «me gusta» en 505 publicaciones, y un promedio de 199 por publicación) y las del Ministerio del Interior (28.572 «me gusta» en 257 publicaciones, y un promedio de 321 por publicación).

A pesar de que el perfil de la S.E. de Comunicación fue el que más publicó y el que reúne mayor densidad de seguidores, sus 416 publicaciones sumaron 3.454 «me gusta»; unas cifras similares al aplauso que recibieron otros perfiles con menor cantidad de seguidores y publicaciones. Los contenidos que menos impacto tuvieron entre los usuarios fueron los del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que consiguió 1.330 «me gusta» en 410 publicaciones.

Gráfico 19: comparación por órganos del promedio de tuits diarios, retuits y «me gusta» en Twitter.



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la conversación —el segundo nivel de interacción—, se refleja que los contenidos más retuiteados y con mayor visibilidad fueron los del Ministerio del Inte-

rior, con un total de 19.964 retuits y un promedio de 224,3 retuits por publicación. Le sigue el Ministerio de Defensa, con 17.116 retuits y una media de 76, retuits por tuit. Sin embargo, las cifras se reducen a 250 retuits a los contenidos lanzados por el Ministerio de Justicia o a 8 retuits a las publicaciones del Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

Cabe señalar que, de forma general, la mayoría de tuits publicados por los perfiles fueron retuiteados por otros usuarios, reflejándose cierto compromiso por parte de los seguidores y posibilidades de iniciar una conversación, lo que supone el paso al nivel más alto de interacción.

En este sentido, el siguiente grafo permite observar las relaciones establecidas mediante el número de retuits realizados por cada uno de los perfiles. Cabe señalar que los distintos nodos se enlazan entre sí cuando uno de ellos retransmite mensajes del otro; además, los enlaces o conexiones más densas son las que tienen más vínculos comunes.

De esta forma, sobresale notablemente el perfil de la S.E. de Comunicación @desdelamoncloa por todos los vínculos que estableció, pues fue el que retuiteó más contenido de distintos perfiles; por el tamaño del nombre del perfil y del enlace, se observa que fue del ex Presidente Rajoy del que más contenido compartió. Sin embargo, durante este primer periodo de análisis el perfil de la S.E. de Comunicación también estableció vínculos con las cuentas de otros representantes políticos de los órganos superiores de la AGE; especialmente, quedó unido a los perfiles de los Ministros Dastis, de la Serna y Montserrat.

Además, el perfil de la S.E. de Comunicación estableció otros vínculos comunes al retuitear mensajes de los perfiles de ministerios, sobre todo con los perfiles del Ministerio de Defensa (comunidad verde), del Ministerio de Energía Turismo y Agenda Digital (comunidad azul) y del Ministerio de Fomento (comunidad rosa). El tamaño de estos nodos es superior al resto, indicando que sus publicaciones tuvieron mayor impacto en relación a las conexiones entrantes, es decir, a la cantidad de retuits que recibieron, influyendo en su visibilidad y alcance.

Estos nodos, junto al del perfil del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (comunidad celeste) y del perfil en español del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (comunidad negra), fueron los más conectados entre sí, aflorando las agrupaciones más densamente conexas.

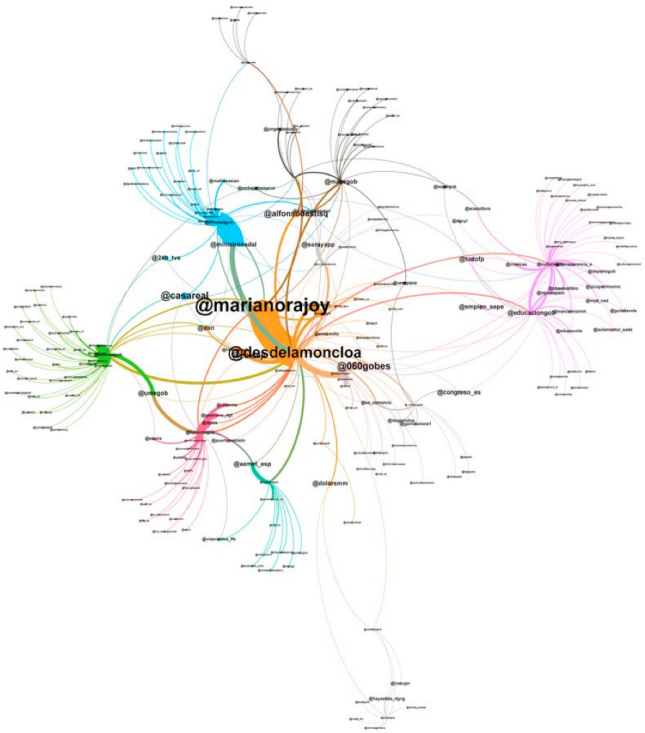
No obstante, los nodos más alejados son los que no establecieron tantos vínculos comunes mediante el retuit a los contenidos, quedando débilmente conectados con el resto de perfiles de los órganos centrales de la AGE. Sucede, por ejemplo, con el perfil del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (comunidad gris) o de los perfiles de Cultura y Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (comunidad morada). Los vínculos establecidos con los perfiles referentes a las S.E. fueron muy débiles, como se observa en el caso de la S.E. de Servicios Sociales e Igualdad, la comunidad más alejada de la posición central y del resto de nodos.

Por otra parte, los perfiles de los ministerios y S.E. también crearon fuertes vínculos con otros usuarios de Twitter —por ejemplo, con la cuenta oficial de la Casa Real

@casareal—, aunque debemos destacar que la mayoría de conexiones tienen que ver con perfiles de entes o iniciativas públicas. Así, destaca la relación establecida con el perfil informativo de la AGE @060gob, con el perfil de la Unidad Militar de Emergencias @umegob y con el de la Agencia Española de Meteorología @aemet_esp. La única relación que se observa con un medio de comunicación fue con el perfil del Canal 24 horas de Televisión Española @24h_tve.

Además, de cada una de las comunidades o nodos surgen nuevos vínculos, reflejándose la actividad de las cuentas; observamos que tras la S.E. de Comunicación, la cuenta del Ministerio de Defensa (comunidad verde) fue el que más vínculos generó mediante el retuit a contenidos de otros perfiles. No obstante, determinamos que la dinámica general que siguen todos los perfiles de los ministerios y S.E. analizados en el establecimiento de vínculos o relaciones con otros usuarios se centró, principalmente, en la retroalimentación de los contenidos publicados por los perfiles de otros entes adscritos a ellos y no de otros *stakeholders* de la esfera sociopolítica.

Grafo 1: relación establecida por los perfiles mediante retuits.



Fuente: Mari Luz Congosto (2018), en base a datos de elaboración propia.

Por otra parte, y con el fin de conocer a la audiencia, se cuantificaron los niveles de conversación. La mayor tasa de conversación (relación entre tuits y *replies*) la generó la cuenta de Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (43,3% en 94 *replies* a comentarios) y la cuenta en español del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (24,3% en 36 respuestas). Sin embargo, los datos reflejan que la tendencia común de los perfiles fue no involucrarse en las discusiones y comentarios directos, por lo que no se estableció un *feedback* entre la institución y el resto de usuarios de la red.

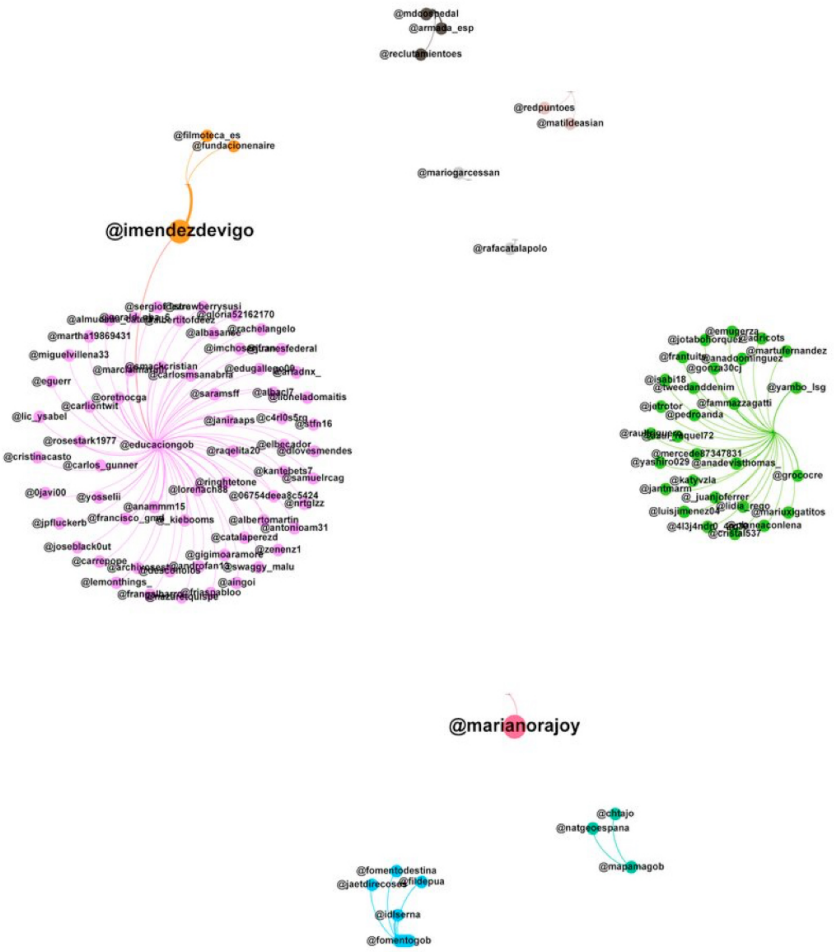
El Grafo 2 demuestra que el perfil de Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (comunidad morada) y el perfil en español del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (comunidad verde) fueron los que más respondieron a los comentarios de los usuarios. Por tanto, y en contraste con el resto de perfiles analizados, ambos órganos fueron los que más interactuaron con los usuarios, estableciendo una relación más bidireccional con los mismos.

Además, el perfil de Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte estableció un vínculo directo con el perfil del representante de este órgano, el Ministro Méndez de Vigo, evidenciando que desde el perfil del Ministerio se realizaron numerosos *replies* a contenidos publicados por el perfil de Méndez de Vigo, reflejándose en el tamaño del nodo.

El resto de nodos corresponden a los perfiles de los órganos centrales de la AGE, como el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Fomento o el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente. Sin embargo, las respuestas a publicaciones fueron, en su mayoría, a los contenidos de entes públicos adscritos a cada ministerio y S.E. o a los representantes políticos de los mismos. Por el tamaño de los nombres de perfil, determinamos que los contenidos del Ministro Méndez de Vigo y del ex Presidente del Gobierno Rajoy, fueron los que más respuestas recibieron por parte de los órganos a los que quedan vinculados en el grafo.

Por tanto, determinamos que las cuentas de Twitter analizadas se centraron en dar respuestas a preguntas y dudas planteadas por los usuarios; es decir, el objetivo de los perfiles continua siendo asistencial y de atención ciudadana, desaprovechando el potencial de la escucha activa a través de las redes sociales.

Grafo 2: relación establecida por los perfiles mediante *replies*.



Fuente: Mari Luz Congosto (2018), en base a datos de elaboración propia.

Por otra parte, en cuanto a la conversación, se observó que los perfiles que más menciones realizaron fueron el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (142); la cuenta de Educación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (136) y el Ministerio de Defensa (133). De los 19 perfiles analizados, solo el Min de Presidencia y para las Administraciones Territoriales; el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad; y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad no utilizaron este recurso.

Cabe señalar que, la inclusión de menciones en los tuits fomenta el establecimiento de una relación más directa con los usuarios, generando mayor interacción entre ellos. *A priori*, se observó que al incluirse las menciones, los vínculos generados en este grafo fueron mucho más complejos que en los anteriores. De este modo, se constató que los perfiles de los ministerios y S.E. analizados sí utilizaron esta función para relacionarse con otros perfiles.

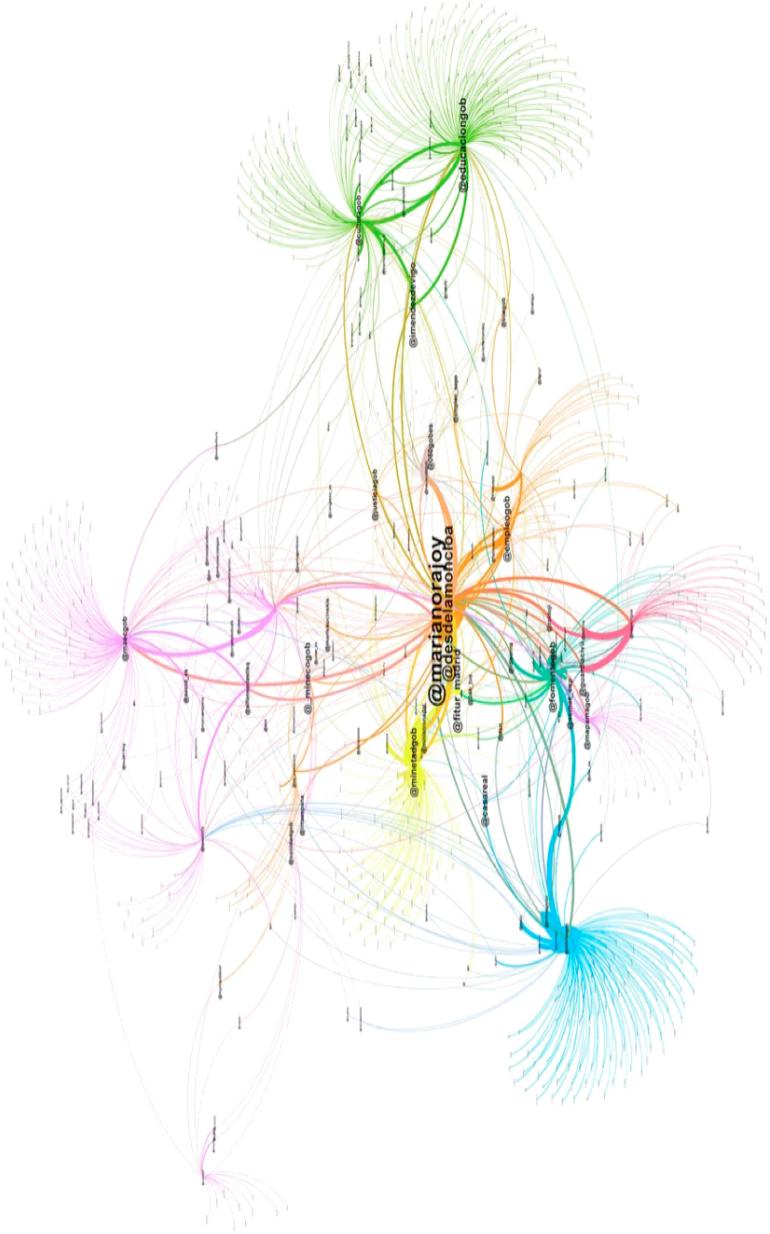
Sobre todo, existieron conexiones con la S.E. de Comunicación y con el perfil del ex Presidente Rajoy; estos perfiles se situaron en el centro de todos los vínculos, indicando que ambos realizaron retuits, *replies* y menciones al resto. El grosor de los enlaces es un indicador de la solidez de las relaciones, observándose por ejemplo, en los fuertes vínculos creados entre los perfiles del Ministerio de Defensa (comunidad azul) y del Ministerio de Fomento (comunidad celeste), o entre el perfil de Educación y el de Cultura referentes al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (comunidad verde).

A su vez, las menciones también generaron más enlaces entre los órganos superiores de la AGE y sus representantes, como sucedió con el Ministerio de Defensa (comunidad rosa) y su representante la Ministra Cospedal; entre el perfil del Ministerio de Interior (comunidad rosa) y el Ministro Zoido; y especialmente, entre los dos perfiles del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con su representante, el Ministro Méndez de Vigo.

Por último, también se establecieron vínculos entre los perfiles de los órganos centrales de la AGE y entre los de entes adscritos a cada uno de ellos, como ocurre entre el perfil del Ministerio del Interior (comunidad rosa) y los perfiles de la Guardia Civil @guardiacivil y de la Policía @policia o entre el perfil del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (comunidad morada) con el perfil de la Agencia Estatal de Meteorología @aemet_esp.

Sin embargo, algunos órganos no establecieron vínculos tan estrechos con otras cuentas, como es el caso del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; pese a ello, algunos perfiles crearon una gran comunidad alrededor de este Ministerio debido a la inclusión de menciones a otros usuarios, como en el caso del perfil en español del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (comunidad morada).

Grafo 3: relación establecida por los perfiles mediante *replies,* retuits y menciones.



Fuente: Mari Luz Congosto (2018), en base a datos de elaboración propia.

En este sentido, las tasas de interacción de los seguidores con los contenidos fue, generalmente, muy baja. Sin embargo, destaca la S.E. de Comercio con una tasa de interacción de 5,1%; la explicación a este elevado resultado es que el perfil cuenta con una cantidad muy reducida de seguidores pero estos se interesaron activamente por los contenidos; lo mismo sucede con la S.E. de Asuntos Exteriores, que alcanzó una tasa de interacción del 0,2% en una comunidad de 3.346 seguidores.

Sin embargo, se comprueba que existen casos en los que páginas con mayor número de seguidores obtuvieron resultados más elevados. Así, los contenidos del Ministerio de Justicia (76.036 seguidores) alcanzaron un 0,1% de interacción frente al 0% del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (56.159 seguidores).

9.4.3. *Instagram*

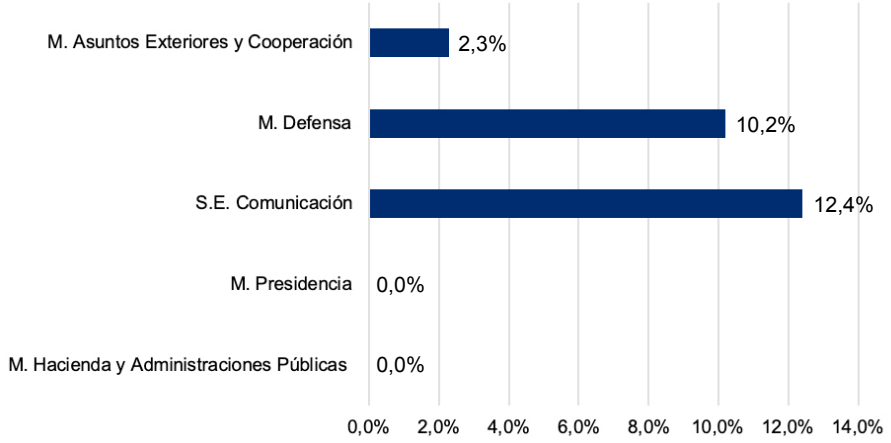
Los datos reflejan que los contenidos del Ministerio de Defensa fueron bien recibidos por los seguidores; sus publicaciones consiguieron en total 81.196 *likes*, lo que supone un promedio de más de 2.388 reacciones por cada publicación. En cifras le siguen la S.E. de Comunicación, con 19 publicaciones, 1.890 *likes* totales y una frecuencia promedio de 132 *likes* por publicación; y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que en 8 publicaciones acumuló 1.056 reacciones y 99 *lik*es de media por *post.*

En cuanto a los comentarios —indicadores de la participación activa de los usuarios en esta red—, las publicaciones de estas tres cuentas recibieron comentarios por parte de los usuarios, pero existen notables diferencias entre ellas. Así, el Ministerio de Defensa recibió un promedio de 21 comentarios por publicación, mientras que las cifras se reducen a una media de 2 comentarios por *post* del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y a 1 en los de la S.E. de Comunicación.

