

Colección

**MONOGRAFÍAS**



# Las redes sociales en la Administración General del Estado. Factores jurídicos e institucionales

ÓSCAR CORTÉS ABAD



# INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL  
DEL ESTADO. FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES



LAS REDES SOCIALES  
EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL  
DEL ESTADO. FACTORES JURÍDICOS  
E INSTITUCIONALES

Óscar Cortés Abad

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2021

Colección: MONOGRAFÍAS

### FICHA CATALOGRÁFICA DEL INAP

CORTÉS ABAD, Óscar

Las redes sociales en la Administración General del Estado : factores jurídicos e institucionales / Óscar Cortés Abad. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2021. – 273 p. : gráf., tablas ; 24 cm. – (Colección Monografías)

Bibliografía: p. 227-244

ISBN 978-84-7351-713-3 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-714-0 (formato electrónico). – NIPO 278-21-005-8 (formato papel). – 278-21-006-3 (formato electrónico)

1. Administración pública-España. 2. Redes sociales en Internet. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie 35(460): 004.738.5

Primera edición: abril 2021

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

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-713-3 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-714-0 (formato electrónico)

NIPO: 278-21-005-8 (formato papel). – NIPO: 278-21-006-3 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-4809-2021

Preimpresión: Editorial MIC.

Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

Esta obra ha sido galardonada con el 2.º accésit del Premio INAP 2020 para tesis doctorales, concedido por el Instituto Nacional de Administración Pública.

El jurado, presidido por *D. Joaquín Gairín Sallán*,  
catedrático de Didáctica y Organización Educativa  
de la Universitat Autònoma de Barcelona,  
ha estado integrado por los siguientes miembros:

*D.ª M.ª Esther del Campo García*,  
catedrática de Ciencia Política y de la Administración  
de la Universidad Complutense de Madrid.

*Concepción Barrero Rodríguez*,  
catedrática de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Sevilla.

*Luis Rubalcaba Bermejo*,  
catedrático de Política Económica  
de la Universidad de Alcalá de Henares.

*D. Luis Herrera Díaz-Aguado*,  
vocal asesor del Instituto Nacional  
de Administración Pública.

Actuó como secretaria *D.ª Ana Fernández Félix*,  
jefa del Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento  
del Instituto Nacional de Administración Pública.



# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	19
PRÓLOGO.....	21
INTRODUCCIÓN .....	29
1 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN .....	29
2 ENFOQUE Y CONTRIBUCIÓN ESPERADA .....	30
3 ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN .....	32
<b>CAPÍTULO I LA TECNOLOGÍA Y LOS PROCESOS DE REFORMA INSTITUCIONAL.....</b>	<b>35</b>
1. LA ADMINISTRACIÓN COMO ENTIDAD JURÍDICA EN LOS PROCESOS DE REFORMA.....	36
1.1. Administración pública como sujeto de derecho .....	36
1.2. La Administración, sujeto de derecho en convivencia con la nueva gestión pública .....	38
1.3. La gobernanza relacional como respuesta a una sociedad compleja .....	43
1.4. El Gobierno del co- .....	46
1.5. Gobierno abierto: dimensión política e institucional .....	48
1.5.1. Transparencia y acceso a la información .....	52
1.5.2. Participación y colaboración .....	55
1.5.2. Innovación pública como motor de reformas .....	58

2.	LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA. RASGOS CARACTERÍSTICOS .....	60
2.1.	El cambio tecnológico. Ideas principales.....	60
2.2.	De la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento	61
2.3.	La evolución de internet .....	63
2.4.	El contexto digital.....	66
2.5.	Las redes y su impacto en las organizaciones .....	70
2.6.	Las redes sociales digitales. Singularidades.....	72
3.	ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y TECNOLOGÍA .....	74
3.1.	La acción administrativa en la era digital .....	74
3.2.	E-government: tecnología y funcionamiento administrativo .....	75
3.3.	Gov 2.0: las redes sociales en la Administración pública .	78
3.3.1.	Relación con el ciudadano .....	81
3.3.2.	Transparencia y participación.....	83
3.3.3.	Coproducción y prestación de nuevos servicios .....	85
3.3.4.	Innovación pública mediante redes sociales .....	87
3.3.5.	Las redes sociales en el marco de las políticas públicas	90
3.4.	Datagov: tecnología y colaboración administrativa sobre la base del dato .....	91
3.5.	Resumen final .....	92
4.	FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN .....	94
4.1.	Marco legal e institucional para las redes sociales en la Administración pública .....	94
4.1.1.	Regulación jurídica de tecnología aplicada a la acción administrativa .....	94
4.1.2.	Regulación jurídica de los principios de gobierno abierto .....	99
4.1.3.	Organización administrativa, distribución de competencias y redes sociales .....	102
4.2.	Legal compliance: derechos, obligaciones y riesgos considerando las redes sociales en la Administración .....	103
 <b>CAPÍTULO II METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....</b>		 107
1.	PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN .....	107
2.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	108
3.	PROBLEMA Y PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN .....	109
3.1.	Primera dimensión de estudio: la estrategia para la adopción de redes sociales por la Administración General del Estado .....	110

3.2. Segunda dimensión de estudio: las bases jurídicas e institucionales de la gestión de redes sociales en la Administración General del Estado.....	111
4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS .....	113
4.1. Subhipótesis relacionadas con la dimensión estratégica ...	113
4.1.1. Ítems para contraste de hipótesis sobre la dimensión estratégica .....	114
4.2. Subhipótesis relacionadas con la dimensión jurídico institucional.....	115
4.2.1. Ítems para contraste de hipótesis sobre la dimensión jurídico institucional.....	116
5. TIPO DE INVESTIGACIÓN .....	117
6. SECUENCIA METODOLÓGICA.....	<b>118</b>
6.1. Trabajo exploratorio.....	119
6.2. Encuesta a actores relevantes .....	120
6.2.1. El diseño del cuestionario .....	120
6.2.2. La validación del cuestionario .....	121
6.2.3. La elaboración de la encuesta .....	122
6.3. Análisis comparado y entrevista a expertos .....	123
6.3.1. Análisis comparado .....	123
6.3.2. Entrevista a expertos .....	124
7. RESUMEN METODOLÓGICO .....	127
CAPÍTULO III <b>RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	129
1. RESULTADOS DEL TRABAJO EXPLORATORIO .....	129
1.1. El contexto que condiciona la utilización de redes sociales en la Administración .....	129
1.2. La organización administrativa de la Administración General del Estado considerada como alcance de la investigación.....	133
1.3. La presencia en redes sociales de la Administración General del Estado .....	137
1.4. Encaje jurídico y asignación competencial de las redes sociales en la Administración General del Estado .....	141
1.5. Regulación interna de las redes sociales en la Administración General del Estado.....	151
2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA A ACTORES RELEVANTES.....	154
2.1. Características de las instituciones con redes sociales en la Administración General del Estado .....	154
2.2. Factores estratégicos en la utilización de redes sociales por la Administración General del Estado .....	162

2.3.	Factores jurídicos e institucionales en la utilización de redes sociales por la Administración General del Estado..	168
3.	RESULTADOS DEL ANÁLISIS COMPARADO .....	176
3.1.	Comparación con la Administración autonómica .....	177
3.2.	Comparación con la Administración local .....	181
3.3.	Comparación con otros países de la OCDE.....	186
4.	RESULTADOS DE LA ENTREVISTA A EXPERTOS.....	191
4.1.	La situación actual de las redes sociales en la Administración pública.....	191
4.2.	Las redes sociales y su relación con el gobierno abierto...	193
4.3.	Las redes sociales y su implantación en la Administración.....	195
 <b>CAPÍTULO IV. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES .....</b>		<b>199</b>
1.	CONSIDERACIONES PREVIAS.....	199
2.	CONCLUSIONES SOBRE LA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA	200
2.1.	¿Cuáles han sido los factores que han llevado a las instituciones de la Administración General del Estado a decidir estar presentes en las redes sociales? .....	200
2.1.1.	Subhipótesis H1: La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado está condicionada por factores externos .....	200
2.1.1.1.	Primera conclusión. Los factores externos han condicionado la utilización de redes sociales por la Administración del Estado.....	200
2.1.1.2.	Segunda conclusión. El factor político ha sido clave para el arranque de las redes sociales en la Administración General del Estado .....	201
2.1.2.	Subhipótesis H2: La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado requiere de un liderazgo promovido desde la dirección de la organización, aunque no está claro de qué tipo	201
2.1.2.1.	Tercera conclusión. Es preciso algún tipo de liderazgo para dar continuidad a la utilización de las redes sociales en la Administración General del Estado, aunque no está claro de qué tipo ....	201
2.1.2.2.	Cuarta conclusión. Es común que tras la motivación en la utilización de redes sociales haya un interés particular (político o profesional) ...	202
2.2.	¿En qué términos pueden las redes sociales contribuir a mejorar el funcionamiento de la Administración General del Estado?.....	203

2.2.1.	Subhipótesis H3: La adopción de redes sociales por parte de la Administración General del Estado responde fundamentalmente a una necesidad estratégica de estar .....	203
2.2.1.1.	Quinta conclusión. Generalmente existen objetivos en la utilización de redes sociales en la Administración General del Estado .....	203
2.2.1.2.	Sexta conclusión. No existen por lo general estrategias claras, documentadas y ampliamente difundidas sobre la utilización de redes sociales en la Administración General del Estado .....	204
2.2.1.3.	Séptima conclusión. La implantación de las redes sociales en la Administración General del Estado es heterogénea .....	204
2.2.1.4.	Octava conclusión. Los canales sociales utilizados mayoritariamente en la Administración General del Estado son similares al resto de Administraciones en España, pero varía ligeramente de los utilizados en los países de la OCDE.....	206
2.2.1.5.	Novena conclusión. Las redes sociales se utilizan principalmente por instituciones destinadas a políticas con impacto ciudadano o servicios públicos que el Estado se ha reservado.....	206
2.2.1.6.	Décima conclusión. Aunque la presencia en redes sociales de la Administración General del Estado está asentada, es más política que administrativa .....	207
2.2.1.7.	Undécima conclusión. Las redes sociales en la Administración del Estado se ven como instrumentos útiles para proyectar y dar visibilidad a la acción política .....	208
2.2.1.8.	Duodécima conclusión. La instrumentalización política de los canales sociales institucionales es uno de los riesgos principales en la utilización. ....	208
2.2.1.9.	Decimotercera conclusión. Las redes sociales en la Administración del Estado no están sirviendo para involucrar al ciudadano en las políticas estatales.....	209
2.2.1.10.	Decimocuarta conclusión. En la Administración General del Estado no se valoran las re-	

	des sociales como herramientas para el gobierno abierto.....	210
	2.2.1.11. Decimoquinta conclusión. La precipitación en tener presencia en redes sociales de la Administración General del Estado ignora algunos de los riesgos presentes .....	211
3.	CONCLUSIONES SOBRE LA DIMENSIÓN JURÍDICO INSTITUCIONAL .....	212
	3.1. ¿Cómo han constituido legal y orgánicamente las instituciones de la Administración General del Estado sus funciones propias de gestión de redes sociales?.....	212
	3.1.1. Subhipótesis H4: En el ámbito de la Administración General del Estado no existen normas que regulen la utilización de las redes sociales .....	212
	3.1.1.1. Decimosexta conclusión. La regulación interna de las redes sociales en la Administración General del Estado es débil, no correspondiéndose con la preocupación detectada respecto a esta cuestión .....	212
	3.1.2. Subhipótesis H5: Las instituciones de la Administración General del Estado no disponen de estructuras administrativas jurídicamente formalizadas dedicadas a la gestión de redes sociales en su organización .....	213
	3.1.2.1. Decimoséptima conclusión. La politización dificulta la institucionalización de las redes sociales en la Administración General del Estado .....	213
	3.1.2.2. Decimooctava conclusión. Existe mayor disposición en la utilización de redes sociales por instituciones cuyo régimen jurídico les otorga mayor autonomía.....	214
	3.1.2.3. Decimonovena conclusión. La organización relativa a redes sociales en la Administración del Estado responde a una estructura centralizada en cada institución .....	214
	3.1.2.4. Vigésima conclusión. Las competencias respecto a redes sociales en la Administración del Estado están difuminadas recayendo habitualmente en unidades de naturaleza política .....	215
	3.1.2.5. Vigésimo primera conclusión. Las competencias respecto a gobierno abierto y redes sociales no tienen correlación orgánica .....	216