Estos datos nos muestran que, en Instagram sí se cumple la correlación de que a mayor volumen de publicaciones, más elevado es el número de reacciones y de comentarios. Aunque los usuarios se interesaron por los contenidos de los perfiles, el tipo de comunicación fue prácticamente unidireccional, a excepción del perfil del Ministerio de Defensa, donde sí existió mayor participación de los usuarios al expresar sus opiniones en comentarios.

A pesar de ello, debemos señalar las cuentas activas consiguieron elevados niveles de interacción según el número de publicaciones, reacciones y seguidores de la página. Así, la tasa de interacción más alta fue la de la S.E. de Comunicación (12,4%), seguida del Ministerio de Defensa (10,2%).

Gráfico 20: interacción de los perfiles de ministerios y S.E. en Instagram en porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

9.4.4. *YouTube*

En cuanto a la actividad de los canales de YouTube, cabe señalar que fue mucho menor que en el resto de redes sociales estudiadas. Aunque todos los órganos cuentan con vídeos publicados desde la apertura de las cuentas, solo ocho (50%) lo hicieron durante el periodo de análisis. El que más contenido audiovisual compartió fue el canal de Cultura del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que añadió 36 vídeos, mientras que las cifras se reducen a 5 vídeos publicados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación o a 1 del Ministerio de Defensa.

Aunque el canal del Ministerio de Defensa tan solo publicó un vídeo en un mes, fue el que mayor aplauso recibió por parte de los usuarios, alcanzando las 334 reacciones (331 «me gusta» y 3 «no me gusta»), seguido del canal del Ministerio de Fomento, con 61 reacciones (43 «me gusta» y 8 «no me gusta»).

Sin embargo, el canal de Cultura publicó de forma diaria pero generó muchas menos reacciones totales (41 «me gusta» y 2 «no me gusta»), con un promedio de un solo «me gusta» por vídeo. Además, los vídeos publicados por el Ministerio de Empleo y Seguridad no recibieron reacciones ni comentarios.

Tabla 12: muestra del análisis dinámico de perfiles en YouTube.

		INTERACCIÓN					
		Contenido propio	**Comentarios (CONVERSACIÓN)**	**Reacciones (APLAUSO)**		**INTERÉS**	
MINISTERIOS Y SECRETARÍAS DE ESTADO		**Nº de vídeos**	**Total comentarios**	**Me gusta total**	**No me gusta total**	**Reproducc./ vídeo**	**Total reproducc./ vídeos**
M. Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente		5	1	50	8	109.637	616.026
M. Asuntos Exteriores y Cooperación		7	3	33	3	359	2.927
M. Defensa		1	15	331	3	4.722	4.722
M. Economía, Industria y Competitividad		0	0	0	0	0	0
M. Educación, Cultura y Deporte	Canal Cultura	36	1	41	2	63	2.417
	Canal Educación	10	0	0	0	209	2.147
M. Empleo y Seguridad Social		4	0	0	0	94	382
M. Energía, Turismo y Agenda Digital		0	0	0	0	0	0
M. Fomento		1	7	53	8	10.448	10.448
M. Hacienda y Administraciones Públicas		0	0	0	0	0	0
M. Interior		0	0	0	0	0	0
M. Justicia		0	0	0	0	0	0
M. Presidencia y para las Administraciones Territoriales		0	0	0	0	0	0
M. Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad		0	0	0	0	0	0
S.E. Asuntos Europeos		0	0	0	0	0	0
S.E. Comunicación		12	6	102	5	148	1.821

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, los vídeos fueron poco comentados. El canal del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior obtuvieron en un video 15 y 7 comentarios respectivamente; mientras que el canal de Cultura publicó 36 vídeos y solo recibió un comentario en total.

Por tanto, los datos revelan que en YouTube la frecuencia de publicación de vídeos por parte de los órganos de la AGE es muy desigual; además, a través de esta red el volumen de interacciones —en términos de reacciones y comentarios— fue nulo o bajo en comparación con los resultados obtenidos por los ministerios y S.E. en las otras redes analizadas.

Estas cifras contrastan notablemente con el número de reproducciones de los vídeos. Los casos más destacados son los cinco vídeos publicados por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente; fueron reproducidos un total de 616.026 veces, con un elevado promedio de 109.637 visualizaciones por vídeo. El único vídeo publicado por el canal del Ministerio de Fomento recibió 10.448 visualizaciones y el publicado por el. Ministerio de Defensa fue reproducido 4.722 veces.

Por tanto, consideramos que los vídeos generaron interés entre los usuarios a pesar de que no reaccionaron a los mismos. Una explicación al número de reproducciones es que la inclusión de enlaces en los contenidos publicados en Facebook, Twitter e Instagram redirigieran a los canales de YouTube. Además, los usuarios pueden acceder a los vídeos de YouTube y reproducirlos sin necesidad de registrarse en la red, explicando de este modo el elevado número de reproducciones en relación a los pocos suscriptores y crecimiento mensual de los canales.

9.5. Las redes sociales de la AGE en periodo de cambios

Debido a los últimos acontecimientos producidos en el panorama político español tras prosperar la moción de censura presentada por el líder del PSOE, Pedro Sánchez, y a la convulsa situación política que viene afrontando el país, se planteó la necesidad de ofrecer una visión más completa del uso de las redes sociales por parte de los órganos superiores de la AGE.

Las redes sociales se caracterizan —entre otras cosas— por su dinamismo, por lo que se creyó oportuno complementar el diagnóstico realizado entre los meses de diciembre de 2017 y enero de 2018 con un segundo análisis que ofreciera información sobre el uso de estos canales como vía de comunicación e interacción para estimular la participación en un periodo de cambios gubernamentales. Este segundo análisis comprende los meses de octubre a noviembre de 2018.

De forma general, el análisis evidenció que el nuevo Gobierno estaba impulsando la creación de nuevas redes y que se estaban produciendo distintos cambios en la gestión y coordinación de las redes sociales de los órganos superiores de la AGE durante

el periodo de transición entre un Gobierno y otro. En este sentido, el número de perfiles en redes se ha visto incrementado debido a la reestructuración de la Administración, impulsándose el uso de estos medios entre los órganos superiores que componen la AGE.

Así, en noviembre de 2018 se contabilizaron 64 perfiles en redes sociales pertenecientes a ministerios y S.E. Por tanto, el aumento total de perfiles respecto al periodo previo a la reestructuración ministerial ha sido de 14 cuentas en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube, lo que supone un incremento del 21,9% en el número de perfiles en redes sociales.

En el caso de los ministerios, el número de perfiles en redes sociales se ha visto influido por el aumento de ministerios que articulan el Gobierno de Sánchez, pasando de 13 a 17. El número de cuentas analizadas asciende a 50, es decir, durante este periodo de análisis la presencia en redes aumentó en 9 perfiles.

En Facebook, el número de páginas pasó rápidamente de 8 a 11, estando presentes en esta red el 64,7% de ministerios. Se mantuvieron las páginas ya creadas por los ministerios y adquirieron presencia en esta red los nuevos ministerios de Ciencia, Innovación y Universidades; Política Territorial y Función Pública; y Educación y Formación Profesional. Algunos ministerios, como el del de Fomento o Interior, todavía no disponían de presencia en redes sociales, como ya se observó en el primer diagnóstico.

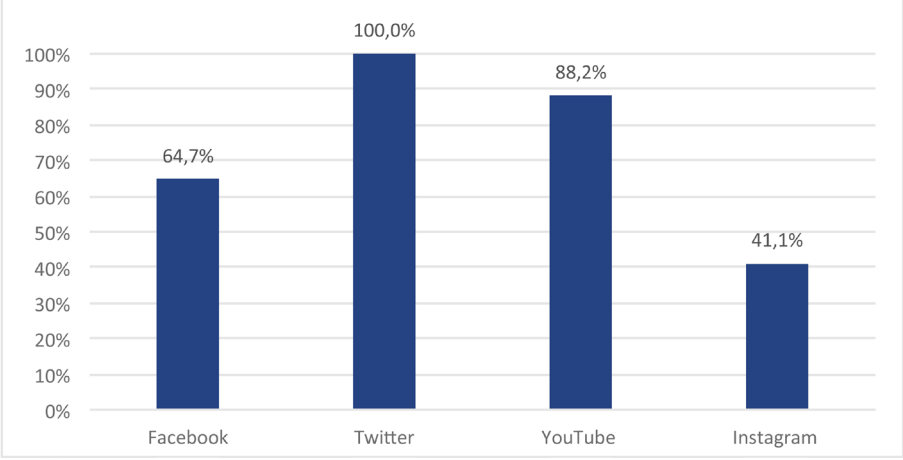
En el caso de Twitter, el número de perfiles aumentó hasta los 18, es decir, todos los ministerios están presentes en esta red con un perfil, a excepción del actual Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación que seguía contando con dos perfiles (uno en español y otro en inglés).

Por otra parte, en Instagram se crearon rápidamente nuevos perfiles el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, el Ministerio de Cultura y Deporte, y el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Por tanto, el número de cuentas activas en esta red asciende a 7 (41,1% del total de ministerios), reflejándose el impulso y la apuesta por el uso de las nuevas redes entre los órganos superiores dela AGE; además, cabe señalar que se han cerrado y eliminado los perfiles creados que permanecían inactivos, como era el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Como se observaba en el primer análisis, la Administración disponía de perfiles creados en esta red cuya actividad era nula, reflejando que estas cuentas seguían una estrategia *push* o representativa con el fin de conseguir presencia en todos los canales.

Sin embargo, ello restaba oficialidad al resto de perfiles de los órganos superiores de la AGE, además de demostrarse reticencia por parte de los responsables de las redes sociales hacia la innovación y hacia el uso de Instagram como un canal más para informar a los ciudadanos, establecer una relación bidireccional y participativa con los ciudadanos, e incluso, para crear valor público.

Gráfico 21: presencia de ministerios en redes sociales en porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

En YouTube se modificaron los nombres de los perfiles ya existentes y se crearon canales para los nuevos ministerios, como el canal del Ministerio de Política Territorial y Función Pública; en total, la presencia de los Ministerios en YouTube ascendió a 15 canales (88,2% del total de ministerios), siendo el Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y el Ministerio para la Transición Ecológica los únicos que no crearoncuentas en esta red.

Por otra parte, las S.E. que seguían manteniendo la presencia en redes sociales eran la S.E. para la Unión Europea, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; la S.E. de Comercio, anexa al Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; y la S.E. de Comunicación, dependiente del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

Además, se crearon nuevos perfiles, especialmente en Twitter. Así, la S.E. de Turismo; la S.E. de Igualdad; la S.E. para el Avance Digital; y la S.E. de Servicios Sociales adquirieron rápidamente presencia en redes. Asimismo, aumentó la presencia en Instagram, donde la S.E. para la Unión Europea creó un perfil.

Por tanto, y tras este segundo diagnóstico sobre la presencia en redes de los órganos superiores de la AGE, se observó que Twitter, Facebook y YouTube seguían siendo las redes más consolidadas entre los órganos superiores de la Administración. No obstante, se evidenció que se estaba potenciando cada vez más el uso de otras redes, como Instagram.

Tabla 13: presencia de S.E. en redes sociales.

MINISTERIOS	SECRETARÍAS DE ESTADO	PRESENCIA DE S.E. EN RRSS			
M. Agricultura, Pesca y Alimentación	-				
M. Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	S.E. Asuntos Exteriores				
	S.E. Unión Europea				
	S.E. Cooperación Internacional y para Iberoamérica y Caribe				
M. Ciencia, Innovación y Universidades	S.E. Universidades, Investigación y desarrollo				
M. Cultura y Deporte	-				
M. Defensa	S.E. Defensa				
M. Economía y Empresa	S.E. Economía y Apoyo a la Empresa				
	S.E. Avance Digital				
M. Educación y Formación Profesional	S.E. Educación y Formación Profesional				
M. Fomento	S.E. Infraestructuras, Transportes y Vivienda				
M. Hacienda	S.E. Hacienda				
	S.E. Presupuestos y Gastos				
M. Industria, Comercio y Turismo	S.E. Comercio				
	S.E. Turismo				
M. Interior	S.E. Seguridad				
M. Justicia	S.E. Justicia				
M. Trabajo, Migraciones y Seguridad Social	S.E. Migraciones				
	S.E. Seguridad Social				
M. Política Territorial y Función Pública	S.E. Política Territorial				
	S.E. Función Pública				
M. Presidencia, de Relaciones con las Cortes e Igualdad	S.E. Relaciones con las Cortes				
	S.E. Comunicación				
	S.E. Igualdad				
M. Sanidad, Consumo y Bienestar Social	S.E. Servicios Sociales				

MINISTERIOS	SECRETARÍAS DE ESTADO	PRESENCIA DE S.E. EN RRSS			
M. para la Transición Ecológica	S.E. Energía				
	S.E. Medio Ambiente				
NÚMERO TOTAL REDES S.E.: 12					

* En rojo, los perfiles que se mantienen creados en la anterior estructura ministerial o que han modificado sus nombres de usuario, y en verde, los abiertos con el cambio de Gobierno.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la actividad y las relaciones comunicativas que se establecieron entre los órganos superiores de la AGE y sus públicos entre octubre y noviembre de 2018, observamos que también se produjeron mejorías en la gestión de los perfiles[4].

Cabe señalar que los perfiles en redes de la S.E. de Comunicación fueron los que más evolucionaron debido a que fueron los que más rápido se impulsaron desde el inicio del Gobierno de Sánchez.

A priori, se observó que de forma general los niveles de interacción, la cantidad de reacciones y compartidos también se habían incrementado, reflejando que los contenidos no solo generaron interés entre los ciudadanos, sino que también estaban siendo amplificados por los mismos.

En este sentido, algunos perfiles de Facebook consiguieron grandes cantidades deaplauso en las publicaciones, destacando el caso del nuevo perfil del Ministerio de Defensa, que alcanzó 165.268 reacciones. Asimismo, en Twitter, este Ministerio aumentó notablemente la cantidad de aplauso, logrando un promedio de 478,8 *likes* por tuit, mientras que en Instagram, la cantidad de reacciones por *post* aumentó de forma general.

En cuanto a la difusión de contenidos, en Facebook destacó de nuevo el número de compartidos por publicación de la página del Ministerio de Defensa, con 505,8 *shares* de media, y en Twitter, con 146,4 retuits por tuit.

Por otra parte, debemos hacer referencia al considerable aumento de la tasa de conversación —el tercer nivel de interacción— a través de todas las redes: en Facebook, las páginas que mayor nivel de conversación presentaron fueron las del Ministerio de Defensa y de la S.E. de Comunicación, con un promedio de 117,5 y 75,3 comentarios por publicación, respectivamente.

En Twitter, la conversación mediante *replies* a los tuits publicados fue baja de forma general; los mejores resultados los obtuvo el Ministerio para la Transición Ecológica (0,4%).

[4] No se obtienen datos de YouTube referentes a conversación, aplauso y amplificación para este periodo de análisis.

Por último, en Instagram la mayor tasa de conversación la obtuvo el perfil del Ministerio de Defensa, con una media de 27,7 comentarios por publicación, seguida de la S.E. de Comunicación, con 7,4 comentarios por *post.*

En cuanto a la interacción, en Facebook las páginas del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; y la del Ministerio de Defensa fueron las que obtuvieron mayores niveles de interacción considerando la premisa de que a mayor número de seguidores, más bajos son los niveles de interacción.

En Twitter la interacción aumentó de forma generalizada, mientras que en Instagram, descendió, especialmente en el caso del Ministerio de Defensa, que pasó de 10,2% a 7,4%. Probablemente, ello se deba al aumento del número de seguidores y a una mayor publicación.

A pesar de las mejoras de los resultados en todos los perfiles, en esta etapa debemos seguir halagando la gestión y la creación de contenidos de los perfiles del Ministerio de Defensa y la S.E. de Comunicación, pues las estrategias de comunicación seguidas no solo contribuyeron a generar reacciones y conversación en esta red, sino que también repercutieron en el involucramiento de los usuarios con los perfiles.

A priori, consideramos que los gestores de las redes de los órganos superiores de la AGE están reconociendo la necesidad de relacionarse con los públicos desde una perspectiva más interactiva y conversacional, traduciéndose en comentarios y un nivel de interacción mucho más elevado. Aunque cabe señalar que algunos perfiles todavía se centran más que otros en potenciar el compromiso de los ciudadanos y su participación a través de las redes sociales, en general, las tasas de interacción y el involucramiento de los ciudadanos mediante comentarios fueron superiores que en el periodo anterior.

En este sentido, coincidimos con autores como Rubio (2015) en que nos encontramos en la era de madurez en el uso de las redes sociales, en la que ya no es suficiente con que los órganos dispongan de presencia en estos medios. En este sentido, debemos recordar los tres tipos de estrategias sobre el posible uso de las redes sociales en la Administración Pública propuestos por Mergel (2013) y Mergel y Bretschneider (2013): *push* (representativa), *pull* (compromiso) y *networking* (colaborativa).

Creemos que los órganos centrales de la AGE que ya disponen de presencia en redes han superado la fase de representación. Ello nos lleva a determinar que la mayoría de los ministerios y S.E. se encuentran en la fase *pull*, con perfiles muy centrados en la visualización de información y datos. Cabe señalar que algunos perfiles se centran más que otros en potenciar el compromiso con los ciudadanos y su participación, reconociendo la necesidad de relacionarse con los públicos desde una perspectiva más interactiva y conversacional.

9.6. Los contenidos publicados por los órganos superiores de la AGE en Twitter

Tras el análisis de situación, fue necesario analizar las publicaciones de los órganos superiores de la AGE para determinar qué tipo de contenido difundieron a través de estos canales. Cabe señalar que, el análisis de contenido se centra en el estudio de las publicaciones en Twitter debido a que es en esta red donde los órganos superiores de la Administración —ministerios y S.E — cuentan con mayor número de perfiles institucionales abiertos.

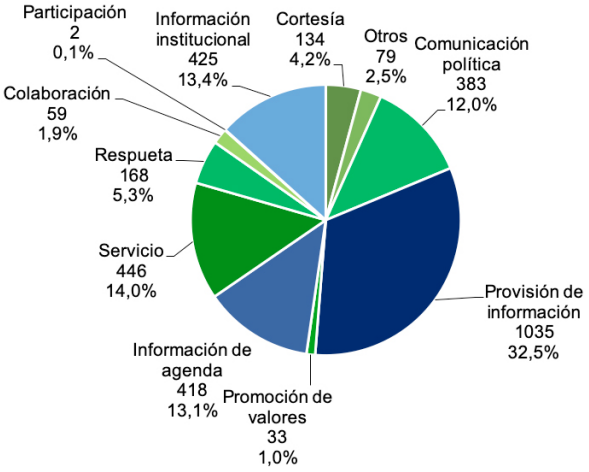
Como ya sucedía en el análisis de situación, se consideró oportuno analizar las publicaciones de dos periodos de tiempo distintos para observar la evolución de las redes sociales como canales de comunicación y de fomento de la participación, así como evaluar los impactos que genera la publicación de diversas categorías de contenidos.

En el primer periodo se analizaron un total de 3.182 publicaciones (1.586 tuits y 1.596 retuits) realizadas entre diciembre de 2017 y enero de 2018; su categorización permitió determinar el peso de cada contenido y evaluar si mediante este canal los órganos superiores de la AGE innovan, fomentan la participación, coproducen y, por ende, si generan valor añadido a la sociedad.

9.6.1. *Tipo de contenido de las publicaciones en Twitter*

Los contenidos más difundidos según el total de publicaciones fueron los establecidos en las categorías «provisión de información» (32,5% del total de publicaciones), «servicios» (14%), «información institucional» (13,4%) e «información de agenda» (13,1%). La frecuencia absoluta de publicación de contenidos referentes a «provisión de información» fue de 1.034 *posts*, casi la mitad del total de tuits y retuits analizados.

Gráfico 22: total de publicaciones en Twitter: distribución del tipo de contenidos.



* Las categorías señaladas en tonos verdes generan impactos y contribuyen a la creación de valor público.

Fuente: elaboración propia.

A priori, estas cifras son significativas, pues revelan que los perfiles analizados fueron muy utilizados como canales de difusión de información de prensa en el ejercicio del fomento de la transparencia de las instituciones, pues en esta categoría se incluyeron los contenidos referentes a la propagación de actividades que se estaban llevando a cabo por los ministerios y S.E. o que ya habían sido consumadas y a las que la ciudadanía no podía asistir.

Además, la comunicación de estos contenidos dista significativamente del resto. Los contenidos referentes a la categoría «servicios» alcanzaron una frecuencia de 447 publicaciones (14% del total); le sigue la categoría «información institucional», con una frecuencia de 426 publicaciones (13,4%), e «información de agenda», con una frecuencia absoluta de 417 publicaciones (13,1%).

A través de contenidos cerrados —que solo difunden información sobre las cuales ya no cabe lugar para la participación—, como son los fijados en las categorías «provisión de información», y parcialmente en «información de agenda» e «información institucional», determinamos que no se consigue el empoderamiento de los ciudadanos, pues se trata de contenidos que buscan la transmisión de información pública.

Siguiendo el modelo de Harrison et al. (2011) para evaluar el valor generado por los gobiernos en red, se observó que la difusión de los contenidos incluidos en estas cuatro categorías sí contribuyó a dar visibilidad a las actividades de los órganos superiores de la AGE y a la apertura de información, fomentando los bienes intangibles transparencia y rendición de cuentas.

Aunque parece plausible afirmar que la publicación de estos contenidos generó confianza en los ciudadanos al incrementar el conocimiento que estos tienen de los procesos de gestión y de las actividades de los ministerios y S.E., observamos que no generaron mayores impactos, quizá porque no proporcionaron las explicaciones necesarias para su comprensión ni aportaron más significado para los usuarios. Sin embargo, debemos considerar que en este ejercicio de transparencia y Gobierno Abierto se produce una coproducción de Gobierno a ciudadano, pues al hacer públicos numerosos datos, se permite que los ciudadanos puedan evaluar y analizar la información para monitorizar la ejecución presupuestaria de los entes públicos.

No obstante, los contenidos incluidos en la categoría «servicios» no solo proporcionan información pública en el ejercicio de la transparencia. Se observa que mediante estos contenidos los ciudadanos sí obtienen valor, tanto a nivel individual como colectivo, generando distintos impactos: sociales, financieros, estratégicos y de protección administrativa.

Ilustraciones 36 y 37: ejemplos de publicaciones incluidas en la categoría «información institucional» (izquierda) y «servicios» (derecha).

Fuente: twitter S.E. de Comunicación, @desdelamoncloa (2018), y Ministerio del Interior, @interiorgob (2018).

La información difundida en esta categoría contribuyó al bienestar y productividad de los ciudadanos, y les ayuda a tomar mejores decisiones. Por tanto, se llevó a cabo una coproducción de Gobierno a ciudadano en fase de gestión; es decir, el Gobierno proporcionó información a los ciudadanos con el fin de que tomaran mejores decisiones personales, que a la vez fueron beneficiosas socialmente.

Por ejemplo, la difusión de un tuit informando sobre el estado del tiempo, pidiendo precaución a los ciudadanos y ofreciéndoles ayuda en caso de necesitarla fomentó el acceso a la información, y por ende, la transparencia. Pero también los ciudadanos obtuvieron valor para sí mismos y su comunidad (impactos sociales) porque se contribuyó a la toma de mejores decisiones personales, que a la vez fueron beneficiosas socialmente, fortaleciendo la confianza en las actividades de los entes públicos y legitimándolos (impactos protección administrativa).

Por otra parte, se observó que los perfiles también priorizaron la difusión de contenidos de la categoría «comunicación política» —en la que se incluyeron informaciones referentes a las actividades y declaraciones de los representantes políticos, sus logros de gestión, de campaña, etc.—, dedicando un total de 383 *posts* (12% del total de publicaciones). Estos contenidos impactaron en la percepción de los *stakeholders* sobre las políticas públicas, los partidos y representantes políticos y contribuyeron a generar valor, ya fuera positivo o negativo para los ciudadanos (impactos políticos).

Por el contrario, los contenidos incluidos en otras categorías no fueron tan difundidos mediante los perfiles de los ministerios y S.E. en Twitter. Así, la categoría «promoción de valores» alcanzó una frecuencia absoluta de 33 publicaciones (1% del total); también obtuvieron resultados marginales las iniciativas de *crowdsourcing*: la «colaboración» obtuvo una frecuencia de 59 publicaciones (1,9% del total) y los resultados de la categoría «participación» fueron prácticamente nulos, con una frecuencia absoluta de 2 publicaciones (0,1% del total de publicaciones).

A pesar de que la Administración no promovió la publicación de estos contenidos, especialmente de los referentes a «participación», su difusión impulsó distintas formas de coproducción. Así, los contenidos referentes a la «promoción de valores» y la «colaboración» permiten una coproducción de Gobierno a ciudadano en fase de diseño, es decir, a través de la información proporcionada en redes por los ministerios y S.E. se busca ayudar a los ciudadanos en su día a día y en la toma de decisiones.

Ilustraciones 38 y 39: ejemplos de tuits incluidos en la categoría «promoción de valores».

Fuente: twitter Ministerio Energía, Turismo y Agenda Digital, @minetadgob (2018).

Por ejemplo, un contenido dando consejos para utilizar eficientemente la calefacción o el agua —incluidos en la categoría «promoción de valores»— generó distintos beneficios para los ciudadanos, impactando en el bienestar propio, de su familia y comunidad (impactos sociales) y en la toma de mejores decisiones, contribuyendo al ahorro energético o consumo inteligente (impactos financieros). A su vez, el ciudadano aumentó su confianza hacia los entes públicos, al percibir que cuidan del medio ambiente y de lo público (impactos de protección administrativa).

Por otra parte, los contenidos referentes a la «participación» promovieron la coproducción de ciudadano a Gobierno en fase de diseño. Es decir, los órganos centrales de la AGE realizaron consultas para que los ciudadanos pudiesen compartir sus opiniones y participar en la ideación de servicios o políticas públicas.

Ilustración 40: ejemplo de tuit incluido en la categoría «participación».

Fuente: twitter Ministerio Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, @mapamagob (2017).

A pesar del valor generado mediante estas publicaciones y permitir la escucha de forma activa de los *stakeholders*, la creación de comunidades más participativas, colaborativas y comprometidas, las bajas cifras revelaron que los contenidos de *crowdsourcing* (categorías de «participación» y «colaboración») fueron poco alentados durante este primer análisis. Por tanto, determinamos que en este periodo el uso de Twitter como un espacio para que los ciudadanos expresaran sus opiniones, dotarles de autoridad para que participen y se involucraran en la toma de decisiones ciudadanas, desarrollo de políticas públicas, etc. fue bajo, y por tanto, los órganos centrales de la AGE desaprovecharon las oportunidades de innovación que ofrecen las redes.

En cuanto a los contenidos incluidos en la categoría «respuestas», cabe señalar que alcanzaron una frecuencia absoluta de publicación de 168 *posts*, lo que supuso un 5,3% del total de publicaciones. Resulta complejo inferir si este dato es insuficiente teniendo en cuenta que las instituciones públicas todavía utilizan las redes sociales muy por debajo de su potencial de interactividad; sin embargo, se observó que al responder a los ciudadanos, se atendieron sus necesidades, quejas, sugerencias, expectativas, etc., generándose una retroalimentación entre Administración y ciudadanos.

Por último, los contenidos incluidos en las categorías «cortesía» (4,2%) y «otros» (2,5%) fueron los menos comunicados, aunque generaron impactos sociales que contribuyeron al empoderamiento de los ciudadanos, a la participación y colaboración. Por ejemplo, observamos que al realizar campañas explicando la importancia de vacunarse para prevenir la gripe se fomentó el bienestar de las personas.

Ilustraciones 41 y 42: ejemplos de tuits incluidos en la categoría «otros».

Fuente: twitter Ministerio Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, @sanidadgob (2017; 2018).

9.6.2. *Publicaciones con mayor tasa de interacción*

Para conocer de qué forma la sociedad se interesó por los distintos tipos de contenidos, se estudió cuáles fueron las categorías más aplaudidas («me gusta») y amplificadas («retuits») por los usuarios. Asimismo, el análisis contribuye a determinar si en el primer periodo de análisis (diciembre 2017-enero 208) los usuarios se interesaron y fomentaron la participación.

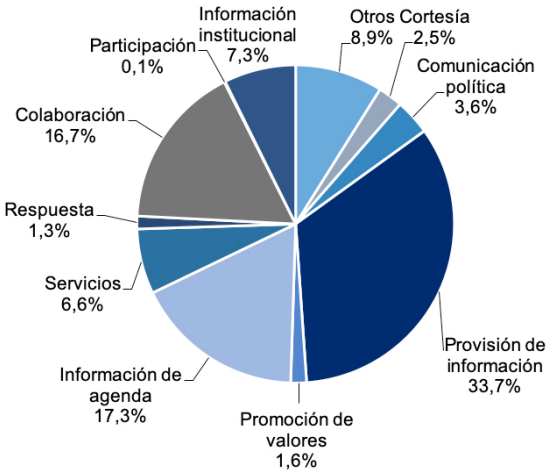
Cabe señalar que en el análisis no se incluyeron los retuits y «me gusta» a tuits que ya habían sido retuiteados por los perfiles de los ministerios y S.E. debido a que estas

interacciones tan solo contabilizan para los perfiles que originariamente publicaron el contenido. Asimismo, debemos recordar que la cantidad de interacciones con los *posts* no solo puede verse influida por el contenido, sino también por otras cuestiones, como la densidad de seguidores, el interés de los usuarios u otros aspectos que contribuyen a la recepción más favorable de los mensajes (recursos audiovisuales, enlaces, etc.) o a la dificultad de las categorías para ser comunicadas.

A priori, se observó que la categoría «provisión de información» es la que en conjunto acumuló mayor cantidad de interacciones, con 44.428 retuits y «me gusta» (33,7% del total de interacciones), superando holgadamente al resto. Cabe señalar que estos resultados pueden verse influenciados por el elevado número de publicaciones referentes a esta categoría y por las exigencias y necesidades de los ciudadanos a ser informados y a que las Administraciones rindan cuentas de sus actividades en un contexto de desconfianza hacia lo público.

Le siguieron las publicaciones referentes a «información de agenda», con 22.852 interacciones (17,3%) y «colaboración», que alcanzaron 22.094 interacciones (16,7%). A pesar de que anteriormente señalamos que los contenidos que fomentaban el principio de colaboración eran poco difundidos por los órganos superiores de la AGE, consideramos que en tan solo 41 tuits lograron resultados muy elevados en cuanto a interacciones.

Gráfico 23: aportación de cada categoría de contenidos al total de interacciones (Twitter).



Fuente: elaboración propia.

Cabe mencionar que los 34 tuits de Ministerio del Interior referentes a «colaboración» fueron los más amplificados de todos, con 21.804 retuits y «me gusta» (98,6% del total de interacciones de esta categoría); ello refleja el alto compromiso e interés de los seguidores hacia estas publicaciones, la mayoría referentes a temas como violencia de género, acoso, terrorismo, etc.

Ello puede deberse a los impactos y beneficios que generan este tipo de contenidos al involucrar directamente a los usuarios en diversos asuntos, proporcionándoles información que repercutió en la mejora de su calidad de vida y toma de decisiones.

Sin embargo, cabe señalar que los usuarios reaccionaron menos a otras publicaciones, reduciéndose la cantidad de retuits y «me gusta». Así, los contenidos incluidos en la categoría «comunicación política» lograron 4.747 interacciones (3,6%), los referentes a «cortesía» 3.378 (2,5%) y los contenidos sobre «promoción de valores 2.200 (1,6%).

Ilustraciones 43 y 44: ejemplos de tuits referentes a «colaboración» publicados por el Ministerio del Interior.

Fuente: twitter Ministerio Interior, @interiorgob (2018).

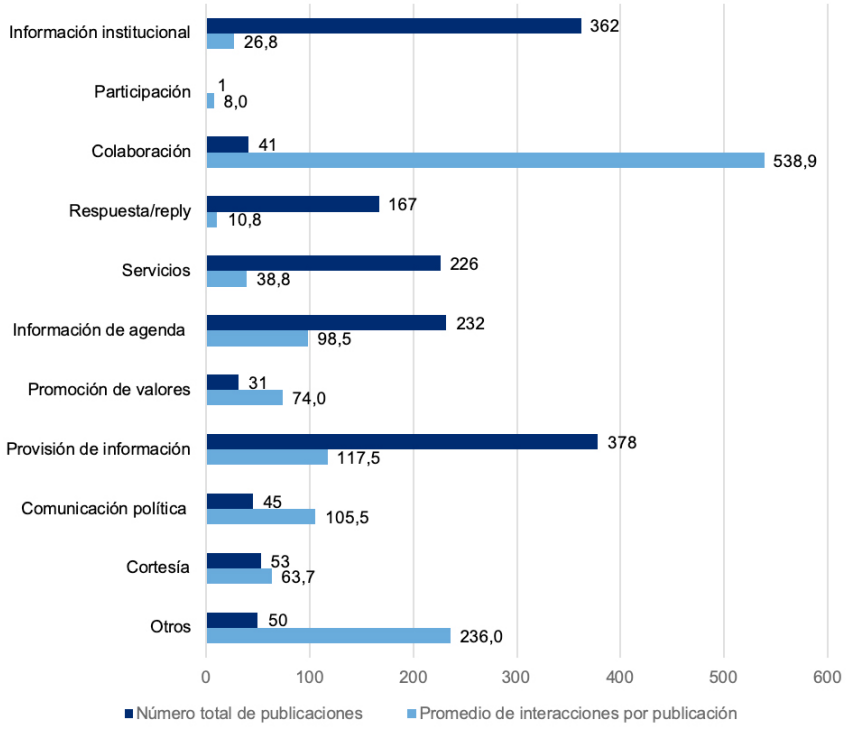
Finalmente, las dos publicaciones incluidas en la categoría «participación» solo consiguieron 8 interacciones (0,1% del total), unos resultados que reflejan que estos *posts*pasaron desapercibidos para los usuarios y que la participación a través de Twitter en cuestiones gubernamentales fue nula.

Asimismo, si analizamos el total de interacciones y el número de publicaciones de las 11 categorías de contenidos, se observó que en general un mayor número de publi-

caciones no necesariamente implica una cantidad de retuits y «me gusta» más elevado. En definitiva, las publicaciones referentes a «colaboración» fueron las que generan más interés, pues en 41 tuits propios consiguieron 22.094 interacciones, superando con muchos más retuits y «me gusta» a las categorías con más *posts*. Por ejemplo, las 362 publicaciones que versaban sobre «información institucional» alcanzaron 9.708 interacciones, mientras que los 45 *posts* de «comunicación política» tan solo sumaron 4.747 interacciones.

El Gráfico 24 refleja que las publicaciones que de media recibieron más retuits y «me gusta» fueron las referentes a la categoría «colaboración», con un promedio de 538,8 interacciones por *post*. Por tanto, se refleja que los ciudadanos fueron más activos y se involucraron con los contenidos que informaban de conductas antisociales, como el maltrato o el terrorismo.

Gráfico 24: promedio de interacciones por publicación y categoría (Twitter).



Fuente: elaboración propia.

No obstante, cabe señalar que la cantidad de reacciones registradas por cada post fue desigual; es decir, algunas publicaciones tuvieron mucho más éxito que otras en cuanto al número de interacciones, algo que no queda reflejado en el promedio.

Sin embargo, establecer este promedio de interacciones sirvió para observar la eficacia de las publicaciones. A la categoría de «colaboración» le siguieron los *posts* de la categoría «otros», con 236 interacciones por publicación, y los referentes a «provisión de información», con 117,5 interacciones por *posts.* Por el contrario, los *posts* que versaron sobre «información institucional» y «servicios» recibieron 26,8 y 38,8 interacciones de media, respectivamente. A pesar de que ambas categorías contabilizaron un elevado número de publicaciones, si consideramos la cantidad de interacciones, los usuarios no fueron tan activos con estos contenidos ni generaron tanto interés como otros.

9.7. Estado y evolución de la participación en Twitter

Mediante el primer análisis del contenido se observó que entre los meses de diciembre de 2017 a enero de 2018 la publicación de contenidos que fomentaran la participación de la ciudadanía en asuntos públicos había sido, prácticamente nula. De los 3.182 tuits analizados, tan solo dos de ellos incentivaban a los usuarios a participar de forma activa en la definición de políticas, procesos de toma de decisiones públicas que repercuten en sus vidas, en la sociedad en general o en el reconocimiento de nuevos derechos.