3.1.2.6.	Vigésimo segunda conclusión. Las coordinación administrativa para la gobernanza de redes sociales en la Administración General del Estado es generalmente informal.....	216
3.1.2.7.	Vigésimo tercera conclusión. Los recursos asignados a redes sociales en la Administración General del Estado tienen mayor eventualidad que en el resto de funciones administrativas .....	217
4.	<b>PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES</b> .....	218
4.1.	Real Decreto regulador del uso de las redes sociales en la Administración General del Estado.....	219
4.2.	Orden ministerial o Instrucción de Subsecretaría para la gobernanza de los canales digitales.....	220
4.3.	Reforma de las leyes 39/2015 y 40/2015 para considerar las redes sociales en el procedimiento administrativo .....	221
4.4.	Otras propuestas normativas para regular ámbitos de la actividad administrativa donde las redes sociales puedan tener cabida .....	223
4.5.	Fortalecimiento de derechos para favorecer una relación digital con la Administración.....	223
4.6.	Reflexión final.....	224
	<b>FUENTES. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	225
	<b>ANEXO A. DETALLE ORGÁNICO DEL ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	243
	<b>ANEXO B. FORMULARIO UTILIZADO PARA ENCUESTA</b> .....	249
1.	SECCIÓN PRIMERA: CUESTIONES GENERALES.....	250
2.	SECCIÓN SEGUNDA: ESTRATEGIA .....	<b>251</b>
3.	SECCIÓN TERCERA: GOBERNANZA Y TOMA DE DECISIONES .....	<b>253</b>
4.	SECCIÓN CUARTA: ORGANIZACIÓN Y RECURSOS .....	<b>255</b>

<b>ANEXO C. FORMULARIO DE VALIDACIÓN DE ENCUESTA ..</b>	<b>257</b>
1. VALORACIÓN GENERAL DEL CUESTIONARIO.....	258
2. VALORACIÓN DE CADA UNA DE LAS PREGUNTAS PLAN- TEADAS .....	258
1. VALORACIÓN GENERAL DEL CUESTIONARIO.....	262
2. VALORACIÓN DE CADA UNA DE LAS PREGUNTAS PLAN- TEADAS .....	262
1. VALORACIÓN GENERAL DEL CUESTIONARIO.....	266
2. VALORACIÓN DE CADA UNA DE LAS PREGUNTAS PLAN- TEADAS .....	266
<b>ANEXO D. PREGUNTAS DE ENTREVISTA A EXPERTOS .....</b>	<b>271</b>
Bloque 1. La situación actual de las redes sociales de la Adminis- tración pública .....	272
Bloque 2. Las redes sociales y su relación con el gobierno abierto .	272
Bloque 3. Las redes sociales y su implantación en las Administra- ciones públicas.....	273

Tabla 1. La Administración pública como sujeto de derecho . . . . .	35
Tabla 2. La nueva gestión pública en diez atributos . . . . .	40
Tabla 4. De la Administración burocrática a la Administración abierta	50
Tabla 5. Las dimensiones del gobierno abierto . . . . .	56
Tabla 7. Comparativa de las características de las web 1.0., 2.0 y 3.0.	64
Tabla 8. Perfiles más habituales de usuarios en redes sociales . . . . .	65
Tabla 9. Los valores culturales en el contexto digital . . . . .	66
Tabla 10. Redes y modelos de gobernanza . . . . .	69
Tabla 11. Atributos que caracterizan el e-government. . . . .	74
Tabla 12. Atributos que caracterizan el gov 2.0 . . . . .	77
Tabla 13. Algunas referencias sobre redes sociales en el sector público. . . . .	89
Tabla 14. Las tecnologías de la información en el proceso de reforma del sector público . . . . .	91
Tabla 15. Resumen: Preguntas de la investigación . . . . .	111
Tabla 16. Resumen: Formulación de hipótesis . . . . .	115
Tabla 17. Resumen: Secuencia metodológica de la investigación . . . .	117
Tabla 18. Etapas para la realización de la encuesta a actores relevantes . . . . .	121
Tabla 19. Estudios seleccionados para el análisis comparado de la gestión de redes sociales en distintos niveles de la Administración . . . . .	122
Tabla 20. Expertos entrevistados en el marco de esta investigación . .	124
Tabla 21. Dimensiones a investigar y metodología. Resumen . . . . .	125
Tabla 22. Penetración de internet en España y el mundo . . . . .	128
Tabla 23. Tasa de penetración en internet por región mundial . . . . .	129
Tabla 24. Usuarios de redes sociales en España y el mundo . . . . .	130
Tabla 25. Tasa de penetración en redes sociales España y Europa. . . .	131
Tabla 26. Crecimiento de usuarios en España y Europa . . . . .	131
Tabla 27. Organización administrativa objeto de la investigación . . . .	133

Tabla 28. Alcance de la investigación. Detalle por tipología administrativa. . . . .	134
Tabla 29. Número de canales por institución en los departamentos de la Administración General del Estado . . . . .	136
Tabla 30. Número de canales de las instituciones de la Administración General del Estado en las redes sociales más importantes . . . . .	137
Tabla 31. Número de canales por tipo e institución en los departamentos de la Administración General del Estado . . .	138
Tabla 32. Asignación competencial de las redes sociales en la organización administrativa del Estado . . . . .	140
Tabla 33. Relación entre la gestión de redes sociales y la función de gobierno abierto en la organización administrativa del Estado . . . . .	145
Tabla 34. Regulación interna sobre el uso de las redes sociales en el Estado. . . . .	149
Tabla 35. Instituciones con canales de redes sociales . . . . .	153
Tabla 36. Contactos confirmados para la remisión de cuestionario <i>online</i> . . . . .	154
Tabla 37. Cuestionarios respondidos vs. confirmados. . . . .	155
Tabla 38. Comparación entre la utilización de redes sociales en la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas . . . . .	181
Tabla 39. Comparación entre la utilización de redes en la Administración General del Estado y las entidades locales .	186
Tabla 40. Comparación entre la utilización de redes en la Administración General del Estado y países de la OCDE . . .	191

## AGRADECIMIENTOS

«El proceso tecnológico seguirá avanzando sin pedir permiso. El Derecho tiene que estar ahí para garantizar los derechos básicos de la ciudadanía». (Antonio Garrigues Walker)

Realizar una investigación que sirva como base para el estudio avanzado que supone una monografía es un arduo trabajo que requiere de buenas dosis de paciencia, coraje, ganas y determinación. Durante muchas horas de casi cinco años dedicados a esta investigación he curioseado, estudiado, redactado, sintetizado y pensado para dar forma, paso a paso, a este trabajo. Compatibilizarlo con una actividad profesional tan exigente como la que me ocupó en el Ministerio de Justicia entre 2014 y 2018 no ha sido fácil y ha requerido robar no poco tiempo al sueño.

En este camino no he estado solo. Mi primer agradecimiento tiene que ser a quien fue mi director de tesis que inspira esta monografía, Jaime Rodríguez-Arana, por creer en mí desde el primer momento, animarme a iniciar este camino y acompañarme en él con la comprensión y consideración que en cada momento iba necesitando. Sin él este trabajo hubiera sido imposible.

El segundo agradecimiento va destinado a aquellos colegas que me han ayudado desinteresadamente. En primer lugar, a Rafa Rubio y su equipo de la subdirección del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Fueron ellos quienes me proporcionaron una información de partida muy valiosa sobre el mapa de las redes sociales en la Administración General del Estado sobre la que luego ir levantando los pilares de esta investigación. También a todos aquellos colegas que decidieron contribuir generosamente con una parte de su tiempo en rellenar la encuesta que ha servido de base principal para esta investigación. Gracias a los expertos que accedieron a ser entrevistados y ofrecieron sus ideas valiosas y acervo profesional; en concreto, tengo que citar a Esteban Cueva, Mercedes Díaz, Luis Miguel Díaz-Meco y Sergio Jiménez.

Mil gracias también a Ignacio Criado y a su grupo de investigación en el departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid por el camino que ya hace muchos años abrieron en la investigación de la aplicación de las redes sociales a la Administración pública, el cual ha cristalizado en varias tesis doctorales y me ha servido de referencia e inspiración.

Por último, en el capítulo de agradecimientos académicos y profesionales, tengo que dar las gracias a tod@s aquellos colegas, compañer@s y amig@s con los que he trabajado durante muchos años en el sector público, a tod@s aquell@s a los que he leído y con los que he conversado en las redes sociales y a mis compañer@s de docencia en las instituciones académicas con las que tengo el placer de colaborar. Durante todos estos años son ell@s los que me han servido de referencia, fuente de inspiración y aprendizaje para forjar mi crecimiento profesional.

Dejo para el final la parte más personal. Es imposible abordar proyectos de esta envergadura sin que detrás haya personas que te quieren, apoyan y animan en los momentos de debilidad dándote fuerzas para seguir. Gracias a Myriam, mi mujer, por su consejo; a mi hermano, Sergio, por poner cabeza y estrategia; a mis tres hijos, Jorge, Leire y Lucía, porque ellos son la razón de todo; y a mis padres, porque fueron el punto de partida.

Óscar Cortés  
Madrid, 29 enero de 2021

## PRÓLOGO

Con mucho gusto asumo la tarea de escribir el prólogo de esta monografía, pionera en la materia, sobre las redes sociales en la Administración del Estado con especial referencia a la dimensión institucional y al aspecto jurídico, por muchos conceptos. Porque así me lo pidió el autor. Porque el germen de la misma es la tesis doctoral en Derecho que tuve el honor de dirigir. Porque el libro que el lector tiene en sus manos constituye uno de los primeros estudios profundos acerca del sentido y funcionalidad de las redes sociales en la Administración pública, en este caso, la Administración del Estado. Y, también, porque la presente investigación obtuvo uno de los galardones a las mejores tesis doctorales en materia de Administración pública que patrocina el INAP, institución que tuve el honor de dirigir durante varios años, justo en el tiempo en que se instituyeron estos premios.

El estudio de la Administración pública, especialmente cuando se abordan aspectos tecnológicos, no puede ser un espacio reservado a los juristas. Es verdad que los estudiosos y cultivadores del Derecho público durante largo tiempo se han ocupado de analizar el régimen y funcionamiento del aparato administrativo del Estado, a veces desde una óptica omnicomprensiva, pero lo cierto es que, para quienes partimos de los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico, complementario, crítico y realista anclado en la dignidad humana, que la sociología, la historia, la economía, la psicología y, también por supuesto, la ingeniería, son dimensiones científicas imprescindibles para mejor comprender una organización que es en sí misma multidisciplinar. Por eso, cuando Óscar Cortés, hoy flamante doctor en Derecho, me habló de su proyecto, le animé sin dudarle. Tenemos la experiencia en mi departamento universitario, de otra tesis de un ingeniero de caminos hace unos años sobre el régimen de las subvenciones a los estudiantes y, hace escasamente una semana, participé en el Tribunal de una tesis doctoral de una ingeniera de telecomunicaciones sobre la historia de un servicio público, hoy servicio de interés general, tan importante en la historia de España como el de telefonía.

La monografía sobre las redes sociales en la Administración del Estado, factores institucionales y jurídicos, pone de relieve aspectos de las nuevas tecnologías aplicadas en la Administración hasta ahora inéditos que ciertamente deberían ayudar a una buena administración también en esta materia. La dirección de la tesis doctoral de Óscar Cortés fue, para quien escribe, una tarea que me permitió comprender mejor el alcance de las nuevas tecnologías para el Derecho administrativo y la Administración pública.