Con estas publicaciones la Administración busca recabar la opinión de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de proyectos normativos o sobre un proyecto normativo ya redactado. Por tanto, siguiendo el objetivo de ofrecer el diagnóstico más completo sobre el estado de la participación a través de los medios electrónicos en el ámbito de la AGE, se incluyó un segundo periodo de análisis de los contenidos difundidos en redes sociales centrado exclusivamente en el análisis de las publicaciones referentes a la categoría «participación».

En este caso, se analizaron las publicaciones difundidas en Twitter en un periodo de seis meses —desde octubre de 2018 a marzo de 2019 (inclusive)— por todos los entes públicos vinculados a la Administración presentes en esta red, incluyendo las cuentas de las entidades públicas en el exterior de España. El total de publicaciones durante esos meses fue de 148.161 resultados.

Debido al volumen de tuits, se filtraron las publicaciones en base a una*query* que contenía los siguientes términos: «Colabora», «Participa», «Tu opinión», «Consejo consultivo», «Consulta previa», «Audiencia pública», «Trámite de audiencia», «Envía tu, «Envía tus», «Contribuye», «Ayúdanos», «Escríbenos», «Llámanos», «Para ayudar con», «Esperamos vuestras preguntas», «Esperamos vuestras respuestas», «Puedes participar» y «para participar». En total, el análisis contempló 540 tuits que incluían las pautas definidas en la *query.*

Asimismo, el análisis detallado del contenido de las publicaciones incluidas en la categoría «participación» nos permitió determinar otras cuestiones referentes al estado de la participación a través de redes sociales. Por una parte, de qué forma los entes públicos llamaron a la participación ciudadana, estudiando variables cuantitativas y cualitativas: el tipo de publicación, tipo de procedimiento, términos utilizados, inclusión de contenido audiovisual o *links*, menciones a otros entes, horas de publicación, etc.

Por otra parte, se estudió de qué forma la sociedad promovió la participación durante los meses analizados, si interactuaron con los mismos mediante el aplauso, los retuits o *reply*, cuáles fueron los contenidos a los que más se reaccionó, entre otros.

9.7.1. *El uso de Twitter en la Administración para el fomento de la participación ciudadana*

En primer lugar, cabe señalar que de los 540 tuits que contenían la *query* indicada, tan solo se registraron 27 publicaciones referentes a la categoría «participación». Por tanto, consideramos que, de forma general, los contenidos que promueven la participación ciudadana en las gestiones públicas y en la cocreación con los ciudadanos para la definición de políticas, elaboración de proyectos normativos y búsqueda de soluciones a asuntos públicos fueron mínimos.

La comunicación de contenidos que versaban sobre temas incluidos en la categoría de «participación» supuso el 5% de todas las publicaciones que incluían en el texto del tuit alguno de los criterios definidos en la *query* para facilitar el análisis de las publicaciones que los entes públicos realizaron durante los seis meses que comprende esta segunda parte del estudio en redes sociales.

Así, los entes de distintos niveles de la Administración que difundieron a través de sus cuentas en Twitter este tipo de contenido fueron:

- Órganos superiores de la AGE: S.E. de Comunicación @desdelamoncloa.
- Subdirecciones Generales: Subdirección General de Reclutamiento del Ministerio de Defensa @reclutamientoES.
- Órganos territoriales de la AGE: Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana @DGobiernoCV; Delegación del Gobierno en Andalucía @DGobAndalucia.
- Órganos de la AGE en el exterior: Embajada de España en Bulgaria @EmbajadaEspSOF.
- Organismos autónomos de la AGE: Consejo Superior de Deportes @deportegob, Confederación Hidrográfica del Guadalquivir @CH_Guadalquivir y Confederación Hidrográfica del Miño-Sil @CH_MS.

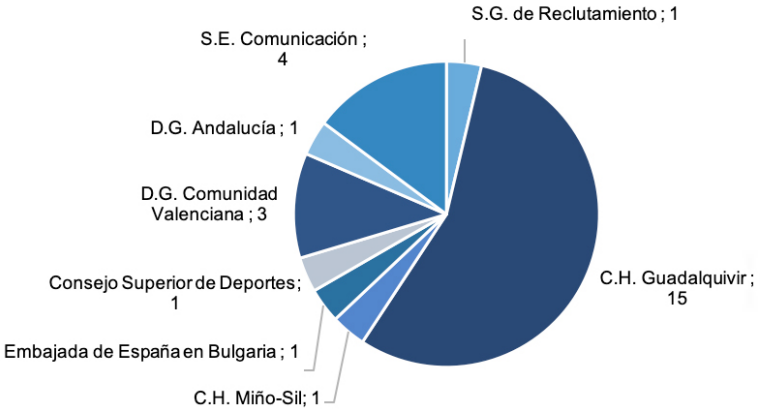
Estos entes difundieron contenidos referentes tanto a consultas públicas previas para recabar la opinión de ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de un proyecto normativo, como a trámites de audiencia e información pública, cuyo objetivo era recabar la opinión de los ciudadanos afectados por un proyecto normativo ya redactado y obtener aportaciones adicionales que puedan realizar otros *stakeholders*.

Cabe recordar que la publicación de estos contenidos permite generar un gran valor añadido a las entidades, así como escuchar de forma activa de los *stakeholders,* la creación de comunidades más participativas, colaborativas y comprometidas con la gestión pública y los contenidos.

Por tanto, aunque la difusión de estos contenidos fue considerablemente escasa durante el periodo de estudio, algunos entes sí utilizaron Twitter como un espacio a través del cual los ciudadanos pudieron expresar sus opiniones, dotándoles de autoridad para que participaran en la toma de decisiones gubernamentales, en el desarrollo de políticas públicas, etc.

Como se muestra en el siguiente gráfico, elente que más contenido referente a «participación» difundió durante los seis meses de análisis fue el perfil de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, alcanzando los 15 tuits (55,6% del total), seguido de la cuenta de la S.E. de Comunicación, con 4 tuits (14,8%), y de la cuenta de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana, con 3 tuits (11,1%).El resto de entes tan solo publicaron un tuit en los *timelines* de sus perfiles.

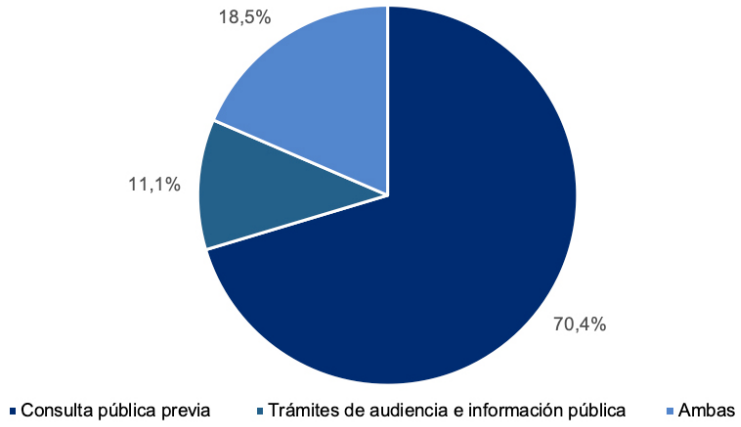
Gráfico 25: total publicaciones categoría «participación» según ente público.



Fuente: elaboración propia.

En cuanto al número de *post* referentes al tipo de participación en los proyectos normativos, cabe señalar que fueron más comunicadas las consultas públicas previas que los trámites de audiencia e información pública. Así, se registraron 19 tuits (70,4%) referentes a consultas públicas, especialmente sobre al Plan Hidrológico 2021-2017, mientras que 3 publicaciones se correspondieron con trámites de audiencia e información pública (11,1%) y 5 publicaciones (18,5%) incluyeron en el mismo tuit la apertura de plazos para la solicitud de consultas y para el trámite de audiencia e información pública.

Gráfico 26: post según el tipo de consulta en proyectos normativos en porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

Por tanto, y según el modelo propuesto por Linders (2012) de evaluación de la coproducción ciudadana en redes, la publicación de contenidos referentes a la «participación» contribuyó a promover la coproducción de ciudadano a Gobierno (C2G) en fase de gestión. Es decir, los entes públicos realizaron consultas para que los ciudadanos pudieran compartir sus opiniones y participar en la ideación de políticas y servicios públicos mediante consultas previas o audiencias; ello sirve para mejorar la prestación de servicios públicos y su capacidad de respuesta.

Asimismo, es destacable que los perfiles optaron por la publicación de contenidos propios, sin utilizar de forma excesiva el retuit; en este sentido, el contenido retuiteado supuso tan solo el 18,5% de las publicaciones totales. Cabe señalar, que la publicación de tuits propios permite adaptar el contenido a las estrategias comunicacionales de cada perfil, además de ajustar la información al tipo de público al que se dirige, contribuyendo a su mejor recepción y por tanto, a la participación de los usuarios en cuestiones que resultan de su interés.

Ilustraciones 45 y 46: ejemplo de tuits de consulta pública (izquierda) y de trámite de audiencia e información pública (derecha).

Fuente: Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, @CHGuadalquivir (2019) y S.E. de Comunicación, @desdelamoncloa (2019).

No obstante, mediante los retuits se refleja el reconocimiento de los perfiles en generar dinámicas relacionales e interactuar con otros entes públicos, con el fin de dar mayor alcance a los contenidos e incentivar la participación en asuntos públicos fomentada por otros entes.

En este sentido, el perfil de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil retuiteó contenido publicado por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, en el que se informaba sobre la participación en la elaboración del Plan Hidrológico 2021-2027, sometido en aquel momento a consulta pública previa. De esta forma, al ser perfiles dirigidos a un público con los mismos intereses, se contribuyó a amplificar la difusión de otra cuenta y a alcanzar un mayor impacto de la publicación.

Asimismo, el perfil de la Embajada de España en Bulgaria retuiteó un tuit de la S.E. de Comunicación y el perfil de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana retuitearon un *post* publicado por la S.E. de Comunicación referente a la apertura de plazos para enviar propuestas y aportaciones para la elaboración del IV Plan de Gobierno Abierto.

De este modo, dieron mayor alcance a la demanda a esta iniciativa promovida por la Administración, que responde a un enfoque plural, pues no solo busca la participación de entes de distintos niveles de la Administración, sino que también persigue involucrar a los ciudadanos en la búsqueda de unos compromisos conectados con los principios de Gobierno Abierto.

Tabla 14: publicación de contenidos de la categoría «participación» según ente público.

ORGANISMO	Total publicaciones	Tipo de consulta	Tipo de contenido	Fecha de publicación	Hora de publicación
Confederación Hidrográfica del Guadalquivir	15	Consulta previa	Propio	18/03/2019	11:00:59
		Consulta previa	Propio	14/03/2019	18:02:03
		Consulta previa	Propio	13/03/2019	14:02:12
		Consulta previa	Propio	11/03/2019	9:17:34
		Consulta previa	Propio	11/03/2019	9:14:41
		Consulta previa	Propio	26/02/2019	9:00:38
		Consulta previa	Propio	15/02/2019	10:31:59
		Consulta previa	Propio	15/02/2019	8:44:28
		Consulta previa	Propio	15/01/2019	12:00:48
		Consulta previa	Propio	15/01/2019	9:40:04
		Consulta previa	Propio	02/01/2019	13:40:07
		Consulta previa	Propio	20/12/2018	9:40:05
		Consulta previa	Propio	04/12/2018	13:01:12
		Consulta previa	Propio	20/11/2018	13:30:33
Confederación Hidrográfica del Miño-Sil	1	Consulta previa	Retuit	21/12/2018	20:39:35
Consejo Superior de Deportes	1	Consulta previa y audiencia	Retuit	01/02/2019	13:58:19
Delegación del Gobierno Comunidad Valenciana	3	Consulta previa y audiencia	Retuit	01/02/2019	14:14:39
		Consulta previa	Propio	01/02/2019	14:05:22
		Consulta previa y audiencia	Retuit	20/03/2019	10:26:39
Delegación del Gobierno en Andalucía	1	Audiencia	Propio	18/02/2019	13:32:37
Embajada de España en Bulgaria	1	Audiencia	Retuit	20/03/2019	12:08:33
S.E. de Comunicación	4	Consulta previa	Propio	19/03/2019	18:00:03
		Consulta previa y audiencia	Propio	15/02/2019	20:20:35
		Consulta previa y audiencia	Propio	01/02/2019	14:05:22
		Audiencia	Retuit	20/10/2018	11:46:35
Subdirección General de Reclutamiento	1	Consulta previa	Propio	07/11/2018	9:19:10
Total tuits «participación»	**27**				

Fuente: elaboración propia.

Además, durante este periodo la S.E. de Comunicación difundió en contenidos propios audiencias e información pública de entidades de la AGE, especialmente del Ministerio de Sanidad, aunque también publicó contenido externo. En este casoretuiteó el tuitpublicado por el Ministerio de Educación, Ciencia y Universidades; este contenido anunciaba, a modo de recordatorio, las fechas límite para participar en los trámites de audiencia e información pública de los planes de estudio del Grado en Psicología y la evaluación de Bachillerato para el acceso a la Universidad, recordando en el tuit las fechas.

Así, la S.E. de Comunicación dio mayor difusión a este contenido entre la gran densidad de seguidores que reúne —superior al número de seguidores del Ministerio de Educación, Ciencia y Universidades— incentivando a los usuarios a participar en los últimos días. En este sentido, consideramos que sería útil que el perfil de la S.E. de Comunicación, estableciera más vínculos con el resto de entes públicos mediante el retuit de este tipo de contenidos; de este modo no solo se canalizarían a través de esta cuenta los tuits que fomenten la participación, sino que se contribuiría a dar mayor visibilidad a los contenidos, alcanzar nuevas audiencias y lograr una coordinación estratégica entre todos los perfiles.

Ilustración 47: tuit del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades retuiteado por la S.E. de Comunicación.

Fuente: cuenta del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, @CienciaGob (2018).

En referencia a la publicación de estos contenidos, se observó que el perfil de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir anunció durante cinco meses la posibilidad de participar en la elaboración de Planes Hidrológicos, indicando en cada tuit el final del plazo de consulta pública.

Además, estableció una frecuencia de publicación tres tuits mensuales referentes a este tema, por lo que se considera que este organismo autónomo de la AGE comunicó durante un periodo extenso de tiempo la posibilidad de colaborar en la elaboración de dichos planes, y fomentó la participación de los ciudadanos recordándoselo de manera constante. Asimismo, cabe señalar que el perfil de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir repitió exactamente el mismo tuit en las tres publicaciones que realizó por mes.

Debemos recordar que una mayor frecuencia de publicación no asegura que la interacción de los usuarios con los contenidos sea más elevada; no obstante la publicación de contenidos en intervalos de tiempo ligeramente separados repercute positivamente en la visibilidad de los mismos, así como una actualización regular y pausada de los contenidos y perfiles

Por el contrario, la S.E. de Comunicación comunicó la apertura del procedimiento de solicitud de consultas y el trámite de audiencia e información pública tras la aprobación del anteproyecto de Ley del Deporte con un plazo de tiempo más reducido. En este sentido, los ciudadanos disponían de un mes para participar, por lo que la S.E. de Estado de Comunicación comunicó la posibilidad de participación con una frecuencia de publicación de un tuit quincenal sobre este tema.

Ilustración 48: tuit de la S.E. de Comunicación sobre la apertura del procedimiento de consultas y trámite de audiencia e información pública.

Fuente: S.E. de Comunicación, @desdelamoncloa (2019).

No obstante, a su difusión contribuyeron los retuits y tuits propios de otros entes públicos de distintos niveles de acción, como fueron las publicaciones de los perfiles de las Delegaciones del Gobierno en Andalucía y en la Comunidad Valenciana.

Ilustración 49: tuit de la Delegación de Gobierno en la Comunidad Valenciana sobre la apertura del procedimiento de consultas y trámite de audiencia e información pública.

Fuente: D.G. en la Comunidad Valenciana, @DGobiernoCV (2019).

Cabe recordar que, siguiendo el modelo de Harrison et al. (2011) la publicación de contenidos que incentivan la participación, no solo contribuye a dar visibilidad a las actividades del resto de los entes públicos, sino también a la apertura de la información, fomentando los bienes intangibles transparencia y rendición de cuentas, y por tanto, a reconstruir la confianza y legitimar las organizaciones.

Por último, la actividad de las cuentas respecto a la promoción de la participación fue variable, sin establecerse una hora concreta de publicación de estos contenidos. Sin embargo, se observó que no ninguno de los tuits se publicó en fin de semana; lo habitual fue promover la participación durante la semana, a primeras horas de la mañana, a mediodía o a última hora de la tarde.

Consideramos que la publicación de los mismos contenidos en distintos días y horarios revela que la estrategia de comunicación seguida en estos casos apunta a usuarios ocasionales de los perfiles, que quizá no acceden a esta red social de forma habitual o lo hacen en momentos concretos del día. La repetición de contenidos es útil para que los *posts* aparezcan de nuevo en los *timelines* de los *followers*, dotando de mayor importancia y alcance a esta la información.

Finalmente, consideramos que de forma general, los entes públicos desaprovecharon el potencial y las oportunidades de innovación que ofrecen las redes sociales, y en concreto Twitter, para la creación de valor público a través de espacios de cocreación de servicios públicos con la ciudadanía, involucrándolos en la toma de decisiones, en el diseño de políticas y en la búsqueda de soluciones para los problemas que aquejan a la sociedad actual.

9.7.2. *Contenido de las publicaciones sobre participación*

En cuanto al contenido de las publicaciones, resultó interesante observar de qué forma los entes públicos de la Administración llamaron a la participación y si la información de los tuits incluyó recursos audiovisuales y enlaces.

Además, el uso de estos recursos, de enlaces, menciones y *replies* supone un uso más sofisticado de los perfiles. Asimismo, las publicaciones acompañadas por recursos audiovisuales, como son las imágenes, vídeos e infografías, influyen en la recepción de los tuits, potenciando el atractivo de las publicaciones y reforzando el mensaje.

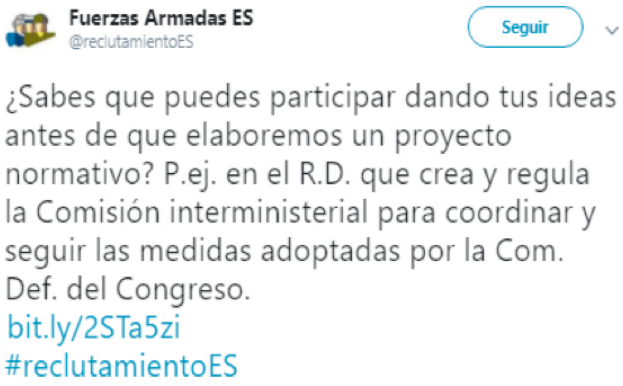
En cuanto a la credibilidad de las informaciones, debemos considerar que esta puede verse incrementada mediante la inclusión de *links* a webs —tanto institucionales como externas— en las que se amplíe la información o se redirija a los usuarios a otros contenidos complementarios o de interés.

En primer lugar, el análisis del contenido de las publicaciones demostró que el lenguaje utilizado en los tuits es sencillo y directo, limitando la información a un solo tuit con el proceso de consulta previa o audiencia e información pública abierto; cabe señalar que ningún ente abrió hilos conversacionales para aportar información adicional, que contribuiría a reforzar la transparencia y estimular la participación de los usuarios, que dispondría de la información clave sin necesidad de buscarla en otros documentos con una redacción de carácter jurídico y, en ocasiones, de difícil comprensión.

Asimismo, con el fin de impulsar su participación en los procesos públicos, el verbo más usado por los entes públicos para llamar a la sociedad fue «participar» (23 tuits, 85,1% de total), especialmente en infinitivo y conjugado en segunda persona de imperativo (participa).

Llama la atención el tuit del perfil de las Fuerzas Armadas, que se diferencia del resto en la forma de llamar a la participación. En este tuit se interpelaba directamente a los usuarios preguntándoles de forma retórica si sabían que podían participar aportando sus ideas antes de la elaboración de un proyecto normativo. Mediante la pregunta retórica se simulaba un diálogo con los ciudadanos, con el fin de persuadirles y expresar cierto énfasis en la consulta.

Ilustración 50: ejemplo de tuit con pregunta retórica.



Fuente: S.G. de Reclutamiento, @reclutamientoES (2018).

En cuanto a la información contenida en el tuit, cabe señalar que 8 publicaciones (29,7%) no incluyeron en el mensaje el plazo de participación en los proyectos públicos. Consideramos que la inclusión de este dato contribuye a facilitar a los usuarios la obtención de información de forma directa y rápida, recordándoles los plazos de participación sin ser necesario entrar en las páginas web, donde se incluye una mayor cantidad de datos.

En este ejercicio de facilitar la información sobre el procedimiento de participación, debemos señalar dos publicaciones que incluyeron la dirección de los buzones a los que debían remitirse las aportaciones; así, los perfiles de la S.E. de Comunicación y de la Delegación del Gobierno en Andalucía publicaron un tuit cada uno con estos datos, además de incluir el enlace al portal web con toda la información sobre las audiencias.

Ilustraciones 51 y 52: ejemplos de tuits con plazo de participación y dirección a la que remitir las aportaciones.

Fuente: S.E. de Comunicación, @desdelamoncloa (2019) y D.G. de Andalucía, @DGobAndalucia (2019).

En referencia a los recursos que se incluyen en los *posts* y que influyen en la recepción del mensaje, se observó que la mayoría de tuits (81,4%) contenían el enlace a los apartados de participación ciudadana de los correspondientes portales web institucionales, donde se incluía la información complementaria a las consultas públicas previas o los trámites de audiencia e información pública, así como los procedimientos a seguir para participar, normativa, las fechas de inicio y cierre del proceso o los buzones a los que remitir las aportaciones.

Otros enlaces dirigían a documentos informativos, como por ejemplo, en algunos tuits de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, que incluía varios *links* correspondientes a los Documentos Iniciales de los Planes Hidrológicos según demarcaciones. Tan solo 5 tuits no contenían enlace (18,5%).

Ilustración 53: ejemplo de tuit con enlace al portal de participación del Ministerio de Sanidad.

Fuente: S.E. de Comunicación, @desdelamoncloa (2019).

La inclusión de enlaces en el texto de los tuits permite redirigir a los usuarios hacia la web corporativa de la institución u de otros entes para ampliar la información oficial; por tanto, a través de las redes sociales la Administración puede ofrecer información con el mismo crédito que la generada por otros canales oficiales ya existentes.

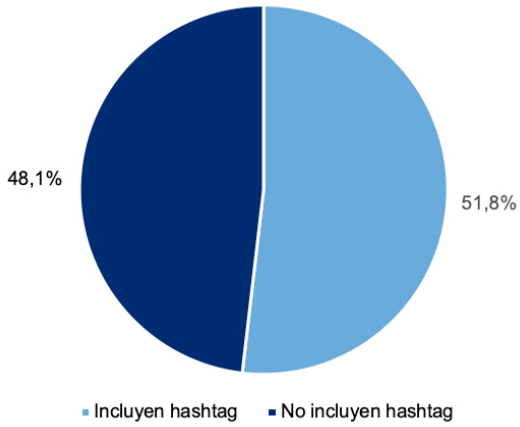
Así, el 74% de los tuits que incluían *link* en los tuits redirigieron a los usuarios a las páginas web de los perfiles de participación de los departamentos ministeriales y a documentos contenidos en ellas, mientras que 3 tuits (9,4%) enlazaron los contenidos al Portal de Transparencia de la AGE.

Ilustraciones 54 y 55: ejemplo de tuit con enlace a documentos informativos (izquierda) y documento al que redirige (derecha).

Fuente: C.H. del Guadalquivir, @GHGuadalquivir (2019).

Además, 7 publicaciones (25,9%) incluyeron menciones a perfiles de otros entes públicos, contribuyendo a establecer vínculos entre ellos, así como a facilitar a los usuarios el acceso a otros perfiles, generando visitas a los mismos; ello puede incrementar la interacción con los contenidos y perfiles, además de contribuir al aumento de seguidores y posibilitar la conversación con los usuarios de otros perfiles vinculados o no a la Administración. Del mismo modo, la inclusión de *hashtags* o etiquetas en las publicaciones analizadas sirve para indexar palabras clave o agrupar conversaciones sobre un mismo tema, permitiendo a los usuarios seguir los temas que le interesan y las publicaciones que lo han utilizado. A pesar de que su contribución al establecimiento de una relación conversacional entre usuarios, tan solo contenían *hashtag* 14 tuits (48,1% del total de publicaciones), frente a los 13 tuits en los que no se utilizaron (51,8%).

Gráfico 27: uso de *hashtags* en los tuits en porcentaje.



Fuente: elaboración propia

Cabe señalar que los *hashtags* incluidos en los perfiles de cada ente fueron específicos para cada publicación, es decir, no existió una etiqueta genérica que indexara a los contenidos que llamaran a la participación de la sociedad y a los que los ciudadanos que buscaran información sobre estos temas pudieran acceder de forma automática.

Además, el 96,2% (26 publicaciones) incluyeron recursos audiovisuales, especialmente fotografías o infografías. El uso de estos recursos no solo contribuye a captar de forma rápida la atención de los usuarios, sino también al fomento de la participación de los usuarios y al interés sobre los mismos, pudiéndose incrementar las tasas de interacción con los contenidos.

Asimismo, para llamar a la participación, la mayoría de publicaciones acompañaron el texto de emoticonos que representan megáfonos, altavoces o la silueta de una persona hablando; asimismo, algunos contenidos resaltaron partes del texto en cursiva o negrita para destacar determinadas informaciones. El uso de estos recursos visuales y gráficos contribuyó a dar mayor sensación de dinamismo, pudiéndose traducir en un nivel de interacción más elevado por parte de los usuarios.

Ilustración 56: ejemplo de tuit con emoticonos y texto resaltado.

Fuente: S.E. de Comunicación, @desdelamoncloa (2019).

En este sentido, es destacable el tuit de la S.E. de Comunicación (*@desdelamoncloa*) en el que se incentivaba a los ciudadanos a enviar sus propuestas para incorporarlas en el IV Plan de Acción de España para el periodo 2019-2021. En este sentido, se incentiva la coproducción de ciudadano a Gobierno (C2G) en fase de diseño, con el fin de seguir avanzando de la mano de otros entes públicos y de la sociedad hacia el Gobierno Abierto; la participación ciudadana en la elaboración de este Plan también ocupa un *banner* en la *home* del Portal de Transparencia de la AGE con el fin de que los ciudadanos formen parte activa en el proyecto.

Entre los objetivos principales de este Plan se encuentra impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a los ciudadanos participar en la toma de decisiones públicas con el objetivo de lograr mejores resultados y una calidad democrática mayor, por lo que su difusión a través de redes sociales puede contribuir a aumentar su difusión y a estimular a los ciudadanos a participar.

Finalmente, tras realizar el análisis de contenido de las publicaciones se determinó que mediante la difusión de estos contenidos los ciudadanos sí obtuvieron valor, tanto para sí mismos, como para su familia o su comunidad,contribuyendo al empoderamiento de la sociedad, a la participación y la colaboración (impactos sociales); asimismo, la publicación de estos contenidos contribuyó a aumentar la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, legitimándolas (impactos de protección administrativa).

9.7.3. *La interacción de la sociedad con los contenidos publicados porentes públicos*

Por otro lado, resulta interesante observar la cantidad de interacciones a los contenidos publicados en función del tema y del ente que los difundió, es decir, la respuesta de la audiencia a las comunicaciones que emitieron los entes públicos que sí fomentaron la participación ciudadana a través de Twitter.

De forma general, los usuarios sí reaccionaron a las publicaciones de los entes públicos de distintos niveles que promovieron la participación a través de este canal. En primer lugar, la cantidad de aplauso —el nivel más bajo de interacción entre los usuarios y los contenidos— reflejó diferencias en la aceptación de las publicaciones y en el interés de los usuarios hacia las mismas. En este sentido, los contenidos que más gustaron fueron los difundidos por la S.E de Comunicación, que acumuló 55 «me gusta» en un tuit referente a la apertura del procedimiento de consultas previas y trámite de audiencia e información pública tras la aprobación del anteproyecto de Ley del Deporte, y en otra publicación sobre la consulta pública para recabar la opinión de ciudadanos y organizaciones de forma previa a la elaboración del Real Decreto para la protección de las Personas frente a las Pseudoterapias, alcanzó los 47 *likes.*

Debemos señalar que el número de interacciones no solo puede verse influido por la inclusión de recursos audiovisuales o enlaces, sino también por el interés hacia los temas de las publicaciones —en este caso sobre sanidad y deporte— entre la elevada masa de seguidores que acumula la S.E. de Comunicación.

Asimismo, la difusión de estos contenidos por parte de perfiles dirigidos a públicos con intereses similares también contribuye a que los perfiles se retroalimenten de otros contenidos y se generen más impactos, como en el caso del perfil del Consejo Superior de Deportes, que retuiteó la publicación de la S.E. de Comunicación sobre el anteproyecto de Ley del Deporte.

En este sentido, los contenidos de la S.E. de Comunicación fueron los más difundidos en todos los casos. De nuevo, el tuit referente a la consulta pública para luchar contra las pseudoterapias en un Real Decreto fue el más retuiteado por los usuarios, alcanzando los 47 retuits. Así, consideramos que el número de retuits no solo puede verse influido por el contenido, sino también por el valor añadido que genere a los ciudadanos y a su calidad de vida.

Cabe señalar que, de forma general, todos los tuits publicados por los perfiles fueron retuiteados por otros usuarios, reflejándose cierto compromiso por parte de los seguidores y posibilidades de iniciar una conversación, lo que supone el paso al nivel más alto de interacción.

Sin embargo, esta cifra dista considerablemente de los retuits a otras publicaciones. Los contenidos menos difundidos por los usuarios fueron los 15 tuits lanzados por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir sobre los Planes Hidrológicos, que fueron retuiteadosentre 1 y 7 ocasiones; en este sentido, debemos considerar que este perfil se dirigía a un público mucho más concreto, con unos intereses temáticos mucho

más específicos que el resto de entes que publicaron *posts* para promover la participación. El número de compartidos no solo da visibilidad a los contenidos, sino que también implica un nivel más alto de participación de los seguidores, mayor compromiso y posibilidades más elevadas de iniciar una conversación.

Sin embargo, los contenidos recibieron pocos comentarios; es decir, sus contenidos no desencadenaron acciones que conllevasen un mayor esfuerzo por parte de los seguidores, más allá de reaccionar o compartir las publicaciones. Los tuits que generaron mayor conversación fueron dos de temática social lanzados por la S.E. de Comunicación sobre la consulta para el Real Decreto para combatir las pseudoterapias y sobre la audiencia para recuperar el derecho de las mujeres sin pareja y lesbianas a la reproducción asistida en el sistema sanitario público.

Entre los comentarios, se encontraron quejas a estos proyectos, pero también agradecimientos por parte de los usuarios a transmisión de esta información, así como preguntas para obtener mayor información sobre las consultas, audiencias e información pública.

Se observó que estas peticiones de información a veces fueron respondidas por otros ciudadanos, reflejando la creación de vínculos con los entes públicos y otros usuarios con los mismos intereses; ello también demuestra que existió un cierto compromiso con los contenidos y perfiles, así como colaboración y coproducción entre algunos usuarios, aunque fuera mínima.

Asimismo, se observó que los usuarios respondieron a los contenidos incluyendo menciones a perfiles de los entes públicos que difundieron el tuit y a otros, como al Portal de la Transparencia de la AGE (@transparencia_e), aunque en ningún caso los perfiles de estos entes respondieron a las menciones.

Ilustraciones 57 y 58: ejemplo de respuesta a tuits.

Fuente: S.E. de Comunicación, @desdelamoncloa (2018-2019).

Aunque parece plausible afirmar que la publicación de contenidos que incentiven a la participación genera confianza en los ciudadanos al incrementar los procesos de gestión y de las actividades de los entes, se observó que estas publicaciones no generaron elevados niveles de interacción ni mayores impactos, quizá porque no proporcio-

naron las explicaciones necesarias para su comprensión o porque no aportaron mayor significado para los usuarios.

Asimismo, se evidenció que la participación a través de redes no solo es poco promovida por los entes públicos, sino que el compromiso y la colaboración de los ciudadanos con este tipo de publicaciones es todavía mínimo, desaprovechándose las oportunidades contacto directo y de establecimiento de una relación bidireccional con la Administración, así como las posibilidades de involucrarse en la gestión gubernamental y las cuestiones públicas.

CAPÍTULO 10

UNA REALIDAD EN CONSTRUCCIÓN

A la luz de lo señalado podemos concluir una serie de ideas generales y específicas sobre el estado de la participación ciudadana a través de los medios electrónicos de los que dispone la Administración, centrándonos en los Portales de Transparencia y perfiles de participación Ministeriales, los Buzones del Ciudadano y las redes sociales.

En primer lugar, debemos recordar que el potencial de las tecnologías y los medios electrónicos en la gestión y mejora de lo público queda vinculado a su capacidad para establecer una comunicación bidireccional y fomentar la interacción con la sociedad, así como la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana, permitiendo a las Administraciones ser más eficientes, diseñar políticas públicas más eficaces y legitimarse.

En este sentido, las tecnologías desempeñan un papel fundamental en las estrategias de comunicación y de Gobierno Abierto de las organizaciones, pues no solo impactan en la forma de gestionar el espacio público o en la reestructuración de los procedimientos, sino que también lo hacen en la forma de acercarse a los ciudadanos o en la promoción de su participación en cuestiones y decisiones gubernamentales.

Así, la participación ciudadana se establece en un doble sentido. Es decir, los ciudadanos tienen la oportunidad de dar a conocer sus opiniones y aportar sus propuestas a las actuaciones y decisiones de la Administración y a la definición y ejecución de las políticas públicas. Por otra parte, las organizaciones tienen la posibilidad de evaluar y contrastar sus decisiones con los *stakeholders* que componen la esfera sociopolítica.

La Administración debe concebir la participación ciudadana como un nuevo modo de gobernar y como una estrategia de modernización y promoción de la eficiencia de los entes públicos. Por ende, debe aprovechar las potencialidades que ofrecen los medios electrónicos para involucrar a la sociedad en los asuntos públicos, pues la participación ciudadana es una parte clave en el contexto de las democracias, y su valor real surge de la relación establecida entre gobernantes y gobernados.

No obstante, los medios electrónicos en las organizaciones no solo permiten el fomento de la participación y del Gobierno Abierto, sino que su uso también queda asociado al aumento del sentimiento de pertinencia de los ciudadanos en lo público, a la confianza y a la legitimidad de las Administraciones.

A pesar de estas consideraciones, los análisis realizados para evaluar el *statu quo* evidencian que el fomento de la participación ciudadanaa través de estos canales, en procedimientos establecidos por ley como los trámites prenormativos, ha superado la fase de presencia emergente (información básica en línea), adquiriendo una presencia mejorada (mayores fuentes, herramientas electrónicas y servicios).

Además, las posibilidades de participación todavía se encuentran en un nivel desarrollo y madurez limitado, un dato relevante dado que la participación es uno de los principios en los que se sustenta el *Open Government*. Los análisis reflejan que a nivel general el uso de los medios electrónicos por parte de la Administraciones sigue enfocándose a la difusión de contenidos referentes a la propagación de actividades llevadas a cabo por las organizaciones y no a la interacción.

En este sentido, los entes siguen desaprovechando las potencialidades que ofrecen los medios electrónicos para interactuar con la sociedad e involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y en el desarrollo de políticas públicas. Asimismo, aunque la Administración dispone de las herramientas necesarias para la participación ciudadana, se observa que los niveles de interacción y de participación de los ciudadanos son bajos.

La Administración no solo debe aspirar a dar información referente a los procesos participativos en un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, sino que deben utilizar estos medios como canales directos para el establecimiento de una comunicación bidireccional con sus públicos, contribuyendo a dar visibilidad a las actividades de los entes públicosy a involucrar a los ciudadanos en los mismos, fomentando su participación, colaboración y empoderamiento.

También se evidencia que las organizaciones públicas no aprovechan la potencialidad delos medios electrónicos disponibles como canales complementarios de comunicación para dar mayor difusión a los procedimientos de participación propios, ni tampoco de otros entes públicos; limitando la participación, la colaboración y el compromiso ciudadano, que favorece el mantenimiento de un *gap* entre ciudadanos y gobierno

Por último, se concluye que a nivel general, a través del uso que la Administración está haciendo de los medios electrónicos analizados, no se satisfacen las «demandas, necesidades y preferencias de una ciudadanía más informada», que exige que «la provisión de bienes públicos responda a criterios de calidad, efectividad, eficiencia y eficacia, junto con una mayor transparencia y equidad en el ejercicio de la acción pública» (Conejero, 2014:39).

A continuación, se exponen las principales conclusiones alcanzadas tras la realización de los análisis de cada medio electrónico:

10.1. Páginas web

a) En el acceso a la información y a los procedimientos de participación a través de las páginas web resulta difícil diferenciar entre ministerios y áreas de un mismo órgano.

Respecto al estado de la participación a través de las páginas web (Portal de Transparencia, Punto de Acceso General y de los perfiles de participación ministeriales), debemos señalar que la participación ciudadana queda limitada desde un principio, debido a que en las páginas se utiliza un lenguaje jurídico y una redacción con expresiones que dificultan la comprensión de los ciudadanos sobre las modalidades de participación pública en los proyectos normativos.