Como es sabido, la conceptualización clásica de la buena administración adquiere, en un mundo dominado por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, en el contexto ahora de una pandemia de insondables consecuencias, una nueva dimensión ajustada a las necesidades de la Administración pública, de una nueva Administración pública más transparente, más participativa y más cercana a una nueva ciudadanía digital, con nuevas preocupaciones y exigencias, pero siempre centrada en la dignidad humana y en los derechos fundamentales de ella. Por eso, en este tiempo, en el presente, tenemos que pensar en que consiste la denominada *buena e-Administración* y cuáles son los impactos de los avances tecnológicos sobre un aparato público que sirve, que debe servir objetivamente al interés general, que debe proteger, defender y promover los derechos humanos.

En este sentido, el Derecho administrativo del Estado social y democrático de derecho, siempre orientado a la defensa, protección y promoción de la dignidad humana, debe hacer frente a las nuevas demandas de una sociedad digital que reclama nuevas prestaciones y nuevos servicios brindados a través de nuevas plataformas digitales con mayor participación ciudadana. Plataformas y estructuras digitales que, poco a poco, reemplazarán por completo los trámites, los procedimientos y las gestiones habituales o tradicionales que se realizaban en una Administración pública que exigía para todo la presencialidad de los ciudadanos. En este sentido, las redes sociales, como demuestra brillantemente Óscar Cortés, son un magnífico instrumento, inteligente y estratégicamente utilizados, para que brillen con luz propia valores tan importantes como la publicidad, la transparencia, el conocimiento de la realidad y, sobre todo, la información real, veraz y completa que se suministra a la ciudadanía desde los poderes públicos.

Cuanta más fortaleza y mejor construcción tecnológica ofrezca la Administración electrónica en cada país, mejor posicionado estará este para enfrentar las situaciones complejas que la pandemia trae consigo. Pero tales emprendimientos tecnológicos habrán de hacerse sin perder de vista en ningún momento que las tecnologías están al servicio de la dignidad humana, no al revés, como desde algunas terminales mediáticas se intenta transmitir a una sociedad inerme, indefensa, sin recursos morales frente a la colosal maquinaria de manipulación que se ha puesto en marcha precisamente en este tiempo.

Es verdad, se ha trabajado mucho la dimensión interna de las nuevas tecnologías, pero todavía no son un instrumento real en manos de la ciudadanía para controlar el ejercicio del poder y para fomentar una participación activa en la definición y evaluación de tantas políticas públicas que afectan a las condiciones de vida de los ciudadanos. Si no partimos de este aserto, estaremos dando palos de ciego y trabajando para un mundo en el que, a través de estas nuevas tecnologías, que se convierten en la principal herramienta de la manipulación y del control social, se secuestre a una sociedad impotente y sin coraje ético. En este sentido, la investigación de Óscar Cortés que ahora ve la luz, proporciona reflexiones y propuestas relevantes también en esta dirección.

Pues bien, la *virtualidad* como sinónimo de *no presencialidad* en la prestación de los servicios de la Administración electrónica empieza a ser una realidad en la que la nueva ciudadanía digital exigirá nuevas prestaciones, nuevos servicios, nuevas formas de comunicación y de resolución de los problemas en cada Estado. Nuevas exigencias que deben, como ahora se dice, empoderar realmente al ciudadano en relación con los poderes públicos. Qué duda cabe que las redes sociales se inscriben en esta imparable tendencia que hoy crece exponencialmente.

La reflexión moderna sobre la Administración debe hacerse, como antes señalaba, desde un enfoque abierto, plural y dinámico porque la Administración pública es una realidad multidisciplinar a la que hay que aproximarse desde muchos puntos de vista. En efecto, junto al enfoque jurídico se encuentra la dimensión económica, el aspecto sociológico, el tecnológico o el histórico, que ayudan a comprender una realidad tan compleja como es la Administración pública. En este sentido, la investigación de Óscar Cortés parte de un completo trabajo de campo en el que encuesta a responsables y operadores de redes sociales en la Administración del Estado para así poder realizar su estudio sobre la realidad formulando propuestas y conclusiones que bien podrían poner en marcha los responsables de las nuevas tecnologías en las diferentes Administraciones públicas.

La ciudadanía, la ahora denominada *nueva ciudadanía digital*, tiene la posibilidad de acceder a más y mejor información, a controlar más y mejor a las autoridades, a obtener un mayor y mejor trato igualitario y, por supuesto, a aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos, accediendo a servicios y a trámites burocráticos, que hasta hace no muchos años eran complejos y exigían la presencialidad necesaria del ciudadano en el organismo público donde se debía realizar el trámite o la gestión pública.

En este tiempo, hay que tener en cuenta que para que la Administración *online* tenga sentido, el desarrollo debe ir paralelo al propio desarrollo tecnológico de la sociedad. Por ello no solo hay que hacer esfuerzos por implantar la e-Administración, sino que también, y, sobre todo, hay que priorizar la extensión del uso de las nuevas tecnologías en la sociedad, minimizando la

brecha social que se puede producir según se use o no la información, una situación que, mal que nos pese, coloca a tantos países, y sobre todo a tantos millones de personas, a la cola del uso real de las nuevas tecnologías.

El impacto de las ventajas y/o beneficios que puede aportar una nueva Administración electrónica debe ser transversal a toda la sociedad. De ahí la importancia capital de la inclusión social y de la accesibilidad universal que evite que el tan conocido «efecto derrame» de las nuevas tecnologías sea cada vez menor, llegando a desaparecer en cuanto sea posible.

En este *nuevo ecosistema*, en la *conjunción entre una nueva Administración online y una nueva ciudadanía digital*, emerge el nuevo concepto de la *buen Administración electrónica*, que se constituye en el eje central de esta transición de una Administración pública tradicional, clásica y fuertemente «presencial», a una nueva Administración electrónica, mayoritariamente «virtual», diseñada, insisto, desde la centralidad de la dignidad humana, desde la tarea capital de la Administración del Estado social y democrático de derecho de proteger, defender y promover los derechos fundamentales de la persona, los individuales y los sociales.

Por ello, la recopilación de datos con el fin de mejorar la eficiencia operativa de los servicios sanitarios, así como la mejor atención y accesibilidad por parte de los ciudadanos, es también una consecuencia de la crisis sanitaria global provocada por la covid-19, donde entran en juego el acceso y manejo de nuestros datos personales. Gestión que deberá realizarse con el mayor grado de seguridad y confidencialidad posibles y en el marco del Estado de derecho.

La buena administración de instituciones públicas parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados, gestionados y regidos de forma y manera que se contribuya, también desde el poder público, a un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en su conjunto. Las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena administración. En este contexto, hay un solar, un humus, de buena administración, que debe ser exigido por los ciudadanos, que obliga a los representantes de los poderes del Estado, sea el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial.

Así las cosas, si consideramos que el ciudadano ha dejado ser un sujeto inerte, que tenía poco menos que ser enchufado a la vida social por parte de los poderes públicos, entonces comprenderemos mejor el alcance de este derecho fundamental a una buena administración. Un derecho que hoy, en sociedades digitales, con Gobierno y Administración electrónicas, debe poder ejercerse en mejores condiciones, para poder controlar más y mejor al poder público y, para poder participar más y mejor en los asuntos de naturaleza general.

En efecto, el ciudadano es ahora, no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión, y, por ello, aspira a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque estos se definen, en el Estado social y democrático de derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada. Los ciudadanos, en otras palabras, tenemos derecho a que la gestión de los intereses generales se realice de manera acorde al libre desarrollo solidario de las personas. Por eso es un derecho fundamental de la persona, porque la persona en cuanto tal requiere que lo público, que el espacio de lo general esté atendido de forma y manera que le permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana desde diferentes dimensiones.

La Administración pública, ahora en la dimensión electrónica, debe ser un entorno de entendimiento, y un marco de humanización de la realidad que fomente el objetivo constitucional central: «la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás» tal y como en España dispone el artículo 10.1 constitucional.

En este sentido, hay que tener en cuenta la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Una relevante iniciativa que debiera servir para simplificar las relaciones de los ciudadanos con la Administración, así como las relaciones interadministrativas, implicando, claro está, la necesaria interconexión de los registros de las diferentes Administraciones, un aspecto de la Administración electrónica que todavía no se ha afrontado como se debiera.

En relación a los derechos que asisten a los ciudadanos en relación con la Administración, la Ley 39/2015 en sus artículos 13 y 14, por lo que se refiere a las nuevas tecnologías, se refiere a los siguientes derechos: derecho a comunicarse con las Administraciones públicas a través de un punto de acceso general electrónico, derecho a ser asistido en el uso de los medios electrónicos, derecho de acceso a la información pública, derecho a la obtención y utilización de medios de identificación y firma electrónica, derecho a la protección de datos de carácter personal. Obviamente, en este contexto las redes sociales pueden ayudar mucho a mejorar las relaciones entre Administración y ciudadanos.

Por otra parte, existen en la ley española una serie de derechos de los interesados en el procedimiento, que son relevantes en materia de nuevas tecnologías. Es el caso del derecho a conocer en cualquier momento el estado del procedimiento, el sentido del silencio administrativo en caso de que la Administración no dicte y/o notifique la resolución dentro del plazo correspondiente, al órgano competente para la instrucción del procedimiento, así como para su resolución, los actos de trámite dictados en la tramitación del

procedimiento, a obtener copias de los documentos contenidos en los procedimientos en que tengan la condición de interesados, a relacionarse con las Administraciones públicas por medio del Punto de Acceso General electrónico, a identificar a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten ante el procedimiento en el que tengan la condición de interesados, a no presentar documentos originales ni aquellos datos y documentos no exigidos por las normas o que ya se encuentren en poder de las Administraciones públicas o hayan elaborado ellas mismas, a formular alegaciones, a utilizar todos los medios de prueba admitidos en derecho, a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia. Este derecho incluye que se tengan en cuenta los documentos aportados a la hora de redactar la propuesta de resolución, a obtener información y orientación sobre requisitos jurídicos o técnicos de proyectos, actuación o solicitudes que se vayan a realizar, a actuar asistidos de asesor si lo consideran oportuno, a cumplir sus obligaciones de pago por medios electrónicos.

Una de las claves hermenéuticas para conducir el desafío presente reside en abrirse más a la ciudadanía y menos a los sistemas y procedimientos. Los protagonistas son las personas, los protagonistas son los ciudadanos concretos y la organización tiene que estar atendiendo continuamente los problemas, las dificultades, los anhelos y los intereses generales de esas personas. Lo que ocurre es que, desgraciadamente, la historia de los fracasos de las reformas administrativas tiene mucho que ver con la historia de la permanente mirada de la organización hacia sí misma, en vez de hacerlo hacia los problemas sociales. La buena administración, el buen gobierno, también y, sobre todo, en sentido electrónico, ha de realizarse mirando permanentemente a las necesidades colectivas de los ciudadanos desde los citados parámetros del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. Esperemos que la reforma diseñada para gestionar eficaz y eficientemente los fondos de la Unión Europea para paliar los efectos de la pandemia se pueda realizar atendiendo a los cánones de una buena administración.

La monografía del doctor Óscar Cortés trata, de forma sistemática y exhaustiva, del régimen y funcionalidad de las redes sociales en la Administración del Estado, analizando su implantación y proponiendo mejoras normativas para una gestión más estratégica que permita a esta herramienta fomentar la participación ciudadana y una mejor comunicación interna y externa de la Administración pública.

Quienes se dedican al estudio de las tecnologías y la Administración pública hoy, con la publicación de esta monografía del doctor Cortés, están de enhorabuena pues podrán conocer y comprender mejor el alcance de una herramienta tecnológica que, puesta al servicio de los valores constitucionales, está llamada a mejorar las condiciones de la participación ciudadana.

El camino que hay que recorrer en la Administración pública consiste en colaborar en la implantación de la cultura de las nuevas tecnologías, haciéndolo de manera progresiva y en compatibilidad con ese temple humanista que siempre tiene que estar presente en la gestión de los problemas en la Administración.

La permanente y nunca acabada reforma de las Administraciones públicas pasa, en los tiempos actuales, por el uso inteligente de las nuevas tecnologías al servicio de los ciudadanos. Las nuevas tecnologías son un instrumento al servicio del pueblo. No son un fin en sí mismas. Su sentido y función, también en el mundo de los poderes públicos, están directamente vinculados a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Precisamente la Unión Europea señala que el impulso de las tecnologías ha de fomentar más transparencia implicando más a los ciudadanos. El pueblo es el dueño de las instituciones públicas y de los procedimientos y por ende debe estar presente en el diseño y evaluación del uso de las nuevas tecnologías en la Administración. De lo contrario, seguiremos instalados en ese despotismo administrativo para el que lo relevante es mantener el poder a través de las estructuras y diseños burocráticos con un olvido sistemático de lo fundamental: la vida en condiciones de dignidad de los ciudadanos.

Termino felicitando al autor por el trabajo realizado, deseándole que siga adelante en su quehacer docente e investigador pues tiene condiciones más que suficientes para continuar estudiando la proyección de las tecnologías sobre el funcionamiento de las Administraciones públicas en un Estado social y democrático de derecho. Y, por supuesto, mi enhorabuena al INAP por promover estudios e investigaciones, como el que estamos prologando, que desde luego ayudan y mucho, en la reforma y modernización de nuestras Administraciones públicas.

A Coruña, 10 de febrero de 2021

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz  
Catedrático-director del Grupo de Investigación de Derecho Público Global  
de la Universidad de A Coruña.  
Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.



# INTRODUCCIÓN

## 1 JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

El veloz progreso tecnológico que tiene lugar en las sociedades avanzadas a partir de principios del siglo XXI es motivo de alteraciones profundas en los sistemas políticos y administrativos que estructuran las relaciones en nuestra sociedad.

Desde hace más de dos décadas *internet* nos proporciona acceso a un universo de información y posibilidades en forma de servicios: las redes sociales son una tecnología madura cuyo uso se ha popularizado; los algoritmos, el análisis de datos o la expansión del *internet de las cosas* nos traerán sistemas autónomos y sofisticadas herramientas para el apoyo en la toma de decisiones.

En el ámbito del Derecho, que es la disciplina en la que se encuadra esta investigación, la tecnología representa también importantes retos. El más evidente tiene relación con el funcionamiento de las burocracias públicas regido por el modelo de Weber (1979) y Wilson (1887) basado en la implementación de decisiones técnicas que preserven los principios de neutralidad, imparcialidad y objetividad. El procedimiento administrativo se ve alterado con la aparición de la Administración digital dando lugar a un nuevo derecho administrativo electrónico<sup>1</sup>.

Pero también es obligado reflexionar sobre el impacto de la tecnología en otras disciplinas del Derecho público: derechos básicos de los ciudadanos que tienen que ver con la privacidad o su relación con los poderes públicos han de ser adaptados; la arquitectura institucional requiere de un continuo

---

<sup>1</sup> Véase en Almonacid, V. (2015). *Diez novedades de la nueva ley de procedimiento administrativo: bastantes luces y alguna sombra*. <<https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/05/04/10-novedades-de-la-nueva-ley-de-procedimiento-bastantes-luces-y-alguna-sombra/>>

ajuste competencial para garantizar la eficacia administrativa; o nuevos instrumentos digitales que van surgiendo y requieren de nueva regulación para dotarles de respaldo jurídico y un encaje adecuado en los sistemas administrativos.

Existe pues un desafío en todo lo que tiene que ver con cómo el Estado de derecho se adapta a esta vorágine tecnológica que está condicionando en gran medida nuestra sociedad. Y el Derecho es una disciplina fundamental que ha de encontrar respuestas que canalicen adecuadamente el progreso científico para que este se materialice en progreso social.

La investigación que presentamos busca dar respuestas jurídicas e institucionales a un fenómeno de vital trascendencia en los últimos años: la aparición de las redes sociales, su incorporación a la vida cotidiana de ciudadanos y organizaciones en general y su incidencia en la Administración pública y en la Administración General del Estado en particular. Un desafío que, a su vez, da sentido a la razón principal que justifica una investigación en un campo hoy en día nutrido de experiencia práctica, pero con pocos referentes conceptuales, y menos aún en el ámbito del Derecho.

En este sentido, la pregunta fundamental que buscamos resolver tiene que ver con el impacto de las redes sociales en el desempeño de la Administración del Estado y cuáles son los factores clave para la institucionalización de estas herramientas entendiendo que, dentro del marco administrativo que rige la actuación de la Administración pública, estos habrán de ser necesariamente de naturaleza jurídica.

Para responder a esa pregunta se establece una hipótesis general que pretende ser contrastada a través de diferentes técnicas de investigación. La hipótesis establecida subraya la idea de que el uso de las tecnologías sociales contribuye a transformar la acción administrativa y que para lograrlo las instituciones han de disponer de un marco legal e institucional destinado a esta función, coherente con el modelo de organización burocrática propio de la Administración. Esta hipótesis fundamental incluye a su vez dos subhipótesis que tienen que ver con las dimensiones del estudio: la dimensión estratégica y la dimensión jurídico institucional.

## 2 ENFOQUE Y CONTRIBUCIÓN ESPERADA

Esta investigación aborda un asunto de actualidad indiscutible como es la aplicación de las redes sociales en entornos jurídicos como la Administración pública. Una Administración cuya propia naturaleza pluridimensional admite varios enfoques de estudio al tratarse de un ente jurídico y político, que presta servicios, garantiza derechos e impone obligaciones, y que, actuando como monopolio o en libre mercado, genera un valor complejo y diverso.

Este enfoque pluridimensional de la Administración respalda el sentido como investigación multidisciplinar, siendo el Derecho la base fundamental.

Desde este punto de vista jurídico el trabajo ofrece conclusiones y propuestas al interesante debate derivado del maridaje entre tecnología y Derecho, un ámbito de investigación de máxima actualidad en estos momentos que la revolución digital está planteando numerosas controversias que han de ser abordadas desde múltiples enfoques de las ciencias jurídicas y sociales. El legal es uno de ellos, y de gran transcendencia por cuanto las controversias que surgen son novedosas y requieren el desarrollo de marcos conceptuales y de conocimiento que puedan dar soporte teórico a las reformas normativas que, con posterioridad, han de ser implementadas.

Dentro del Derecho es el Derecho público la rama sobre la que se asienta esta investigación, tocando de una u otra forma algunas de sus disciplinas fundamentales. Principalmente, el Derecho administrativo, por cuanto lo que se investiga versa sobre los impactos jurídicos e institucionales que la tecnología produce en diversos aspectos propios de la Administración pública ofreciéndose conclusiones y propuestas sobre el procedimiento, la organización administrativa, la distribución de competencias o la regulación interna.

También se abordan aspectos relacionados con el Derecho político y constitucional al referirnos continuamente a instrumentos jurídicos que permiten, desde una perspectiva política, ganarse la confianza de la población y mejorar las condiciones en que esta puede conocer de los asuntos públicos e incidir en los mismos.

Y dentro del Derecho también se analizan en esta monografía cuestiones que tienen que ver con el Derecho digital, disciplina joven que da respuesta a conflictos derivados de la digitalización, como la salvaguarda del derecho fundamental a la protección de datos personales o los nuevos derechos digitales que aparecen para dar mayor protección a los ciudadanos.

Como decíamos anteriormente, siendo un trabajo multidisciplinar también se abordan cuestiones de otras ramas de las ciencias jurídicas y sociales. Nos referimos concretamente a las ciencias políticas y de la administración y a las ciencias de la comunicación.

En el primer caso este estudio aporta en áreas de conocimiento como la gestión pública, el análisis de políticas públicas o la teoría de las organizaciones, ya que arroja luz sobre cómo ha sido el proceso de adopción y presencia de las redes sociales en la Administración General del Estado, cuáles los impactos organizativos que ha derivado y cuáles los factores que han incidido para llegar a la situación actual, valorando determinados aspectos cualitativos y cuantitativos. Conviene matizar que el propósito no ha sido estudiar en profundidad cómo la Administración central administra sus cuentas, cuáles son sus contenidos, en qué temas de debate participa o qué sentimientos despierta;

ni tampoco se trata de estudiar desde un punto de vista politológico el alcance de la acción de la política institucional estatal a través de las tecnologías sociales.

La investigación se suma a otras que en esta disciplina se han publicado en los últimos años. Especialmente destacable es el trabajo realizado desde el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, donde un grupo de investigación específico viene estudiando desde hace tiempo el impacto de las redes sociales en la gestión pública<sup>2</sup>.

Existen además otros trabajos en esta misma línea de investigación, tanto a nivel nacional como internacional, que abordan la temática considerada desde múltiples puntos de vista disciplinares –comunicación o relaciones públicas– y en dimensiones varias, tanto institucionales –Administraciones autonómicas o locales–, como sectoriales –universidades, servicios sanitarios, fuerzas y cuerpos de seguridad– o politológicas –cómo este tipo de instrumentos contribuyen a la actividad política, bien sea desde la actividad de los partidos o de los cargos institucionales–.

La monografía pretende sumar conocimiento a ese ámbito de estudio que ya han venido desarrollando otras investigaciones con anterioridad, con la novedad importante de centrarse en un sistema institucional que hasta la fecha poco había explorado en los estudios realizados, la Administración General del Estado.

Otras aportaciones de menor relevancia tienen que ver con conceptualizar parte del conocimiento disperso sobre tecnologías sociales y relacionarlo de manera explícita con sus efectos sobre los procesos de reforma de la Administración, disponiendo así de un marco conceptual de referencia que permita dibujar cuantitativa y cualitativamente cuál es en la actualidad el estado de la cuestión.

El resultado será una herramienta de utilidad para que legisladores, *policy makers* y responsables institucionales puedan impulsar acciones concretas de éxito en un terreno novedoso al que deben adaptarse y en el que deben moverse con criterio.

### 3 ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

La monografía se compone de cuatro capítulos y dos anexos. El primer capítulo expone el marco teórico que sustenta el estudio haciendo un repaso minucioso por todas las cuestiones que tienen que ver con la transformación

---

<sup>2</sup> Véase Díaz, M. (2017) y Rojas-Martín, F. (2017).

de la Administración, los fundamentos jurídicos en los que se basa, el impacto de la tecnología en dicho proceso, la evolución de la gestión pública que viene acompañando a los cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos, el concepto de tecnologías sociales y sus singularidades en la generación de valor dentro de los sistemas institucionales.

El segundo capítulo detalla el objeto y desarrollo del trabajo realizado por este investigador exponiendo cuál ha sido el proceso seguido, el problema y las preguntas que se han intentado resolver, las dimensiones de estudio y los diferentes ítems que se han considerado. Se describe la arquitectura metodológica y las diferentes fases y técnicas utilizadas, desde el trabajo exploratorio, la encuesta a gestores de la Administración del Estado, el análisis comparado y las entrevistas a expertos realizadas.

En el tercer capítulo se presentan los resultados de la investigación, descendiendo desde una perspectiva más general de los datos sobre redes sociales en España o el mapa de redes sociales encontrado según los distintos departamentos de la Administración General del Estado, a resultados concretos y detallados obtenidos de la encuesta realizada, el estudio comparado o las diferentes entrevistas que tuvieron lugar durante el periodo de investigación.

Por último, el cuarto capítulo presenta las conclusiones alcanzadas. Tras unas primeras consideraciones que el lector ha de tener en cuenta al profundizar sobre las mismas, se exponen un conjunto de conclusiones debidamente ordenadas según las dimensiones de investigación consideradas.