Asimismo, en cuanto a cuestiones estructurales, se observa un perfil bajo en innovación a través de estos canales: la organización de las páginas web no sigue unos criterios comunes para homogeneizar las plataformas ni la publicación de los procedimientos de participación entre ministerios, e incluso se presentan diferencias entre áreas de un mismo órgano, como sucede con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Ello obliga a los usuarios a adaptarse a cada una de las estructuras que presentan las páginas de participación ministeriales, requiriendo que los usuarios dediquen más tiempo; en este sentido, consideramos que el establecimiento de una estructura homogénea y clara puede contribuir al estímulo de la participación ciudadana en los procesos.

Por otra parte, algunos perfiles todavía presentan la información de forma desorganizada (20% de los perfiles), sin referencias directas al estado de los procedimientos o al cauce de realización de aportaciones en los listados (40%); ello no solo implica que los ciudadanos tengan que dedicar más tiempo a buscar los procedimientos, sino que les obliga a acceder y buscarlos en otros documentos o subpáginas, requiriendo de un gran esfuerzo por parte de la ciudadanía, que de forma natural es reacia a participar e implicarse en estos procesos.

Además, no existe un cauce de realización de aportaciones homogéneo, aunque cabe señalar que cuanto más tiempo tarde el usuario en encontrar la información y más restrictivos sean estos canales, menos compromiso adquirirán los ciudadanos con las acciones públicas, y por tanto, los niveles de participación serán menores.

b) Los perfiles de participación ministeriales sí fueron utilizados como canales de participación en un ejercicio de cumplimiento de la ley y fomento de la transparencia, aunque no se promovieron proactivamente.

Desde enero de 2018 a marzo de 2019 se contabilizaron un total de 831 trámites, tanto de consulta pública previa como de trámites de audiencia e información pública en el proceso de elaboración de normas de la AGE. Del total, 275 (33%) fueron pro-

cedimientos sometidos a consulta pública previa, y 556 (66,9%) a trámites de audiencia e información pública.

De forma general, las cifras reflejan que los perfiles de participación ministeriales fueron utilizados como canales de participación ciudadana para conocer la opinión, sugerencias y necesidades de los ciudadanos y resto de *stakeholders* antes de las elaboración de un proyecto normativo o cuando ya esté redactado.

En este sentido, los ministerios utilizaron los procedimientos de participación en un ejercicio de cumplimiento de ley y fomento de la transparencia, empleando para ello los cauces digitales, aunque desaprovechen el potencial de los mismos para la promoción activa de estos procedimientos.

c) La modalidad de participación más utilizada fue el trámite de audiencia e información pública, aunque el número de procedimientos de participación sometidos varían notablemente entre ministerios.

La modalidad de participación más utilizada por los ministerios fue el trámite de audiencia e información pública, dando la posibilidad de participar y dar a conocer su opinión a los ciudadanos y otros *stakeholders* interesados cuando el proyecto o anteproyecto ya se encontraba redactado.

Tan solo seis departamentos ministeriales (30%) sometieron los procedimientos de elaboración normativa a más consultas públicas previas respecto a audiencias e información pública (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, el Ministerio de Economía y Empresa y la S.E. para el Avance Digital).

El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación fue el que sometió más proyectos normativos a consulta pública previa (44) y a audiencia e información pública (137). No obstante, estas cifras distan de las del resto de órganos, como en el caso del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que tan solo abrieron los procesos de consulta y audiencia e información pública en dos ocasiones.

10.2. Buzones del ciudadano

a) Las comunicaciones que se encuadran en los procedimientos de quejas y sugerencias se gestionan satisfactoriamente de manera ordinaria.

La información recabada muestra un panorama en el cual las comunicaciones sujetas al procedimiento de quejas y sugerencias están sometidas a un seguimiento constante y existen controles para que sean respondidas en su totalidad.

b) Existe un vacío en las posibilidades de conocimiento y de análisis de las comunicaciones a través de buzones digitales cuando no corresponden al procedimiento de quejas y sugerencias.

El registro y trazabilidad de las comunicaciones a través de los buzones electrónicos sigue pautas dispares según se corresponda con el procedimiento de quejas y sugerencias o de otras comunicaciones.

Las quejas y sugerencias llevan un control más estricto y su seguimiento y respuesta son objeto del sistema de calidad que tiene implantada la AGE. El registro de este tipo de comunicaciones, en la mayoría de los casos a través de sede electrónica, permite su contabilización y que se puedan realizar análisis como los recogidos en el informe ISAM. Sin embargo, no sucede lo mismo con el resto de comunicaciones que tienen entrada fundamentalmente a través del email y de los formularios, cuya gestión es diferente en cada Ministerio y las posibilidades de cuantificar, caracterizar y monitorizar la atención que se les presta es escasa.

c) Hay margen para una mayor personalización de las comunicaciones y para el fomento de la bidireccionalidad entre la Administración y el ciudadano.

Según los datos obtenidos, muchas de las comunicaciones identifican escasamente a la unidad y/o persona que les responde, así como los datos de contacto. De hecho, el sistema está organizado de manera que es habitual obtener respuestas prefabricadas carentes de cualquier personalización y que la unidad que gestiona las respuestas no tenga relación con la materia sobre las que versan, porque sea un mero retransmisor del contenido que elaboran las unidades responsables de la materia.

Este modo de gestionar las comunicaciones, hace que se ponga una amplia distancia entre el ciudadano y la unidad responsable, lo que puede explicar, en parte, la información derivada de los cuestionarios relativa a que la interactuación que se produce con los ciudadanos a partir de las quejas y sugerencias es prácticamente inexistente.

10.3. Redes sociales

a) La cultura de las redes sociales se ha extendido de forma rápida y en un periodo de tiempo breve en el ámbito público español.

A nivel general, el número de perfiles creados por entes públicos en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube asciende a 1.050, acumulando un total de 25.725.226 seguidores[5]. Twitter y Facebook son las redes más consolidadas entre

[5] El número de perfiles y cantidad de seguidores son cifras correspondientes al periodo de análisis 22 de diciembre de 2017-22 de enero de 2018.

los entes de la AGE y las que mayor alcance obtienen en cuanto al número de seguidores.

b) La adopción de las redes sociales entre los órganos superiores de la AGE se ha producido de forma heterogénea. Los perfiles en los que más seguidores se acumulan son los creados en Twitter y Facebook.

Los ministerios han asumido la importancia de estar presentes en redes, decantándose por las más consolidadas y con mayor trayectoria en la Administración Pública, sobre todo Facebook, Twitter y YouTube; sin embargo, la involucración de las S.E. con la dimensión 2.0 y las redes sociales es prácticamente nula.

Además, la apertura de los perfiles se ha producido de forma heterogénea y sin unos criterios establecidos sobre en qué redes participar. En este sentido, el proceso de implementación de los órganos superiores de la AGE queda vinculado a la aparición de nuevas redes, al desarrollo tecnológico de los ministerios y S.E. y al impulso de estos medios por parte de los gobiernos, especialmente en periodo de cambios políticos.

c) La comunicación a través de las redes sociales sigue siendo unidireccional, con bajos niveles de interacción con los usuarios. Las cuentas más activas fueron las de Twitter.

Existen importantes lagunas en el uso y gestión de las redes por parte de los órganos superiores de la AGE, constatándose que la comunicación a través de estos medios es prácticamente unidireccional, pues la principal interacción con los ciudadanos se centra en dar respuestas a cuestiones o dudas planteadas por los usuarios.

Asimismo, los vínculos o relaciones que se establecen son, fundamentalmente, con otros perfiles de entes públicos o representantes políticos, limitándose así la interacción con los ciudadanos, y por tanto, la promoción de su participación.

d) Los perfiles en Twitter están muy enfocados a la difusión de contenidos incluidos en la categoría «información de prensa», en un ejercicio de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información a través de estos canales. Los contenidos referentes a «participación» difundidos por los órganos superiores de la AGE fueron prácticamente nulos.

Se concluye que los mensajes emitidos a través de Twitter por los órganos centrales de la AGE se centran especialmente en la transmisión de contenidos cerrados —que difunden informaciones sobre las cuales ya no cabe lugar para la participación—, o parcialmente cerrados.

De 3.182 tuits difundidos por los ministerios y S.E. entre el 22 de diciembre de 2017 y el 22 de enero de 2018, los contenidos incluidos en la categoría «provisión de

información» fueron los más difundidos a través de Twitter, suponiendo el 32,5% del total. Tan solo 2 tuits hacían referencia a contenidos incluidos en la categoría «participación», evidenciando que los órganos superiores de la AGE no estimularon la participación ciudadana a través de Twitter.

e) Los tipos de Gobierno en redes sociales se reducen a la coproducción G2C y C2G en fases de diseño y monitorización. Algunos contenidos publicados por los ministerios y S.E. logran generar impactos en la sociedad, y por tanto, crear valor público a través de las redes.

La publicación de contenidos referentes a las categorías «colaboración», «servicio» y «promoción de valores», «cortesía» y «otros» generan una coproducción G2C (de Gobierno a ciudadano) en fase de diseño, enfocándose a la ayuda diaria de los entes públicos a los ciudadanos, contribuyendo al bienestar de las personas, a la toma de mejores decisiones, etc.

Por otra parte, se lleva a cabo una coproducción G2C en fase de monitorización cuando en el ejercicio del fomento de la transparencia los perfiles difunden numerosos datos e informaciones que pueden ser analizados y reutilizados por los usuarios, especialmente al publicar contenidos incluidos en las categorías «información institucional» e «información de agenda».

En segundo lugar, se concluye que existe coproducción C2G (de ciudadano a Gobierno) en fase de diseño mediante los contenidos referentes a «participación», aunque la publicación de *posts* incluidos en esta categoría fue mínima.

f) La participación ciudadana prácticamente no se promueve por los entes públicos de la Administración a través de sus perfiles en redes sociales. En seis meses de análisis tan solo se difundieron 27 tuits con contenidos referentes a la categoría «participación».

No se estimuló ni promocionó la participación y la colaboración de los ciudadanos en los procesos, decisiones y cuestiones gubernamentales mediante los perfiles creados en Twitter por los entes públicos vinculados a la Administración Pública. En un periodo de seis meses —desde octubre de 2018 a marzo de 2019 (inclusive)— estos perfiles publicaron 148.161 tuits, aunque tan solo 27 publicaciones promovieron la participación ciudadana en las gestiones públicas y en la cocreación con los ciudadanos, evidenciando que los entes públicos de distintos niveles de actuación no utilizaron este canal como un medio para la participación ciudadana.

g) Las consultas públicas previas, aunque el número no resulta relevante, fueron más comunicadas que los trámites de audiencia e información pública entre los departamentos ministeriales, generando una coproducción C2G en fase de gestión.

A pesar de que apenas hay difusión de los procesos de consulta pública previa, estos procesos fueron más comunicados que los trámites de audiencia e información pública: se registraron 19 tuits (70,3%) referentes a consultas públicas, 3 publicaciones correspondientes a trámites de audiencia e información pública (11,1%) y 5 publicaciones (18,5%) incluyeron en el mismo tuit procedimientos de consulta pública previa y trámites de audiencia e información pública.

Este tipo de contenidos contribuyó a la coproducción C2G (de ciudadano a Gobierno) en fase de gestión, es decir, los departamentos ministeriales realizaron consultas para que los ciudadanos compartieran sus opiniones en la ideación de políticas y servicios públicos, mejorándose la representación de los ciudadanos y la capacidad de respuesta ante estos contenidos.

Asimismo, la publicación de contenidos referentes a «participación» generó impactos sociales (beneficios para la comunidad, empoderamiento de la sociedad, colaboración…) e impactos de protección administrativa, que contribuyeron a aumentar la confianza de los ciudadanos hacia la Administración.

h) No existe coordinación entre perfiles en la difusión de contenidos de otros entes públicos para amplificar el alcance de las publicaciones referentes a «participación» e incentivar a los usuarios a colaborar.

Los perfiles que publicaron contenidos referentes a «participación» lo hicieron mediante la difusión de tuits propios; tan solo el 18,5% de las publicaciones totales fueron retuits a los contenidos publicados por los perfiles de otros entes.

Por tanto, de forma general, los entes públicos no dieron mayor alcance a estos contenidos, desaprovechando la oportunidad de generar vínculos con otros perfiles vinculados a la Administración e interactuar con los usuarios, y por ende, de incentivar la participación en procedimientos de participación de otros entes.

i) Los perfiles de entes territoriales y de organismos autónomos de la AGE son los que más contenidos publicaron llamando a la participación.

Los organismos autónomos —como la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir— y los entes territoriales de la AGE —como la Delegación del Gobierno en la Comunidad Valenciana— fueron los que más incentivaron la participación en cuestiones públicas a través de Twitter para involucrar a los ciudadanos y animarles a formar parte de las decisiones y actividades gubernamentales.

El perfil que más llamó a la participación ciudadana fue el perteneciente a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. Además, este perfil anunció la posibilidad de participar en este procedimiento durante cinco meses, con una frecuencia de tres tuits mensuales, e indicó en las publicaciones el fin de plazo para enviar las aportaciones, posibilitando a los usuarios participar durante varios meses.

j) La mayoría de tuits incluyeron enlaces a los procedimientos, recursos audiovisuales e información clave para captar la atención y facilitar a los ciudadanos la participación.

La mayoría de tuits (81,4%) contenían el enlace a los apartados de participación ciudadana de los correspondientes portales web u de otros entes públicos para ampliar la información oficial sobre los procedimientos, además, el 70,3% de los tuits incluyeron en el mensaje el plazo de participación en los proyectos públicos. Esta información contribuye a facilitar el acceso a la información a los ciudadanos, y por tanto, a posibilitar su participación.

Además, el 96,2% (26 publicaciones) incluyeron recursos audiovisuales, contribuyendo no solo a captar de forma rápida la atención de los usuarios, sino también a fomentar la participación de los usuarios y al interés sobre los mismos, pudiéndose incrementar las tasas de interacción con los contenidos. Por otra parte, solo contenían *hashtag*14 tuits (48,1%) del total de publicaciones y 7 publicaciones (25,9%) mencionaron a otros perfiles de entes públicos, reflejando de nuevo, la falta de coordinación y de establecimiento de vínculos entre perfiles.

k) Los niveles de interacción de los usuarios con los contenidos fueron bajos, reflejando que el compromiso y la colaboración de los ciudadanos con este tipo de contenidos todavía es mínimo.

Aunque parece plausible afirmar que la publicación de contenidos que incentiven a la participación genera confianza en los ciudadanos al incrementar los procesos de gestión y de las actividades de los entes públicos, estas publicaciones no generaron elevados niveles de interacción ni mayores impactos, quizá porque no proporcionaron las explicaciones necesarias para su comprensión o porque no aportaron mayor significado para los usuarios.

A pesar de que, de forma general, se reaccionó a los contenidos publicados referentes a «participación», los niveles de aplauso, amplificación y conversación fueron bajos; en este sentido, los contenidos de la S.E. de Comunicación fueron los que recibieron mayor nivel de interacciones, aunque en ello puede influir la densidad de seguidores del perfil, el interés por el tema de la publicación, etc.

Por otra parte se observó que la conversación generada entre los perfiles de entes públicos y de otros usuarios fue nulo porque en ningún caso respondieron a las cuestiones que plantearon, a pesar de que mencionaron a los entes correspondientes. No obstante, se observó que estas peticiones de información a veces fueron respondidas por otros ciudadanos, reflejando la creación de vínculos con los entes públicos y otros usuarios con los mismos intereses; ello demuestra que existió un cierto compromiso ciudadano con los contenidos y perfiles, así como colaboración y coproducción entre algunos usuarios, aunque fuera mínimo.

Como conclusión final del informe, podemos señalar que, aunque existe una demanda potencial de información, de transparencia y de participación en los asuntos públicos por parte de la sociedad, y a pesar de que la Administración Pública dispone de herramientas tecnológicas para comunicarse con los ciudadanos y hacer efectiva la participación, el uso de los medios electrónicos para involucrar a la sociedad en las acciones y decisiones públicas todavía es limitado.

En este sentido, el uso de los medios electrónicos disponibles en la Administración debe alienarse a las necesidades, inquietudes y exigencias ciudadanas, estableciendo unos criterios, objetivos y unas estrategias claras sobre el uso de estos canales por parte de los entes públicos en su transición hacia el Gobierno Abierto.

CAPÍTULO 11

UN LARGO CAMINO POR RECORRER

Como venimos señalando durante el desarrollo de este trabajo, las TIC han transformado nuestra sociedad. A través de los medios digitales hemos adquirido nuevos hábitos y expectativas sobre la comunicación y los servicios disponibles a través de estos canales.

Tras la exposición de las principales conclusiones extraídas mediante la realización de este trabajo, consideramos que todavía queda un largo camino por recorrer para fomentar e impulsar la participación de la sociedad en los procesos, decisiones y actividades públicas.

En este sentido, presentamos una serie de medidas y recomendaciones cuya adopción y aplicación contribuiría a que las instituciones optimicen su rendimiento y creen valor público para la sociedad a través de espacios digitales que permitan el intercambio de opiniones y el diálogo entre ciudadanos y Administración Pública:

a) Impulsar el uso de los medios electrónicos como vías de participación directa para implicar a los ciudadanos en la toma de decisiones y diseño de políticas públicas.

Debido a que la Administración continúa utilizando los medios electrónicos, principalmente, como vías para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, es necesario que se produzca un cambio en este ejercicio y que las organizaciones entiendan que los canales digitales son óptimas herramientas para acercarse a la sociedad y comprometer a los ciudadanos en la gestión pública.

En este sentido, el uso de los medios electrónicos para la participación ciudadana conlleva convertir estas herramientas en difusores de los valores de la Administración 2.0. y aprovechar su potencial, no solo para la apertura de información o de datos, sino también para la participación y coproducción entre los actores sociales y los gubernamentales.

b) Analizar la comunicación de los órganos superiores de la AGE y del resto de entes públicos y fomentar la comunicación participada.

La Administración Pública debe entender las nuevas interacciones socio-políticas en las democracias contemporáneas, en el que la participación ciudadana es fundamental en la toma de decisiones e implementación de las políticas públicas.

Para impulsar el uso de los medios electrónicos como vías de participación sigue siendo necesario que los entes públicos rindan cuentas y fomenten la transparencia, pero ante esta nueva gobernanza también desempeña un papel fundamental la comunicación de las instituciones, que deben sobrepasar la comunicación informativa y llegar a una comunicación participada, mucho más abierta, en la que se produzca una retroalimentación que permita reconfigurar los mensajes y animar a la participación de los públicos.

En este sentido, los medios electrónicos deben convertirse en sensores o mecanismos de escucha inteligente sobre lo que sucede en el entorno de las organizaciones, refiriéndonos a las plataformas propias de los entes (páginas web y buzones del ciudadano), como a las plataformas externas (Facebook, Twitter, Instagram y YouTube, etc.).