Finalmente se presentan una serie de propuestas y recomendaciones de naturaleza jurídica que puedan guiar el trabajo de futuros doctorandos o inspirar a responsables políticos e institucionales que quieran mejorar el desempeño de sus organizaciones a través de las tecnologías sociales.

Los capítulos se acompañan de una serie de anexos en los que se ofrecen detalles sobre la arquitectura orgánica ministerial que se ha considerado en el alcance de esta investigación y los cuestionarios que se han diseñado específicamente para este trabajo.



# CAPÍTULO I

## LA TECNOLOGÍA Y LOS PROCESOS DE REFORMA INSTITUCIONAL

En este capítulo se considera necesario detallar un marco conceptual que sienta las bases de la investigación. Se trata de ofrecer los conceptos básicos y el alcance de los mismos, para lo cual se recurre a la literatura para armar un estado del arte de la cuestión.

Siendo una investigación centrada en la Administración pública, en primer lugar, se describe cuál es el contexto en el que operan estas instituciones, cuáles las características y naturaleza de las mismas, cómo afectan a la acción pública y cuáles son los impactos más relevantes. Nos fijaremos en la evolución de la gestión de las Administraciones públicas, poniendo el foco en los diversos paradigmas que la han caracterizado: desde la burocracia administrativa, pasando por la *nueva gestión pública*, la gobernanza colaborativa o el más reciente del gobierno abierto.

A continuación, nos centraremos en uno de los *drivers* más significativos de transformación de este entorno: la revolución tecnológica. Lo haremos en primer lugar desde una perspectiva histórica, refiriéndonos a la evolución que ha tenido lugar en las últimas décadas; hablaremos también de cuáles son los atributos de las tecnologías a las que se refiere esta investigación y cómo han ido evolucionado hasta el momento presente que se aborda este trabajo. Realizaremos una aproximación a las redes, tanto desde un punto de vista general y teórico como desde su posterior aplicación al ámbito organizativo.

Como continuación de lo anterior, la siguiente sección analiza cómo la tecnología ha venido incidiendo en el funcionamiento de lo público. Nos centraremos en distintos modelos, desde la Administración digital hasta el Gobierno inteligente y en cómo todo ello se desarrolla en un nuevo contexto marcado por la innovación. Detallaremos las características de cada modelo, los impactos más relevantes derivados de cada uno de ellos, así como las dificultades y obstáculos que afronta su desarrollo. Teniendo en cuenta que un

tipo concreto de estas redes, las redes sociales digitales, son el objeto de esta investigación, trataremos someramente de ellas desde un punto de vista descriptivo y de aplicación a las Administraciones públicas.

## 1. LA ADMINISTRACIÓN COMO ENTIDAD JURÍDICA EN LOS PROCESOS DE REFORMA

### 1.1. Administración pública como sujeto de derecho

Ha pasado más de un siglo desde que se empezaran a sentar las bases de lo que hoy conocemos como sistemas administrativos modernos. Estos nacen para dotar de armazón jurídico a la actuación de los Estados de derecho con el objetivo fundamental de proteger las libertades del conjunto de la población, inicialmente las económicas individuales y posteriormente las cívicas y políticas. Se trata pues de que los Estados estén dotados de sistemas que garanticen a todos los ciudadanos la igualdad ante la ley en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.

La Administración es por tanto un sujeto de derecho cuya razón de ser es el principio de legalidad siendo este «el exponente capital del Estado de derecho» (Rodríguez-Arana, 2008: 103), y la «aplicación de normas que disciplinan el régimen jurídico» (Rodríguez-Arana, 2008: 158) la garantía de «estabilidad y certeza como valores supremos del comportamiento administrativo» (Longo, 2012: 49) y la «previsibilidad que facilita la convivencia armónica y congruente» (Rodríguez-Arana, 2008: 71).

El sistema administrativo se caracteriza por la especialización y la descentralización en la distribución de funciones, sintetizada en dos principios: la libertad y la participación (Rodríguez-Arana, 2008: 189). A los Gobiernos se les asignan responsabilidades que ejecutan mediante una Administración que en muchos casos «no tiene la agilidad para dar las respuestas adecuadas» (Brugué *et al.*, 2002: 9).

El objetivo es la «eficacia que debe integrarse siempre en la legalidad» (Rodríguez-Arana, 2008: 231), quedando en un segundo plano la eficiencia o la productividad y más lejos todavía la legitimación de la acción administrativa ante la sociedad. El resultado es que existe un porcentaje de ciudadanos en los que «la desconfianza hacia la Administración se mezcla con la insatisfacción sobre los servicios públicos» y en la que la «desconfianza es una actitud general» (Agencia Estatal para la Calidad de los Servicios Públicos, 2016: 16). Como apunta Ramió (2011: 9) es la imagen, contradictoria, de una doble España: «burófila», hacia las Administraciones públicas en general; y «burófoba», hacia servicios públicos que consume.

Nos encontramos por tanto con una Administración diseñada para afrontar los desafíos del siglo pasado, a pesar de lo cual, conviene recordar cómo desde sus inicios, la burocracia, como modelo científico de organización del trabajo, ha estado constantemente unida a la idea de modernidad. El modelo burocrático es el más influyente en el pensamiento organizativo contemporáneo «tanto desde la perspectiva política como desde la técnica» (Olmeda, 1999: 276). Su desarrollo es intrínseco al del Estado liberal, el capitalismo, la industrialización sirviendo el Derecho para dotar de orden y estabilidad a lo que anteriormente había sido arbitrariedad y nepotismo.

Desde el punto de vista de la arquitectura institucional, la Administración fue planteada como una estructura racional y de control desde una concepción de «supervisión, de comprobación, que implica comparar un suceso con una norma» (López Hernández y Ortiz Rodríguez, 2005: 501-503) para garantizar el cumplimiento de las decisiones políticas por parte de las instancias administrativas. De ahí «el modelo jerárquico de burocracia y el control de la esfera política sobre la administrativa» (Arenilla, 1996: 3).

Tabla 1. **La Administración pública como sujeto de derecho**

<b>Principios jurídicos de la actividad administrativa</b>
Especialización
Descentralización
Jerarquía
Autoridad
Legalidad
Independencia
Eventualidad (del cargo)
Estabilidad (del funcionario)
Control
Racionalidad

*Fuente:* Elaboración propia.

La burocracia es también un instrumento de poder: el poder del conocimiento, del acceso a la información, del control sobre recursos presupuestarios; y el poder de la permanencia que otorga el marco jurídico-institucional. Se trata de un poder que, al descansar en manos de burócratas al frente de

tecoestructuras, determina en gran medida los procesos de creación de valor público. Mantener ese poder tiende a distraer a altos funcionarios del interés general y es motivo de que, como revela Jiménez-Asensio (2006: 5) «en la Administración del Estado la presencia del corporativismo<sup>1</sup> sea muy significativa».

Longo (2008b: 288) se refiere a las «buropatologías» como disfunciones del modelo administrativo actual referidas a «fenómenos que tienen lugar cuanto mayor es el predominio de un estándar, mayor riesgo es una aplicación excesiva del mismo, y, por tanto, que se produzca un comportamiento éticamente reprochable». Continuando con Longo (2008b: 289), «el rigorismo aplicado al ideal burocrático de la integridad, imparcialidad y objetividad podría dar lugar a una aplicación de dichos estándares “por exceso”, en forma poco ajustada a los requerimientos que las sociedades trasladan a los aparatos administrativos».

El problema al referirnos al funcionamiento administrativo no es la burocracia en sí, sino la cronificación de la *buropatología* en una «cultura burocrática dominante» (Cortés, 2013: 24) que despliega una obsesión reglamentista al enfatizar la «impersonalización de las funciones» (Dupuy y Thoening, 1993: 633), y la deshumanización de la organización por esos «medios técnicos que quedan en manos del personal burocrático permanente» (Merton, 1960: 2). Un marco generador de rutinas y apalancamiento que, ni siquiera funcionando a modo «jaula de hierro» (Cousiño, 1998: 45), dota a la organización de ese «estatus sacro resistente» (Selznik, 1949: 259) o de los aspectos informales que pueden condicionar determinados fines particulares.

## 1.2. La Administración, sujeto de derecho en convivencia con la *nueva gestión pública*

La función administrativa del Estado tiene su raíz en la distinción *decisión-acción* planteada por la dicotomía de Wilson (1887: 212) que distingue entre «un planeamiento gubernamental que no es administrativo de una función de ejecución detallada que sí lo es». Es la separación entre el Estado como función política suprema de organización de la sociedad y el Estado como ejecutor de otras funciones, entre ellas la administrativa.

Contemporáneo a Wilson y a Weber, el modelo clásico de organización burocrática moderna, tal y como hoy entendemos la Administración, se ve también influenciado por Taylor (1986), padre del «management científico», basado en que la estandarización y la especialización son factores clave para

---

<sup>1</sup> El corporativismo tiene mucho que ver con blindar el *statu-quo* de un determinado cuerpo administrativo de pertenencia.

incrementar la eficiencia y eficacia del factor trabajo. Los trabajadores forman parte de una cadena de producción sujeta a control y seguimiento del método o la medición de los tiempos, funciones de soporte estructural que, junto a la dirección, planificación y organización introducidas por Fayol, son la base de un modelo organizativo integral.

Pero «el papel del Estado contemporáneo ha ido evolucionando a medida que ha cambiado la sociedad y el mercado» (Mendoza y Vernis, 1995: 144). La proliferación de los grandes servicios públicos que, tras la Segunda Guerra Mundial, pasan a constituir el llamado *Estado del bienestar*<sup>2</sup> llevará a que el Estado acabe convirtiéndose en prestador directo de servicios, desvirtuándose, en parte, las principales funciones que ostenta desde su nacimiento y abriéndose la posibilidad de «una burocracia que pueda tender a favorecer a un cierto tipo de usuarios frente a otros» (Lipsky, 1980: 150).

Esta dinámica conduce a los sistemas administrativos modernos a una doble necesidad: por una parte, a un crecimiento sustancial de su tamaño para atender grandes servicios públicos de alcance universal como educación, la sanidad o los transportes. Por otra, a evolucionar como organizaciones de servicios. El factor económico se convierte así en un factor fundamental para el cambio y aún más tras la crisis del petróleo de 1973 y la fiscal de 1979.

Ambos aspectos condicionan el devenir de la Administración en la segunda mitad del siglo xx, llámese «reinención del Gobierno» (Gaebler y Osborne, 1992: 17) o nuevo escenario «postburocrático» (Barzelay, 1998: 173).

Se plantea, en primer lugar, la necesidad de una mayor eficiencia, de un mejor aprovechamiento de los recursos asignados y de un mayor enfoque en los resultados obtenidos como base de un «Gobierno competitivo» (Gaebler y Osborne, 1992: 121). Para atender dos objetivos fundamentales. En primer lugar, mitigar las consecuencias de un crecimiento del aparato burocrático del Estado al que determinados autores como Ilchman (1984) le atribuyen el efecto de una menor productividad institucional. En segundo lugar, compensar las tensiones producidas por el crecimiento del *Estado del bienestar* que obliga –para hacer viable el modelo– a mantener elevados niveles de ingresos públicos a través de sistemas impositivos que puedan equilibrar un gasto público creciente.

Se trata, en definitiva, de cuadrar la factura de un gasto público que necesita «responder a los retos de un entorno cada vez más amplio y complejo» (Echebarría, 1998: 93) que caracterizan la «ciencia de la inestabilidad» (Kli-

---

<sup>2</sup> El *Estado del bienestar* consiste en una intervención más directa del Estado con el objetivo de garantizar una distribución más equitativa de los bienes y un acceso universal a los mismos. En relación con ello adquiere especial legitimidad lo beneficioso de la intervención pública.

ksberg, 1989: 3). El segundo aspecto tiene que ver con la necesidad de contar con estructuras públicas eficaces y ágiles, capaces de llevar a cabo una labor de prestación de servicios equivalente a la de organizaciones similares en el sector privado.

Se trata de atenuar tres disfunciones propias de las burocracias públicas cuando se encuadran en el *Estado del bienestar*. En primer lugar, su baja receptividad y empatía ante las necesidades ciudadanas, entre otros motivos por quedar ajeno de los sistemas de «elección producidos por los mercados» (Buchanan, 1954: 114). En segundo lugar, la dificultad en la atribución de responsabilidades rindiendo cuentas y asumiendo consecuencias. Por último, el difícil encaje del «poder duro» (Nye, 2011: 9-10) administrativo y un diseño demasiado rígido de competencias en un entorno en constante transformación que demanda estructuras más ágiles que aprovechen la iniciativa y a la capacidad de empleados más cualificados.

La *nueva gestión pública*<sup>3</sup> emerge como tendencia para orientar a la Administración pública hacia principios de eficacia, eficiencia o economía de recursos. Su base común posee una fuerte «racionalidad económica» (Oliás de Lima, 2001: 12-32) y tiene las «competencias gerenciales» (Losada, 1995: 453) como referente.

«El Gobierno dirigido a los resultados» (Gaebler y Osborne, 1992: 205-241) propone relacionar los recursos utilizados con los resultados obtenidos, planteando un «Gobierno por objetivos» donde existan indicadores, métricas e incentivos relacionados con el rendimiento (Gaebler y Osborne, 1992: 165-205).

La *nueva gestión pública* propone «la adopción, por parte de las instituciones, de valores y prácticas empresariales» (Treviño, 2011: 125), «canalizar las energías humanas a pensar en el trabajo socialmente útil y a desarrollarlo» (Barzelay, 1998: 188), lo cual supone un funcionamiento por procesos más sencillo, más flexible y una Administración que esté dotada de «habilidades estratégicas» (Brugué *et al.*, 1994: 39). Se trata de que la Administración pública se «enfoque más en la prestación de servicios a ciudadanos-clientes que en la prestación a los superiores inmediatos» (Aguilar, 2007: 30) y no se libre de la responsabilidad de prestar servicios eficientes, llegándose incluso en ocasiones al extremo de la privatización, aún muy condicionada por deter-

---

<sup>3</sup> La *nueva gestión pública* no consiste en una doctrina formal, conceptualmente ordenada y sistematizada, sino más bien en una amalgama de ideas, programas y buenas prácticas bajo una filosofía común: dotar de mayor agilidad y capacidad de gestión al sector público. Su virtud radica en la ambigüedad de sus planteamientos, su naturaleza transversal y su capacidad de introducirse en diferentes ecosistemas político-administrativos (EE. UU., Reino Unido, Nueva Zelanda, Suecia, Dinamarca, Canadá, etc.). No pocos critican su falta de rigor científico.

minadas «barreras formales, constituidas por algunas viejas y acrisoladas categorías del Derecho público europeo» (Del Guayo, 1996: 147).

Además de la visión jurídica se incorporan determinadas técnicas, como el análisis de mercados, la planificación estratégica, la dirección por objetivos, el *marketing* de servicios públicos y la gestión gerencial, maridándose el clásico enfoque jurídico del procedimiento con otro más empresarial, asumiendo que, aunque la Administración nunca podrá funcionar completamente como una empresa, sí que en determinados aspectos su funcionamiento puede volverse más empresarial.

La visión clásica de una Administración como sujeto de derecho proliza en reglas y procedimientos internos se solapa con un modelo en que la preminencia administrativa y las seculares estructuras centralizadas de prestación y planificación funcional se sustituyen por nuevos atributos.

En primer lugar, la «descentralización funcional como fórmula para alcanzar una mayor receptividad y sensibilidad hacia necesidades individuales» (Brugué *at al.*, 1994: 37), «separando los intereses de la provisión y la producción» (Hood, 1991: 5) y responsabilización de los gestores que se propone ocupen un nuevo espacio –propio y diferenciado de la política– llamado de «dirección pública profesional» (Longo, 2008a: 31-32).

En segundo lugar, la convivencia de la Administración con competencia privada en sectores plenamente liberalizados o «cuasi mercados» (Gaebler y Osborne, 1992: 383-421) en los que organizaciones públicas compiten entre sí. Se persigue facilitar el *customers choice* (Buchanan, 1954: 114) en el convencimiento que estas dinámicas competitivas servirán para conseguir mejores resultados.

Por último, la necesidad de relacionarse con otros operadores y coordinarse con ellos con un margen de maniobra mayor para los gestores entendido como *free to manage* (Hood, 1991: 4).

Tabla 2. **La nueva gestión pública en diez atributos**

<b>La nueva gestión pública es...</b>
Flexibilidad
Orientación a resultados
Empresarialización
Ciudadano cliente
Estructuras planas
Libre elección
Descentralización
Externalización
Competencia
Gerentes y <i>managers</i> públicos

Fuente: Elaboración propia.

Vistas estas características comunes, conviene comentar que la *nueva gestión pública* no es uniforme y en gran medida viene condicionada por el contexto político-administrativo, social y de servicios en que se aplique. Durante los años noventa y primera década del siglo XXI instrumentos como la gestión de la calidad, las cartas de servicio, los cuadros de mando o la planificación estratégica han contribuido a modernizar el funcionamiento de la Administración española, principalmente la Administración local, a través de una mayor orientación al ciudadano y un impulso a la gestión.

Pero el transcurso de más de treinta años de la *nueva gestión pública* y numerosos trabajos de investigación de autores como Bouckaert y Pollit (2004) han puesto de manifiesto dudas y contraindicaciones que esta filosofía de gestión puede suponer.

En primer lugar, se apunta a la erosión de lo jurídico por una sobrevalorada eficiencia, que puede llevar a «instituciones administrativas frágiles que erosionan la confianza en el Gobierno» (Terry, 2006: 111, citado en Treviño, 2011: 126).

La obsesión por la medición, los resultados y la obtención de incentivos tiende a alejar el foco del largo plazo, de soluciones que incorporen valores como la equidad, la neutralidad o el consenso que en numerosas ocasiones son cruciales para afrontar problemas públicos.

El papel de la política es uno de los asuntos que más controversia despiertan en la *nueva gestión pública*. Se critica el menoscabo de lo político frente a lo económico por cuanto la perspectiva política, necesaria en la resolución de conflictos o en la propia mejora general de una sociedad, puede conducir a soluciones políticamente justas, pero económicamente ineficientes que no encajen con los preceptos economicistas avalados por la *nueva gestión pública*.

El gerencialismo también es un aspecto controvertido por ser, como pone de manifiesto Arenilla (2005), una posible fuente de la marginación de la política por una gestión tecnocrática y economicista o un debilitamiento de la burocracia hacia gestores que pueden ser fácilmente influenciados generando clientelismo y discrecionalidad.

El contexto de dura crisis económica que durante largos años se ha vivido en países desarrollados ha despertado la obsesión por el control, principalmente el económico-financiero, pero también el procedimental. Esto ha dado lugar a un revisionismo burocrático recentralizando las estructuras de poder que han llevado al desuso de algunas prácticas de la *nueva gestión pública* que se habían implantado. En este marco de crisis, las externalizaciones, que generaban expectativas en ahorros, cambio cultural y mayor innovación se han visto cuestionadas y, en determinados casos, revertidas (Margetts y Dunleavy, 2013: 4).

Por otra parte, la trasposición de determinadas técnicas de gestión privada que han pretendido llevarse al sector público, ha encontrado dificultades. La producción de valor público es compleja y posee importantes componentes intangibles que no siempre pueden encajar en sistemas de objetivos cuantificables. Lo cual se suma a sistemas de incentivación que, aunque sobre el papel son potencialmente aplicables, se muestran igualmente costosos y difíciles de implantar.

### 1.3. La gobernanza relacional como respuesta a una sociedad compleja

Las mayor complejidad social, la globalización, el despertar de un «espacio público no estatal» (Valenzuela, 2013: 131), la crisis de legitimidad de los servicios públicos –«atacada durante la crisis económica del Estado» (Peters y Pierre, 2005: 41)– junto a determinadas carencias de los modelos burocrático y de *nueva gestión pública* –por ejemplo, la «desagregación administrativa» que conlleva (Hood, 1991: 4)– ponen de manifiesto la necesidad de replantear el rol del Estado como parte de un ecosistema más complejo que considere el gran número de actores presentes en la sociedad.

Este paradigma asume las tesis de que el tiempo en el que el Gobierno disponía de un manejo casi absoluto sobre los conocimientos y los recursos

económicos e institucionales está superado y, por consiguiente, «existe un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y los actores no estatales» (Natera, 2004: 6), que supera «la idea de la autosuficiencia» (Peters, 2004: 73). El «Estado moderno es un Estado modesto» (Crozier, 1987: 1) que asume sus propias limitaciones.

La creciente influencia de actores no gubernamentales en las decisiones públicas va desplazando al Estado como el actor principal de la política pública. No se trata de que este conscientemente ceda terreno a la sociedad, sino que esta reclama una «implicación en los asuntos públicos que no son monopolio de nadie» (Uvalle, 2000: 258). Surge el concepto de «Estado en red» (Castells, 2008: 87-89) concebido como una tupida red de relaciones que permiten desplegar una acción pública coral y dotar de mayor diversidad la relación entre el Gobierno y la sociedad.

En esa tupida «red de redes con estructura al margen de la jerarquía» (Mantz, 2001: 3 citado por Natera, 2004: 11), «las redes no estatales empiezan a poder diseñar políticas y producir servicios que anteriormente solo estaba reservada a la ejecución jerárquica por parte del Estado» (Treviño, 2011: 123). Se comparte, por tanto, el poder y la responsabilidad. Lo público se configura como un «espacio abierto de interacción Gobierno-sociedad a través del diálogo, la deliberación, el consenso» (Valenzuela, 2013: 137).

Bajo este paradigma, la acción de Gobierno se enfoca más hacia el qué –la política que se pretende impulsar y los objetivos que esta persigue– que el quién. El Gobierno sería un facilitador más necesitado de inteligencia que de músculo, en el que la influencia ganaría peso como herramienta de actuación junto a la autoridad.

La respuesta para adaptarse a este nuevo escenario es la gobernanza. Un término que admite diversas acepciones y etiquetas, pero que con carácter general alude a un «conjunto de mecanismos, procesos, instituciones e incluso valores compartidos mediante los cuales ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses y diferencias para el ejercicio de sus derechos y obligaciones» (Grasa, 2005: 88). Tiene que ver con el ejercicio del poder, incluyendo «cómo se toman las decisiones, diseñan e implementan las políticas dirigidas a objetivos específicos y la participación de los ciudadanos en decisiones públicas» (Denhardt y Denhardt, 2007: 8, citado por Treviño, 2011: 126) pero «sin las escalas jerárquicas tradicionales sino con la interacción de redes autónomas» (Aguirre, 2013: 128).

Tabla 3. **La gobernanza en diez atributos**

<b>La gobernanza es...</b>
Sociedad
Administración posibilitadora
Interdependencia
Participación e implicación civil
Gestión de redes
Colaboración público-privada
Negociación
Acuerdos formales e informales
Corresponsabilidad
Diálogo

*Fuente:* Elaboración propia.

No hay una unanimidad a la hora de situar la gobernanza frente a la *nueva gestión pública*. Para algunos es «el paradigma en el sector público en la era posterior a la *nueva gestión pública*» (Alford y Hughes, 2008: 137). Se trataría de un modelo alternativo que la sustituye por lo que implica de más política frente al mercado, más trabajo en red y más colaboración frente a la autosuficiencia. Para garantizarlo, el Estado debe estar armado de capacidad legal y profesionales públicos independientes y capaces, atributos que en cierta manera rescatan algunos rasgos propios del modelo de Weber.