Asimismo, los órganos superiores de la AGE y los entes públicos que integran la Administración Pública deben revisar cómo se están comunicando e interactuando con sus públicos a través de estos canales y de qué formas se hacen llegar los mensajes a las personas, cómo de atractiva es esta comunicación, de qué formas se responde, etc. con el fin de establecer estrategias de comunicación más adecuadas para la promoción de la participación y colaboración de los públicos.

c) Coordinar el uso de los medios electrónicos de los organismos públicos en la promoción y fomento de la participación ciudadana en los distintos canales.

Los valores de Gobierno Abierto requieren de una utilización de las TIC y de los medios electrónicos que sitúe a los ciudadanos en el centro de las relaciones; con la finalidad de seguir promoviendo la creación de espacios de encuentro y cocreación para la sociedad, se deberían unas pautas de coordinación entre los canales de difusión y participación propios de cada Ministerio, y a su vez en el ámbito de la Administración General del Estado con el fin de retroalimentarse, complementarse entre sí y dar visibilidad a los procedimientos y actividades públicas que tienen algún componente participativo.

Ello contribuirá a dar visibilidad a las actividades y procedimientos llevados a cabo por la Administración, y por ende, a incentivar la participación ciudadana y a generar inteligencia colectiva. Asimismo, es necesario que los entes no sean reticentes a la innovación y a la adopción de nuevos canales para estimular la participación; así, las redes sociales se han convertido en útiles herramientas para la gestión pública, pues permiten a los usuarios participar de forma activa y establecer una comunicación directa con los entes.

d) Impulsar el principio de corresponsabilidad para interactuar con la ciudadanía y hacerla partícipe de las decisiones y gestiones públicas.

Un reto que se encuentra estrechamente vinculado al fomento de la participación, compromiso e involucramiento de la sociedad en las acciones públicas es el desarrollo de un modelo de corresponsabilidad entre el Gobierno y los ciudadanos. En este sentido, no solo es necesario que la ciudadanía responda a la llamada de la participación, sino que ésta también sea fomentada por parte de las organizaciones.

Por tanto, resulta fundamental que los entes que integran la Administración Pública española revisen de qué formas están utilizando los medios electrónicos y canales disponibles para involucrar a los ciudadanos, y que apuesten por una gestión mucho más abierta y colaborativa en la promoción de la participación desde las organizaciones públicas hacia la sociedad; en el momento en que la sociedad se siente partícipe de la implementación y decisiones sobre las políticas públicas, reacciona más a estos contenidos y se incrementa su participación y compromiso.

e) Fomentar la participación para generar capital social para fomentar la participación, interactuar con la ciudadanía y generar capital social.

No solo es necesario que la ciudadanía responda a la llamada de la participación, sino que ésta también sea respondida por parte de las organizaciones, pues en el momento en que la sociedad se siente partícipe de la implementación y decisiones sobre las políticas públicas, reaccionará más a estos contenidos, incrementándose su participación y compromiso.

Para ello, es necesario apostar por una gestión mucho más abierta y colaborativa en la promoción de la participación desde las organizaciones públicas hacia la sociedad, a través de los medios electrónicos, que permiten la creación de espacios basados en la apertura de valores y en la colaboración, repercutiendo en el empoderamiento de los ciudadanos, y por tanto, en la creación de capital social.

11.1. Medidas específicas sobre los Portales de Transparencia, Punto de Acceso General y perfiles de participación ministeriales

a) Homogeneizar la presentación de las páginas web, estructurarlas de forma clara, intuitiva y visual y organizar la información.

La valoración global de estas páginas reflejaba una amplia asimetría y heterogeneidad tanto entre las páginas de información principal, como entre los perfiles de participación ministeriales. Por ello, es necesario que los departamentos ministeriales se esfuercen en homogeneizar las páginas y en estructurarlas de forma clara e intuitiva,

adaptando las plataformas para facilitar el acceso de los usuarios a la información; en este sentido, también es importante que la información quede bien organizada, por departamentos, áreas, mediante el uso de etiquetas…

Otras cuestiones estructurales que pueden influir a incentivar la participación de los usuarios en estos canales se centran en homogeneizar el estilo de los listados, e incluir información básica sobre los procedimientos en los mismos (inicio y fin del plazo de participación, cauce de aportaciones…) con el fin de reducir el número de clics, y por ende, el tiempo y el esfuerzo dedicado por los usuarios.

Asimismo, es aconsejable el uso de recursos visuales o gráficos que acompañen las informaciones con el fin de captar la atención de los usuarios, generando espacios más atractivos y que inciten más a la participación. En ello también puede influir la inclusión de banners que destaquen la posibilidad de participación en determinados procedimientos abiertos.

b) Crear una base de datos unificada que permita realizar búsquedas sobre los procedimientos de participación pública de la AGE.

Con el fin de homogeneizar y coordinar el uso de estos canales como vías de participación, la creación de una base de datos unificada que permita realizar búsquedas sobre procedimientos de participación pública de la AGE facilitaría el acceso a la información a través de una misma página que aglutine todos los procedimientos, organizados y clasificados de forma conveniente.

c) Mejorar la difusión de los procedimientos de participación.

La difusión de los procesos de participación se lleva a cabo de manera limitada al incluir la información en las páginas web de los ministerios, tal y como establece la normativa vigente. Por ello, se recomienda una mayor utilización de las redes sociales y otras vías de difusión complementaria para dar difusión a estos procedimientos y llegar a un público distinto del que está habituado a acceder a las páginas web ministeriales.

d) Homogeneizar los canales de realización de aportaciones.

Hasta el momento, el sistema de aportaciones más utilizado por los departamentos ministeriales es el e-mail específico, un cauce de realización de aportaciones no restrictivo para los ciudadanos, pero sí para la Administración, pues la falta de información dificulta la identificación de los procedimientos o la obtención de información básica sobre el usuario. Asimismo, en algunos casos los usuarios deben buscar en documentos más extensos la dirección a la que remitir sus aportaciones o identificarse con firmas digitales u otros sistemas que limitan su participación.

En este sentido, se recomienda homogeneizar el canal de aportaciones no solo en los perfiles ministeriales, sino a nivel general de la Administración; los formularios son

sistemas que no suponen una limitación para los usuarios, pues su uso solo se restringe en la complementación de unos campos obligatorios con el fin de no desincentivar la participación de la sociedad.

11.2. Medidas específicas para buzones del ciudadano

a) Aumentar las posibilidades y el valor de comunicación de los ciudadanos a través de cauces online no sujetos al procedimiento de quejas y sugerencias.

La principal recomendación gira en torno a extender la atención y el trato que se presta ante quejas y sugerencias al resto comunicaciones que no se acogen al procedimiento administrativo, de manera que los buzones sean visibles en las páginas de los ministerios —no solo el acceso a quejas y sugerencias—, se acuse recibo, se pueda llevar un control estadístico de su gestión y existan alertas para que los correos no queden sin respuesta.

b) Potenciar las características de las comunicaciones que facilitan el retorno y la bidireccionalidad.

La principal recomendación lleva a buscar una comunicación más cercana, que aun satisfaciendo formalmente el procedimiento administrativo de quejas y sugerencias, pero también en el resto de comunicaciones electrónica, permita y favorezca la bidireccionalidad. Se recomienda la incorporación de información adicional en las respuestas que se dan a los ciudadanos, como los datos de contacto de la unidad competente, preferiblemente con la indicación de una persona de referencia, con su email y un teléfono de consultas. En la misma línea, se recomienda favorecer y estimular que los técnicos de las unidades competentes, puedan dar respuestas adicionales —aparte de las que formalmente se ofrezcan—, sin tener que ajustarse estrictamente a una pautas de respuesta impersonales y estandarizadas que no invitan a mantener una conversación entre los ciudadanos y la Administración.

En general, se busca orientar las respuestas hacia una mayor personalización con la debida identificación de quien responde, de modo que se pueda crear el ambiente propicio para que las comunicaciones puedan derivar, según los casos, en una conversación con los ciudadanos.

11.3. Medidas específicas para redes sociales

a) Coordinar los perfiles para establecer vínculos entre entes públicos y amplificar la difusión de contenidos que fomenten la participación ciudadana.

Es importante que en el ejercicio del fomento de la participación, las organizaciones establezcan vínculos con otros perfiles de entes que integren la Administración, independientemente de su nivel de actuación. En este sentido, los perfiles de entes públicos crearán una red en la que quedaran interconectados con otros perfiles, estableciendo una relación bidireccional y fluida entre ellos.

Así, la difusión de los contenidos referentes a «participación» por parte de otros entes de distintos niveles no solo contribuirá a dar mayor visibilidad y alcance a los procedimientos, sino que resulta fundamental para estimular la participación de los ciudadanos en cuestiones de índole política y generar valor añadido.

b) Canalizar la difusión de los contenidos referentes a procedimientos públicos de participación ciudadana a través de la S.E. de Comunicación.

Estableciendo el perfil de la S.E. de Comunicación como núcleo central se lograría que los perfiles de entes públicos y sus contenidos quedaran interconectados entre sí. De este modo, los perfiles, al retroalimentarse del contenido publicado por otras cuentas vinculadas a la AGE, contribuirían a aumentar el alcance y difusión de las publicaciones referentes a procedimientos públicos de participación abiertos, así como a dar a conocer entre los usuarios perfiles específicos de otras entidades que puedan resultarles de interés, aumentando el número de seguidores, y por tanto, las posibilidades de interacción, colaboración y participación.

c) Abandonar la visión meramente informativa de los perfiles y potenciar otros contenidos que generen mayores impactos, participación y compromiso entre los usuarios.

Las redes sociales son óptimos canales para que los ciudadanos se involucren con el trabajo y las actividades de la Administración, por lo que se recomienda a los perfiles de entes públicos que no solo opten por publicar contenidos informativos y datos que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas, superando así la fase informativa en el nivel de desarrollo de las redes sociales. Por tanto, los entes públicos deben orientar su comunicación hacia una estrategia *pull*, orientada a potenciar el compromiso con los ciudadanos y su participación, una dimensión que no se logra alcanzar mediante las páginas web.

Este modelo reconoce la necesidad de relacionarse con los públicos desde una perspectiva más interactiva y conversacional. Asimismo, los perfiles deben apostar por la publicación de contenidos que activen la participación, la colaboración y los distintos tipos de coproducción entre gobernados y gobernantes; en este sentido cabe señalar que en los perfiles de participación ministeriales se publicaron numerosos procedimientos, pero en redes sociales su comunicación fue mínima.

En este sentido, es fundamental que los entes públicos que integran la Administración entiendan las redes sociales como herramientas complementarias en el fomen-

to de la participación ciudadana; así, la comunicación de los procedimientos de los perfiles ministeriales y de los buzones a través de los cuales los ciudadanos pueden aportar sus opiniones resulta fundamental en la promoción y estímulo de la participación ciudadana.

De este modo, no solo se reflejará un nivel de sofisticación superior en el uso de los perfiles, sino que la publicación más frecuente de estos contenidos contribuirá a que los ciudadanos reaccionen más y se impliquen con las cuestiones públicas, aumentando su confianza hacia la Administración Pública.

d) Impulsar el uso de las redes sociales como herramientas que fomenten la interacción, la escucha activa y la participación.

En redes sociales no es suficiente con transmitir mensajes de forma activa, sino que es importante reconocer la importancia de generar dinámicas relacionales, de interactuar con otros entes públicos y situar a los ciudadanos en el centro de las conversaciones; sin el establecimiento de una relación bidireccional y fluida, las redes sociales pierden parte de su potencial y valor añadido.

En este sentido, se aconseja a los perfiles de entes públicos abrirse a los distintos *stakeholders* y facilitar la relación con los mismos, así como la interacción y escucha constantes para conocer las necesidades y expectativas de la ciudadanía y el resto de actores, identificando y evaluando el papel que los ciudadanos están dispuestos a asumir con la Administración y gestión de distintas áreas.

Todo ello repercutirá en un mayor sentimiento de pertenencia y proximidad hacia lo público, en mayor transparencia y confianza hacia lo público, y por ende, en mayores posibilidades de participación y compromiso ciudadano.

e) Conocer las características del público al que nos dirigimos en cada red social para adaptar las estrategias de comunicación.

En ocasiones, el lenguaje demasiado jurídico, el desconocimiento de la información sobre asuntos públicos u políticas y otros factores, llevan a los *stakeholders* a participar menos; por ello, es importante que los entes conozcan al público al cual se dirigen en cada red social con el fin de diseñar estrategias de comunicación que estimulen su participación e involucramiento en las acciones públicas.

Así, es importante que utilicen un lenguaje sencillo y directo en la comunicación de los procedimientos en los que la sociedad tiene la oportunidad de participar, e incluyan en sus publicaciones los datos clave con el objetivo de facilitar el acceso de los usuarios a las informaciones.

f) Estudiar el potencial que ofrecen otras redes sociales para el fomento de la participación.

La gestión pública ha adquirido de forma masiva presencia en distintas redes, especialmente, en Facebook, Twitter y YouTube. Sin embargo, todavía están por explotar las posibilidades que ofrecen otros canales, como Instagram, para la comunicación y para el fomento de la participación.

En este sentido, es importante reconocer que los procesos de participación ciudadana en entornos digitales serán cada vez más relevantes en la Administración, por lo que las Administraciones deben considerar la acogida que tienen las redes sociales entre la ciudadanía y las oportunidades que genera adoptar estos medios para la comunicación de los entes con el fin de estar más cerca de los ciudadanos, especialmente del público joven que se suma al espacio público.

g) Crear contenidos de calidad, atractivos e interesantes que permitan la mejora de las políticas públicas y la integración de los ciudadanos.

Estar en redes sociales nos dota de visibilidad, pero no por ello nos hace más interesantes; para que la estrategia de presencia en redes sea positiva, es necesario que los contenidos que se publiquen sean de calidad, generen valor y se adecúen a las expectativas e intereses de los seguidores de los perfiles.

Por ello, se recomienda analizar los contenidos que más interacciones reciben con el fin de optimizar y adaptar las publicaciones a cada una de las redes sociales; en este sentido, destacar que en el fomento de la participación, la inclusión de contenido audiovisual, recursos gráficos, *links,* etc. en las publicaciones contribuye a captar la atención de los usuarios, y por ende, a generar más reacciones, elevándose las posibilidades de iniciar una conversación y de que el ciudadano participe.

CAPÍTULO 12

BIBLIOGRAFÍA

Abramowitz, J.M. (2018). *Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis*. Freedom House. Consultado por última vez el 5 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2CfuJWa.

AGESIC. (2018). ¿Qué es el *Gobierno Electrónico (e-Gov)?*. AGESIC. Consultado por última vez el 8 de febrero, 2019, de: https://bit.ly/2LW4ALM.

Alianza para el Gobierno Abierto, AGA. (Sin fecha). *Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)*. Alianza para el Gobierno Abierto. Consultado por última vez el 5 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2NNBOyJ.

Arenilla, M. (2011). Marco teórico actual de la Administración Pública. En Arenilla, M. (Dir.), *Crisis y reforma de la Administración Pública* (pp.1-138). La Coruña, España: Netbiblio S.L.

Balcells, J., Padró-Solanet, A. y Serrano, I. (2013). Twitter en los ayuntamientos catalanes. Una evaluación empírica de usos y percepciones. En Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión de las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno abierto* (pp. 62-81). Barcelona, España: Escola d»Administració Pública de Catalunya.

Bertot, J.C., Jaeger, P.T. y Grimes, J.M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly, 27* (3), pp.264-271. DOI: 10.1016/j.giq.2010.03.001.

Bonsón, E., Torres, L., Royo, S. and Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, (29), pp.123-132. DOI: doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001.

Bossi, A., Fuertes, Y. & Serrano, C. (2005). Reflexiones en torno a la aplicación del capital intelectual en el sector público. Revista Española De Financiación y Contabilidad, *34*, (124), pp. 211-245.

Boyd, D.M. and Ellison, N.B. (2007). Social network sites: Definition, history, and scolarship. *Journal of Computer-MediatedCommunication*, *13* (1), pp. 210-230. DOI: 10.1109/EMR.2010.5559139.

Blanes, M.A. (2016, 17 febrero). ¿Cumple España con los compromisos de transparencia de la Alianza para el Gobierno Abierto?. [Blog]. Miguel Ángel Blanes. Transparencia y Gobierno Abierto. Consultado por última vez el 8 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2LWhxoJ.

Canel, M.J. (2018). *La Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Canel, M.J. & Luoma-aho, V. (2015). Crisis en la Administración Pública, oportunidad para la intangibilidad. En J. Villafañe (Dir.) *La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica.* (pp. 121-132). Madrid, España: Gedisa.

Canel, M.J. y Luoma-Aho, V. (2017). ¿Qué aportan los bienes intangibles a la Administración Pública?. En Canel, M.J., Piqueras, P. y Ortega, G. (Eds.), *La comunicación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles* (pp. 22-50). Madrid, España: INNAP INVESTIGA.

Castells, M. (2001). *La era de la información. La sociedad red.* (2ª ed). Madrid, España: Alianza.

Cerillo i Martínez, A. (2011). Web 2.0 y la participación ciudadana en la transparencia administrativa en la sociedad de la información. En Cotino, L. (Ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales* (pp. 131-148). Valencia, España: Servei de Publicacions de la Universitat de València.

Chun, S., Shulman, S., Sandoval, R. and Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citiziens, data and government. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age, 15* (1, 2), pp.1-9. DOI: 10.3233/IP-2010-0205.

Conejero, E. (2014). Valor público: una aproximación conceptual. *Revista 3C Empresa, 3* (1), pp. 30-41. Consultado por última vez el 8 de agosto, 2018, de: http://bit.ly/2NiGL5p.

Criado, J.I. (2016a). (Ed.). *Nuevas tendencias en la gestión pública: innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas Administraciones* públicas colaborativas. Madrid, España: INAP, Instituto Nacional de Administración Pública.

Criado, J.I. (2016b). Las Administraciones públicas en la era del Gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, (173), pp. 245-275. Consultado por última vez el 27 de marzo, 2019, de: http://bit.ly/2M0uvSp.

Criado, J.I. y Rojas-Martín, F. (2013a). Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las Administraciones Públicas. En Criado, J.I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno abierto* (pp. 16-31). Barcelona, España: Escola d»Administració Pública de Catalunya.

Criado, J.I. y Rojas-Martín, F. (2013b). Social Media and Public Administration in Spain. A Comparative Analysis of the Regional Level of Government. En Gil-Gar-

cía, J.R. (Ed.), *E-Government success around of the world: cases, empirical studies, and practical recommendations* (pp. 276-298). México: IGI Global.

Criado, J.I., Rojas-Martin, F., Ramilo, M., Pastor, V. y Silván, A. (2016). Estudio sobre la situación y realidad de los ayuntamientos españoles ante el cambio de paradigma en la interacción entre Administración Local y Ciudadanía. *NovagobLab y Fundación Kaleidos.red*, pp. 1-91.