Por otra parte, hay autores como Aguilar (2007: 23 y ss.) que no conciben gobernanza sin *nueva gestión pública*, ya que es precisamente lo que esta última propone, la descentralización administrativa o el principio en la eficiencia en la gestión, lo que permite que modelos monolíticos y centralistas propios de la Administración de Weber puedan evolucionar hacia modelos en red con gerentes públicos que puedan gobernarla.

La gobernanza implica «cambios que afectan a las formas de gobierno, las estructuras organizativas, o las formas de interacción con otros actores» (Longo, 2012: 58). Esta conducta pública en red posee la virtud de unir e incluir, sin duda; pero dificulta en no pocas ocasiones la resolución de problemas al no ser inmediata la identificación de quién es el interlocutor que está al frente, o con quién se puede acordar (Arnouts y Arts, 2009: 210). La nece-

sidad de un referente hace que sea imposible la desaparición del Estado y su papel de líder, aunque la existencia de redes y sus estructuras de gobernanza atenúen su rol en la toma de decisiones públicas (Peters, 2007: 554).

Por otra parte, determinadas políticas pueden servir para unir fuerzas e impulsar, pero también, *sensu contrario*, no siempre esa unión de fuerzas está exenta de fricciones por diferencias de personalidad, ideología o incluso por aspectos operativos como el presupuesto.

#### 1.4. El Gobierno del *co-*

Los cambios en la sociedad, la economía y la política, impulsados por la tecnología como telón de fondo, han permitido la existencia de ese «espacio público no estatal» (Valenzuela, 2013: 131) que veíamos antes, como resultado de una mayor capacidad para actuar por parte de la sociedad civil, un «mayor peso de la economía del conocimiento frente a la de recursos» (Aguirre, 2013: 121) y una crisis de confianza en la representación política. A juicio de Pestoff (2006: 504) «el concepto de coproducción podría ser altamente relevante a las propuestas de reformas sobre el bienestar y la democracia».

Este *espacio público no estatal* convive con el estatal que despliega su acción dentro de los parámetros establecidos por la representación vigente en el sistema político, formando todos ellos un ecosistema de personas y organizaciones donde las otrora minorías son ahora mayorías que suman más como conjunto que como partes islas aisladas.

El resurgir del ciudadano, entendido este no como persona individual sino como parte de ese espacio no estatal, supone que puede desempeñar diferentes roles, que varían según el autor. Frederickson (1991: 396) sugirió cinco roles y Roberts (2004: 327-28) fue más allá indicando que siete eran los más conocidos al relacionar el rol ciudadano con un modelo de Administración a la hora de ejercer su capacidad de crear valor público.

El *rol cliente* viene directamente vinculado a la «lógica de mercado» (Gaebler y Osborne, 1992: 166). Bajo este rol el ciudadano contribuiría a mejorar el funcionamiento y los resultados obtenidos por los servicios públicos que como usuario individual y directo de estos servicios que estaría recibiendo.

El *rol cívico* inicialmente está relacionado con la capacidad del ciudadano para participar, pero yendo más allá se vincula también a una concepción más amplia relacionada con su implicación en las políticas públicas. El valor público generado desde lo social es un concepto emergente en el que los ciudadanos adquieren singular protagonismo determinando,

por ejemplo, qué impactos se quieren conseguir o participando en procesos de monitorización<sup>4</sup> para verificar si se están alcanzando.

El *rol socio* se relaciona con la lógica de gobernanza y, dentro de la misma, con la posibilidad de la colaboración, también de los ciudadanos, en el día a día del diseño<sup>5</sup> y la prestación de servicios<sup>6</sup>. Se trata de un proceso activo, creativo y de raíz social en el que pueden interactuar instituciones entre sí, estas con ciudadanos, o los propios ciudadanos entre ellos bajo el que opera una lógica de *partenariado* que exige de las partes una contribución adicional de recursos y que funciona en la medida que las ganancias sean compartidas y los beneficios obtenidos por el esfuerzo aportado retornen, en la mayor medida posible, a quienes los han producido.

El siglo XXI alumbra una nueva concepción de dos activos que son fundamentales en el manejo de los asuntos públicos: la información y el conocimiento. Crear, mezclar y compartir conocimiento son procesos que pueden acarrear cambios en la Administración y afectar no solo a la ejecución –mitigando, por ejemplo, el peso de los intermediarios– sino también a cómo esta se posiciona respecto a la sociedad a la que sirve.

Este ámbito más amplio de lo público contrasta con la visión limitada de una *nueva gestión pública* ceñida al enfoque gerencial para la prestación de servicios a *ciudadanos clientes* dentro de modelos de mercado que, a pesar de todo, aún otorga un importante papel a lo público en contraste con modelos alentados por la eclosión de este espacio público no estatal. Nos referimos al Gobierno en «modo autoservicio»<sup>7</sup>, *P2P government*, «do-it-yourself government» (Maggerts y Dunleavy, 2013: 6) o «Gobierno como plataforma» (O'Reilly, 2011: 14-17) por el que ciudadanos conectados se pueden autoorganizar

---

<sup>4</sup> Sobre el *rol cívico* y cumplimiento de determinadas políticas hay ejemplos como el de Filipinas, donde los ciudadanos asisten al Gobierno denunciando vehículos contaminantes o impago de impuestos en facturas minoristas (Lallana, 2004: 20-21).

<sup>5</sup> Nos referimos a procesos (analógicos o digitales) en los que se recogen las preferencias de los ciudadanos con mayor nivel de sofisticación que el *sí* o el *no* de *referéndums* u otras consultas.

<sup>6</sup> Una prestación que normalmente es complementaria al rol fundamental que tiene el prestador público. Por ejemplo, la plataforma *Peer to Patent* permite que sean expertos de la industria o la academia quienes ayudan a los evaluadores oficiales de las patentes con datos relevantes o hechos que sirvan para determinar con mayor claridad si una invención puede ser patentada.

<sup>7</sup> Los modelos de *autoservicio* o *autochecking* están muy extendidos en el sector privado para aspectos cotidianos. Su uso depende de los costes para el usuario, los riesgos que este asume y la simplicidad del proceso sin que requiera ningún tipo de formación. El éxito también reside en que haya incentivos para que se usen.

y crear valor sustituyendo en parte a las tradicionales responsabilidades de la Administración, en cualquiera de las tres fases de la gestión de servicios<sup>8</sup>.

En este tipo de arreglos –la mayoría informales– el Gobierno no jugaría un rol activo, sino que el espacio público no estatal se encarga de la mayor parte del trabajo en el día a día. Sin embargo, la Administración sí podría regular el marco de actuación, las reglas, fijar el tono y determinar cómo las acciones deberían producirse, limitando, por ejemplo, en qué casos y cómo determinados servicios pueden ser prestados a modo de «sinergia Estado-sociedad» (Evans, 1996: 178). También podría implicarse directamente en organizar los esfuerzos de la sociedad civil y los estímulos para que se involucre (Wang, 1999: 233). O servir, en última instancia, para «equilibrar la tendencia a la autoorganización» (Robinson *et al.*, 2009: 175) en casos que las alternativas puestas en marcha por terceros no son satisfactorias o dejan vacíos difíciles de completar.

No son menores las contraindicaciones que apuntan numerosos autores sobre este tipo de modelos que otorgan un peso específico importante al espacio no estatal en la contribución a lo público. Seguramente la más importante tiene que ver con que los servicios públicos tienen que estar basados en la certeza de que están ahí para cuando los ciudadanos los necesitan y no pueden depender de cuando un voluntario te los proporciona<sup>9</sup>. Otras se refieren a la capacidad real de contribuir que tienen los ciudadanos puesto que los recursos que permiten hacerlo ni están uniformemente distribuidos ni son igualmente accesibles para todos.

### 1.5. Gobierno abierto: dimensión política e institucional

El gobierno abierto surge de la necesidad de actualizar la dirección de lo público a los escenarios contemporáneos. Significa una nueva forma de gobernar acercando política e instituciones a los ciudadanos en sus diversas facetas de detección de necesidades, formulación de políticas, creación de valor en la producción o rendición de cuentas.

---

<sup>8</sup> En el diseño, autoorganización para la puesta en marcha de servicios al margen de las instituciones. En la ejecución, coordinándose masivamente para ejercer una determinada labor que el Estado no realiza. O en el control, por ejemplo, mediante puntuaciones o *ratings* de determinados servicios.

<sup>9</sup> Este es sin duda el aspecto que más se criticó al programa *Big Society* del Gobierno Cameron en el Reino Unido que proponía *hacer más con menos* depositando numerosas tareas del Estado *en manos de la gente*, es decir, de voluntarios, sociedad civil o tercer sector. *The Telegraph*, 19 de julio 2020.

Aunque a priori el *open government* tiene un importante aire renovador<sup>10</sup> no es una novedad —algunos autores como Rodríguez-Arana (1997: 32) vienen defendiendo desde hace más de veinte años una «codificación ética en la Administración que conviva con una tipificación legal de las conductas», figurando en dicha codificación algunos de estos valores—, no es sino la vuelta a primera línea de un orden ético y principios de actuación por parte de las Administraciones que ponen especial acento en la relación con los ciudadanos.

En su acepción original el gobierno abierto se relacionó fundamentalmente con los principios de libertad de acceso a la información (*freedom of information*)<sup>11</sup>, es decir, el derecho que garantiza a los ciudadanos acceder a datos en poder del Estado. Por tanto, los orígenes del debate más reciente sitúan el foco en una de las patologías más habituales de las burocracias públicas: la opacidad<sup>12</sup>.

Sin embargo, para la OCDE el término ha ido evolucionando desde un enfoque que invita a contar con una «Administración pública transparente, accesible, receptiva y con capacidad de respuesta» (OCDE, 2005: 5) a otro sobre cómo el «Gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para cocrear valor público» (OCDE, 2010: 3).

Determinadas acepciones del término *gobierno abierto* lo relacionan directamente con la democracia en tanto que «conjunto de valores que derivan de derechos legalmente reconocidos» como los que tienen que ver con el ejercicio de libertades (expresión, asociación, etc.) o la igualdad política, social y económica (Dahl, 1992: 267).

Existe otra dimensión del gobierno abierto que alude a aspectos organizativos y relacionales, principalmente en lo que se refiere al «diálogo recíproco intersectorial o político» (Graglia, 2012: 41) entre Gobierno, actores sociales y privados. O la dimensión tecnológica, a la que posteriormente nos referiremos con más detalle, que sitúa la tecnología como aspecto fundamental para implantar y diseñar políticas de gobierno abierto.

---

<sup>10</sup> Fue importante la aportación conceptual realizada por Obama definiendo *open government* a partir de las ideas de *transparencia, participación y colaboración*.

<sup>11</sup> En países como Estados Unidos inmediatamente al terminar la Segunda Guerra Mundial empiezan a aparecer referencias académicas que vinculan gobierno abierto con derecho de acceso a la información. Por ejemplo, Cross (1954) o Parks (1957). Ambos son fundamentales para la publicación, una década después, de la primera Ley federal de Acceso a la Información Pública de los Estados Unidos (Freedom of Information Act) también conocida por su acrónimo FOI.

<sup>12</sup> En el Reino Unido en el año 1980 se estrena el primer capítulo de la serie *Yes Minister* que se titula precisamente *Open Government* apuntando, en tono irónico y de humor, a las malas prácticas del Gobierno en términos de opacidad y ocultamiento de información.

Algunos autores subrayan el valor del gobierno abierto en cuanto a su interés «conocer cosas», «hacer cosas» y «crear cosas» (Ramírez-Alujas, 2011: 107).

Meijer *et al.* (2012: 11) indican que «el gobierno abierto no es solo apertura en términos de información, sino también en términos de interacción», resaltando la capacidad en que los ciudadanos pueden influir en los procesos de Gobierno a través del acceso a la información y al ámbito donde se toma la decisión. Incluso es posible relacionar la apertura con la oportunidad de debatir asuntos de interés común en una esfera pública en la que los ciudadanos puedan mantener el nivel de discusión racional necesario en todo proceso deliberativo.