Cruz-Rubio, C. (2015). ¿Qué es (y qué no es) Gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (8), pp. 37-53. Consultado por última vez el 27 de febrero, 2019, de: http://bit.ly/2M0QsAZ.

Cruz-Rubio, C. (2017). España y la Alianza para el Gobierno Abierto: algunos apuntes para 2017. *Revista Internacional Transparencia e Integridad,* (3), pp.1-8. Consultado por última vez el 8 de agosto, 2018, de: http://bit.ly/2oIL4co.

Datos.gob.es. (2014, 2 diciembre). *II Plan de Acción de España en la Alianza para un Gobierno Abierto*. Datos.gob.es. Consultado por última vez el 5 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2ClEt1n.

Edelman. (2018). 2018 Edelman Trust Barometer. Global Report. Consultado por última vez el 29 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2NO3VOc

EDPR. (2017). Informe sobre el progreso digital en Europa (EDPR) 2017: perfil de España. Consultado por última vez el 9 de agosto, 2018, de: https://bit.ly/2NcPUwx.

Estebaranz, J. y Ramilo, M. (2013). Gobiernos y Administraciones locales vascas en redes sociales. En Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno abierto* (pp.82-101). Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

García de Castro, M.; Merino Moreno, C.; Plaz Landaeta, R., y Villar Mártil, L. (2004). *La gestión de activos intangibles en la Administración pública*. Paper derivado del Proyecto «Diseño de un sistema de creación y gestión del conocimiento, desarrollo del capital intelectual de la Administración Pública: creación de redes de conocimiento para la mejora de la eficacia de las Administraciones Públicas en la sociedad de la información» presentado al Ministerio de Ciencia y Tecnología en el año 2000 dentro del marco del Plan Nacional de la Sociedad de la Información a través de la convocatoria «Programa de Fomento de la Innovación Tecnológica» (PROFIT).

Generalidad de Cataluña. (2015). *20 casos de éxito en las redes sociales de la Generalidad de Cataluña.* Barcelona, España: Autor.

Genovès i Avellana, I. (2013). Prólogo. En Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión de las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno abierto* (pp.10-13). Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Gil-García, J.R. y Luna-Reyes, L. (2007). *Modelo multidimensional de medición del Gobierno electrónico para América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas-CEPAL y Unión Europea.

Gil-García, J.R., Criado, J. I. y Téllez, J.C. (Eds.). (2017). *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados.* México, Ciudad de México: INFOTEC, Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Graells, J. y Ramilo, M.C. (2013). *Ciudadanía y Administraciones en red. La Administración pública ante la nueva sociedad.* La Coruña, España: INAP, Instituto Nacional de Administración Pública y Netbiblio S.L.

Guardián, C. (2010). 10 ejemplos de cómo las AA.PP. pueden utilizar Twitter. [Blog]. K-Government. Consultado por última vez el 9 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2wIls3V.

Harrison, T.M., Guerrero, S., Burke, G.B., Cook, M., Creswell, A., Helbig, N., Hrdinová, J. et al. (2012). Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity, 17* (2), pp. 83-97. DOI: 10.3233/IP-2012-0269.

Heidinger, C., Buchmann, K., &Böhm, K. (2010). Impact assessment in public policy: Towards a Web 2.0 application. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the information Age, 15* (1-2), pp. 33-50. DOI: 10.3233/IP-2010-0198.

Hernández, E. (2016, 11 febrero). Instagram para crear marca ciudad y conectar con la ciudadanía. [Blog]. Blog de Encarna Hernández. Consultado por última vez el 24 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2LYekF3.

Herrera, M. (2017). *La construcción del intangible transparencia como Acción de Gobierno Abierto. Análisis de 15 Ayuntamientos de Madrid.* (Trabajo Fin de Máster). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration, 69* (1), pp.3-19. DOI: doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x.

IAB Spain. (2018). Estudio Anual de Redes Sociales 2018. Consultado por última vez el 9 de agosto, 2018, de: https://bit.ly/2wL0O31.

Kaplan, A.M. and Haenlein, M. (2010). Users of the world, unite! The challenges and opportunities of social media. *Bussines Horizons, 53* (1), pp. 59-68. DOI: 10.1016/j.bushor.2009.09.003.

Lathrop, D. and Ruma, L. (2010). *Open Government: collaboration, transparency and participation in practice.* Sebastopol:O'Relly Media, Inc.

Latorre, J.A. (2015). Comunidades de aprendizaje: lecciones aprendidas. En Criado, J.I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Casos de éxito en redes sociales digitales de las Administraciones* públicas (pp. 76-96). Barcelona, España: Escola d»Administració Pública de Catalunya.

Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly* (29), pp. 446-454. DOI: doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.003.

Marlowe Jr., H. A.,& Arrington-Marlowe, L. L. C. (2005). *Public engagement: Theory and practice,* Working Paper. Retrieved March 30, 2019, from: https://bit.ly/2uJakm1.

Martínez de Salinas, J. (2015). En Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Casos de éxito en redes sociales digitales de las Administraciones* públicas (pp. 57-75). Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Mergel, I. (2012). The social media innovationchallenge in thepublic sector. *Information Polity, 17* (3-4), pp. 281-292. DOI: 10.3233/IP-2012-000281.

Martel, I. (2013). Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government. *Government Information Quarterly*, (30), pp.123-130. DOI: 10.1016/j.giq.2012.12.004.

Mergel, I. &Bretschneider, S. (2013). A three-stage Adoption Process for Social Media Use in Government. *Public Administration Review*, *73* (3), pp. 390-400. DOI: 10.1111/puar.12021.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2015). *Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos 2015-2020*. Madrid, España: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016). *Estabilidad y mejoría de los servicios públicos.* Madrid, España: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2017). *III Plan de Acción de España 2017-2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto.* Madrid, España: Ministerio de Hacienda y Función Pública. Consultado por última vez el 9 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2wI8UZs.

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2018). *La sociedad en red. Informe anual 2017.* Madrid, España: Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2WCc3FB.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2019). Boletín estadístico del Portal de Transparencia. Enero 2019. Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2CIV4Kc.

Noveck, B. (2009). *Wiki Government: hoy technology can make Government better democracy stronger, and citiziens more powerful.* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Noveck, B. (2012, june). *Demand a more open source Government.* [Archivo de vídeo]. Retrieved March 28, 2019, from: https://bit.ly/2PCgHQ9

Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, ONTSI (2013). *Estudio de la Demanda y uso de Gobierno Abierto en España*. Madrid, España: Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Consultado por última vez el 29 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2LU6hcA.

Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, ONTSI (2019). *Perfil sociodemográfico de los internautas. Análisis de datos INE 2018.* Madrid, España: Ministerio de Economía y Empresa. Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019, de: https://bit.ly/2FaSiyO.

OECD. (2010). *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on «Building an open and innovative government*

for better policies and service delivery. 8-9 junio, 2010. Paris, Francia. Retrieved March 30, 2019, from: https://bit.ly/2CKoWFY.

Open Government Partnership, OGP. (Sin fecha). *OGP by the numbers: What the IRM data tell us about OGP results*. Open Government Partnership. Retrieved February 25, 2019, from: https://bit.ly/2M3272g.

Open Government Partnership, OGP. (2018a). *From commitment to action*. Open Government Partnership. Consultado por última vez el 26 de febrero, 20189 de: https://bit.ly/2NNDpVf.

Open Government Partnership, OGP. (2018b). *About OGP*. Open Government Partnership. Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019, de: http://bit.ly/2wImE7p.

O'Reilly, T. (2010). Government as a Platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization, 6* (1), pp. 13-40. DOI: doi.org/10.1162/INOV_a_00056.

Pereyra, T. (2012). Las Administraciones públicas en las redes sociales. *Anuario de la Facultad de Derecho-Universidad de Alcalá,* (5), pp. 449-474. Consultado por última vez el 28 de marzo, 2019, de: http://bit.ly/2NjMbNK.

Petrizzo, M. A. (2005). Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional. *Nueva Sociedad,* (195), pp. 88-101. Consultado por última vez el 28 de marzo, 2019, de: http://bit.ly/2Q8JuNy.

Piqueiras, P. (2017). El bien intangible compromiso (engagement): los beneficios de la coproducción. En Canel, M.J., Piqueras, P. y Ortega, G. (Eds.), *La comunicación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles* (pp. 75-94). Madrid, España: INNAP INVESTIGA.

Pollitt, C. (2001). Convergence: the Useful Myth?. *Public Administration, 79* (4), pp.933-947. DOI: 10.1111/1467-9299.00287.

Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. (Sin fecha). Consultado por última vez el 30 de marzo, 2019, de: http://transparencia.gob.es/.

Peters, B.G.& Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory,8* (2), pp.223-243. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379.

Powell, J. (2018, 16 febrero). *OGP en el Año que Empieza*. Open Government Partnership. Consultado por última vez el 26 de marzo, 2019, de: http://bit.ly/2CjC2w5.

Quintanilla, G. y Gil-García, J.R. (2013). *Gobierno Abierto en América Latina: Modelo Conceptual, Planes de Acción y Resultados Preliminares.* México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Quintanilla, G. (2017). Gobierno Abierto en Brasil, Colombia y México. Resultados del Primer Plan de Acción. En Gil-García, J.R., Criado, J.I. y Téllez, J.C. (Eds.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (pp. 435-460). México, Ciudad de México: INFOTEC, Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación.

Ramírez-Alujas, A.V. (2010). Innovación en la gestión pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea… *Revista Buen Gobierno,* (9), pp. 1-35. Consultado por última vez el 26 de marzo, 2018, de: http://bit.ly/2oH7yKR.

Rodríguez, R. (2017). ¿En camino hacia el Gobierno 2.0?: análisis del uso de redes sociales por los Ministerios españoles para fomentar la transparencia y la participación ciudadana. *Estudios sobre el mensaje periodístico, Ediciones Complutense, 23* (2), pp.937-954. DOI: dx.doi.org/10.5209/ESMP.58025.

Rojas-Martín, F. (2013). Hacia las Administraciones públicas 2.0.: una propuesta de modelo teórico para el estudio de las redes sociales digitales. En Criado, J.I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno abierto* (pp. 32-43). Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Rubio, R. (2011). Las redes sociales en las Administraciones. ¿Periodo de pruebas?. En Cotino, L. (Ed.), *Libertades de expresión e información en Internet y las redes sociales* (pp.149-159). Valencia, España: Servei de Publicacions de la Universitat de València.

Rubiños, M. (2017). Transparencia y valor público en el sector público. En Canel, M.J., Piqueras, P. y Ortega, G. (Eds.), *La comunicación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles* (pp. 167-188). Madrid, España: INNAP INVESTIGA.

Salgado, A. e Ibáñez, A. (2015). En Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Casos de éxito en redes sociales digitales de las Administraciones* públicas (pp. 35-56). Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Sandoval, R. (2013). *La larga marcha del Gobierno abierto. Teoría, medición y futuro* (4ª ed.). México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Sandoval, R., Luna-Reyes, L.F., Rojas-Romero, Y., Gil-García, J.R. & Luna, D. (2012). Open government 2.0: Citizen empowerment through open data, web and mobile apps. En *6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 30-33), 22-25 octubre, 2012. Albany, New York. DOI: 10.1145/2463728.2463735.

Sierra-Rodríguez, J. (2019). *La participación en la elaboración de normas de la Administración General del Estado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sixto, G. (2012). Uso de las redes sociales en la Administración pública gallega: ¿una técnica de marketing 2.0.? *Pensar la publicidad. Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias, 6* (2), pp. 345-363. DOI: doi.org/10.5209/rev_PEPU.2012.v6.n2.41220.

United Nations. (2018). *Un E-Government Knowledgebase*. United Nations. Retrieved March 26, 2019, from: http://bit.ly/2NNR2Ud.

Ure, M. (2016). La comunicación de la administración pública en las redes sociales: los casos de las ciudades de Buenos Aires y Bolonia. *Palabra Clave*, *19* (1), pp. 240-270. DOI: 10.5294/pacla.2016.19.1.10.

White House. (2009). *Memorandum for heads of departments and agencies*. White House. Retrieved March 28, 2019, from: http://bit.ly/2Cv9dNx.

Vañó, M. (2015). Estrategias de implantación y gestión de las redes sociales en el sector público. En Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Casos de éxito en redes sociales digitales de las Administraciones* públicas (pp. 97-113). Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Vehí i Torra, M. (2013). Prefacio. En Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión de las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno abierto* (pp.8-9). Barcelona, España: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En Merino, M. (Coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas* (pp.57-65). México, D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.

Yang, K., & Callahan, K. (2007). Citizen involvement efforts and bureaucratic responsiveness: Participatory values, stakeholder pressures, and administrative practicality. *Public Administration Review*, *67* (2), pp. 249-264.

Yang, K., & Pandey, S. K. (2011). Further dissecting the black box of citizen participation: When does citizen involvement lead to good outcomes?. *Public Administration Review*, *71* (6), pp. 880-892.

Zurbiggen, C. y González, M. (2015). Co-creando valor público. Desafíos pendientes para América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* —CTS, *10* (30), pp.143-171. Consultado por última vez el 28 de marzo, 2019, de: http://bit.ly/2NlU5WP.

ANEXOS

Anexo I. Ficha de análisis de los perfiles de participación ministeriales

Variable 1 — Ministerio/S.E. analizado

- M. de Agricultura, Pesca y Alimentación
- M. de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
- M. de Ciencia, Innovación y Universidades
- M. de Defensa
- M. de Economía y Empresa
- M. de Educación, Cultura y Deporte
- M. de Educación y Formación Profesional
- M. de Fomento
- M. de Hacienda
- M. de Industria, Comercio y Turismo
- M. del Interior
- M. de Justicia
- M. de Política Territorial y Función Pública
- M. de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad
- M. de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
- M. de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
- M. para la Transición Ecológica
- M. para la Transición Ecológica (área Energía)
- M. para la Transición Ecológica (área Medio Ambiente)
- S.E. para el Avance Digital

Variable 2 — Enlace directo al perfil ministerial

- Sí
- No

Variable 3 — Organización de la información en la página web

- Incluida en la página principal
- Incluida en subpáginas
- Incluida en subpáginas (diferenciadas por áreas de actividad. Indicar cuáles)

Variable 4 — Inclusión de listados de procedimientos

- Sí
- No
- Categoría abierta: otros (indicar cuándo)

Variable 5 — Inclusión de fechas consultas públicas

- Sí
- No
- Categoría abierta: otros (indicar de qué forma)

Variable 6 — Inclusión de fechas procedimientos de audiencia e información pública

- Sí
- No
- Categoría abierta: otros (indicar de qué forma)

Variable 7 — Periodo de fechas indicado

- Inicio de aportaciones
- Fin de aportaciones
- Inicio y fin de aportaciones
- Sin información
- Categoría abierta: otros (indicar de qué tipo)

Variable 8 — Cauce de realización de aportaciones

- E-mail específico
- E-mail genérico
- Formulario
- Firma digital o sistemas análogos
- Sin información
- Categoría abierta: otros (indicar cuál si existe)

Variable 9 — Inclusión de buscadores

- Sí
- No

Variable 10 — Inclusión de criterios de búsqueda

- Sí
- No

Anexo II. Cuadro de mando del análisis dinámico (dimensión de estudio y KPI's)

CUADRO DE MANDO DEL ANÁLISIS DINÁMICO			
Variables	**Dimensiones**	**Red Social**	**KPI's**
INTERACCIÓN	Aplauso	Facebook, Twitter, Instagram y YouTube	Total reacciones
			Promedio de reacciones
	Conversación	Facebook, Instagram y YouTube	Total de comentarios
			Promedio de comentarios
		Twitter	Menciones
			R*eply*
	Interés	Facebook	Total de reacciones, compartidos y comentarios
		Twitter	Total de retuits y «me gusta»
		Instagram	Total «me gusta» y comentarios
		YouTube	Total reproducciones
			Reproducciones por vídeo
		Facebook	Interacción total ponderada con las publicaciones
		Twitter, Instagram y YouTube	Interacción total con las publicaciones

Anexo III. Categoría de contenidos en Twitter y descripción

CLASIFICACIÓN DE LAS PUBLICACIONES EN TWITTER	
Categoría de contenidos	**Descripción**
1. Información institucional	Difusión de planes y acuerdos de Gobierno, aprobación de expedientes, modificaciones del Reglamento, publicación de documentos oficiales, ampliación informativa de normas y medidas vigentes, difusión de derechos y deberes ciudadanos, comunicados institucionales. Todos los contenidos que tengan que ver con información de servicios se incluyen en la categoría 5.
2. Participación ciudadana	Publicaciones que fomentan la participación de los ciudadanos de forma activa en la definición de políticas, procesos de toma de decisiones públicas que repercuten en sus vidas o reconocimiento de nuevos derechos. Estas publicaciones buscan recabar la opinión de los ciudadanos, organizaciones y asociaciones antes de la elaboración de proyectos normativos.
3. Colaboración	Mensajes que promueven la generación de interacciones derivadas de la creación, la compartición y la coproducción de nuevos contenidos y actividades. Estas publicaciones requieren la proactividad de los ciudadanos y establecen una relación directa con la Administración Pública.
4. Conversación / Respuestas	Respuesta a inquietudes, consultas puntuales y quejas de los ciudadanos usuarios de la red. Los tuits de esta categoría facilitan el desarrollo de conversaciones con los ciudadanos.
5. Servicios	Orientación al ciudadano para la realización de trámites o reserva de turnos; información sobre tránsito y estado del tiempo, obras; acceso a programas de gobierno (becas, convocatorias); concursos, talleres, anuncios, invitaciones a eventos; documentos didácticos, guías de uso; herramientas y aplicaciones gratuitas.
6. Información de agenda	Información sobre las funciones, actividades del día a día o eventos cerrados desarrolladas por los las instituciones y sus miembros a las que el público no tiene acceso. Las publicaciones de esta categoría fomentan la transparencia y el gobierno abierto, una vía directa para ganar la confianza de los ciudadanos.
7. Promoción de valores	Contenidos referentes a la responsabilidad cívica (protección del medio ambiente, cambio climático, reciclaje de comida, ahorro de agua, ahorro de energía) y promoción del conocimiento.
8. Provisión de información	Información de actividades mientras se están llevando a cabo o una vez consumadas, de gobierno, funcionarios o de grupos y organizaciones no gubernamentales, que se intentan propagar y a las que la ciudadanía ya no puede asistir. Se incluyen notas de prensa y noticias.
9. Comunicación política	Declaraciones de políticos, información sobre logros de la campaña, avances, logros de gestión y planes de futuro.
10. Cortesía	Saludos circunstanciales o estacionales (buenos dias, buenas noches, bienvenida a la primavera); felicitaciones a grupos profesionales; agradecimientos.
11. Otros	Mensajes orientados al bien público, como la prevención (salud, seguridad vial); campañas solidarias (donación de sangre); recomendaciones, consejos, avisos, pautas de actuación e instrucciones.