Otra de las aportaciones del gobierno abierto se produce en términos de simplificar la relación entre Gobierno y ciudadanía por cuanto no es lo mismo una relación abierta entre ciudadanos y sus mandatarios que otra sostenida bajo los cauces ortodoxos y tradicionales. Una relación abierta, caracterizada por ejemplo por un mayor acercamiento, que permita a los Gobiernos «explicar mejor los porqués de sus decisiones» (Canel, 2006: 8), ganar presencia y mejorar la percepción que de ellos se tiene por parte de la ciudadanía.

Serán precisamente las sociedades donde se produce esta relación abierta aquellas en que existirán más decisiones basadas en la autoridad de una «inteligencia libremente equilibrada» (Popper, 2010: 428) y en las preocupaciones más básicas de los ciudadanos que conducirán inevitablemente a mayores niveles de calidad democrática y satisfacción social. Y en este sentido el gobierno abierto incide en el «reequilibrio de poder entre instituciones, ciudadanos y sociedad civil más que en la producción normativa y ejecución de procedimientos que son propios del patrón burocrático tradicional» (Cortés, 2014a: 1).

Valenzuela (2013: 139-141) refleja el concepto de gobierno abierto a través de los cambios que de él se derivan. Así, habla del gobierno abierto como una nueva ética de servicio público (cambio cultural); como aquellos procesos que permiten la intervención ciudadana a través de comunidades inteligentes (cambio de procesos); como la desburocratización y descentralización hacia estructuras que no necesariamente son más eficientes, pero ofrecen una solución frente a problemas cotidianos (cambio organizativo); o como las formas alternativas de interacción entre Gobierno y ciudadanos (cambio relacional).

Otro enfoque tiene que ver con la relación entre el gobierno abierto y el buen gobierno. El propio Libro Blanco sobre la gobernanza publicado por la Comisión Europea en 2001 que ofrecía pautas para el desarrollo de algunos aspectos que posteriormente se van a considerar como parte del gobierno abierto: la transparencia (libertad de información), la apertura a la participación (libertad de expresión), la rendición de cuentas (en sentido amplio, del

Gobierno y de las entidades civiles) y la asunción de responsabilidades. Todos ellos, parte del gobierno abierto, contribuyen de manera significativa al buen gobierno<sup>13</sup>.

Como hemos visto, el concepto de gobierno abierto admite múltiples definiciones, enfoques o diferentes alcances. Tiene relación directa con principios como escucha, transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas, proactividad, receptividad, interoperabilidad o innovación. En él se «entrecruza el derecho a saber con el uso de fuentes, códigos y *software* abierto más el desarrollo de procesos de innovación abierta y orientada, por, para, a través y con el ciudadano» (Ramírez-Alujas, 2012: 46).

Se trata en este sentido de un concepto paraguas que aún se está construyendo y que se desarrolla en paralelo a cómo lo está haciendo la sociedad. Uno de los problemas está precisamente en eso, en los múltiples abordajes de gobierno abierto que denotan una cierta indeterminación conceptual, lo que supone un alto nivel de incertidumbre en torno a la definición, alcances y efectos de políticas que pretendan su impulso.

Es por ello que, a pesar de que muchas iniciativas han tenido como objetivo la apertura de las instituciones, los Gobiernos han seguido diferentes direcciones e interpretaciones a la hora de implementarlas. Como resultado, hoy en día puede decirse que el desarrollo del gobierno abierto ha sido desigual y heterogéneo.

Se cuestiona la capacidad del gobierno abierto como instrumento para la mejora de la gestión de las políticas públicas<sup>14</sup>, los resultados obtenidos de estas políticas o la sostenibilidad de las mismas que en muchos casos se asientan sobre elementos volátiles y coyunturales. También se critica su utilización como instrumento de *marketing* público para mostrar una imagen de modernidad sin que exista un modelo estratégico<sup>15</sup> que «siga una metodología definida que integre la tecnología necesaria para hacerlo viable, una cultura –so-

---

<sup>13</sup> Hay más, como, por ejemplo: el cumplimiento de la legalidad, la consideración de los *stakeholders* en la definición de políticas, la toma de decisiones por consenso, el respeto a las minorías, la eficacia y eficiencia, etc. (Naseer y Zafar, 2014: 22).

<sup>14</sup> En el «Estudio de la demanda y uso de gobierno abierto en España» del Observatorio Nacional Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2013: 27) queda patente la dificultad de conectar las verdaderas aspiraciones de los ciudadanos en términos de transparencia y participación con la existencia de servicios y proyectos de gobierno abierto que demuestren, no solo seriedad y objetividad, sino que atiendan sus preocupaciones básicas.

<sup>15</sup> La organización Open Government Partnership (OGP) impulsa la existencia de Planes de Gobierno Abierto en cada uno de los Estados que suscribieron esta alianza. Cada Estado se compromete a elaborar un plan bianual, que abarca de forma transversal la mayor parte de las áreas de Gobierno y que es evaluado por un *Mecanismo Independiente de Revisión* formado por académicos, expertos independientes y miembros de la sociedad civil que forman parte de la OGP.

cial, política o administrativa– que facilite su implementación y un marco jurídico que legitime estos procedimientos» (Roa, 2013: 15).

Por otra parte, el optimismo que despierta el gobierno abierto tiende a olvidar que la «existencia de una sociedad que ejerce sus derechos y cuenta con las capacidades suficientes para decidir sin barrera alguna aún no es lo habitual en la realidad política y social» (Valenzuela, 2013: 136).

Tabla 4. De la Administración burocrática a la Administración abierta

Dimensión	Administración burocrática	Administración abierta
Modelo operativo	Jerárquico y rígido	En red, colaborativo y flexible
Prestación de servicio	Canal único y servicio estándar	Multicanal y servicio personalizado
Resultados	Opacos y basados en <i>inputs</i>	Transparentes y basados en <i>outcomes</i>
Toma decisiones	Unilateral	Participada

Fuente: Elaboración propia basado en Bermonte (2011) y Roy (2009).

### 1.5.1. *Transparencia y acceso a la información*

Como hemos visto en la sección anterior, cada vez se está haciendo más patente la necesidad de *querer saber* en distintos ámbitos de la sociedad<sup>16</sup>. Esto es lo que da lugar al concepto de transparencia, un concepto que no siendo del todo novedoso<sup>17</sup> cobra cada vez más importancia en el sentido de ofrecer a la ciudadanía más posibilidades de control y avanzar hacia formas de democracia más participativa. La transparencia adquiere su sentido pleno cuando un Gobierno está dispuesto a ser controlado y existen ciudadanos que estén dispuestos a ejercer dicho control<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> El «Estudio de la demanda y uso de gobierno abierto en España» del Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información señala que existe «una preocupación por la falta de transparencia de los Gobiernos y las Administraciones públicas» (pág. 24) y que «los mayores demandantes de información pública son los jóvenes entre 18 y 34 años, las personas con mayor nivel de estudios, los usuarios de Administración electrónica y redes sociales, así como quienes conceden una alta valoración a internet» (pág. 77).

<sup>17</sup> Las primeras leyes de acceso a la información son de mediados del siglo xx.

<sup>18</sup> «Si los hombres fueran ángeles, los Gobiernos no serían necesarios. Si los ángeles gobernarán a los hombres, tampoco serían necesarios los controles externos o internos en los Gobiernos. En la construcción de un Gobierno que será administrado por hombres que gobier-

Uno de los ejes fundamentales del concepto transparencia tiene que ver con la información. La transparencia se configura bajo un esquema de oferta y demanda de información que da forma a la relación Gobierno-ciudadano siendo la disponibilidad u ocultamiento de información un ejercicio de poder que determina dicha relación<sup>19</sup> (Oszlak, 2013: 4). Información que, aunque requiere tiempo (para adquirirla) y formación (para utilizarla) es el «menos costoso de todos los recursos de que dispone el poder»<sup>20</sup> (Oszlak, 2013: 9).

La publicidad de la información es parte importante de la llamada transparencia activa. Importa la información liberada pero también su utilización —que a su vez depende de los estándares de publicación elegidos—, el marco institucional y ético que obliga y sanciona, así como las capacidades administrativas y organizativas para hacer frente a la misma. Como subrayan Bertot y Jaeger (2010) la publicidad no siempre es efectiva, ya que se han de dar una serie de requisitos para que pueda serlo y se convierta así en transparencia; el requisito más importante, que exista conectividad digital y que la información que es accesible pueda ser también comprensible<sup>21</sup>.

La «transparencia no es un fin en sí misma, sino un medio para conseguir otros objetivos» (Zuiderwijk *et al.*, 2014, citado en Gascó, 2014: 16). De ahí la importancia del ámbito donde se aplica, es decir, «cómo interviene en la gestión pública o en la actividad legislativa, en aspectos como las políticas puestas en marcha, sus impactos o el proceso de toma de decisiones» (Gascó, 2014: 15). La calidad de las intervenciones públicas depende en gran medida de la de las instituciones democráticas y del buen gobierno de las mismas a través de principios como los de transparencia.

Es aquí donde adquiere relevancia la consecuencia que incorpora la transparencia cuando es entendida como publicidad activa: la rendición de cuentas; un concepto de amplio significado que incluye el derecho de acceso a la información. No se trata únicamente de la obligación que tiene un Gobierno de informar, sino también el derecho de los ciudadanos de recibir una explicación en el marco del «deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder» (Schendler, 2004: 13).

---

nen a otros hombres, la gran dificultad radica en lo siguiente: primero, debe permitirse que los Gobiernos controlen a los gobernados y, en segundo lugar, obligarlo a que se controle a sí mismo» (*The Federalist Papers*. n. 51: 337).

<sup>19</sup> En buena lógica los Gobiernos muestran una natural tendencia a difundir información que destaque sus logros y ocultar toda información que desacredite su gestión.

<sup>20</sup> Otros recursos de los que dispone el poder son coerción, información, medios materiales y personales, ideología y legitimidad.

<sup>21</sup> Tanto el acceso físico como el social son hoy menos complicados por cuanto todo está a un golpe de *click* en la red. Sin embargo, el acceso intelectual es más complejo, porque no solo entra en juego la calidad de la información sino también cómo se ofrece la misma.

La rendición de cuentas supera el cumplimiento del mínimo legal que representa la publicidad activa e involucra, por tanto, el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios para que los ciudadanos puedan realizar su propia valoración de la actividad pública.

Alude a un derecho cuyo uso se debe garantizar bajo el menor número de restricciones posibles, dentro de un contexto de legalidad, exigibilidad y anteponiendo su cumplimiento frente a otros valores que vulneren este derecho.

Son varias las herramientas necesarias para el desarrollo de un modelo adecuado de rendición de cuentas. En primer lugar, la ética y su plasmación en un comportamiento reglado<sup>22</sup> que incluya la promoción del derecho de acceso. En segundo lugar, una potente base tecnológica capaz de procesar la ingente cantidad de datos que maneja la Administración y los suministre en forma tal que los datos puedan ser reutilizados y presentados de manera que sean comprensibles para los ciudadanos. Por otra parte, la «convicción política que permita llevar a cabo estos principios» (Nonel, 2002: 14), incluyendo la capacidad sancionadora del Estado cuando los mismos se vean violentados. Por último, las capacidades instaladas en la ciudadanía para el ejercicio de este tipo de derechos.

Las relaciones entre transparencia y rendición de cuentas –por una parte– y legitimidad y confianza –por otra– no están del todo claras. Se intuye mayoritariamente –y así lo confirman varios autores como Hood (2011)– que existe una correlación y es positiva: más transparencia supondría más legitimidad y más legitimidad reforzaría la confianza pública en el Gobierno. La simple obligación de facilitar el acceso a la información pública sería un incentivo *per se* para mejorar el desempeño y la efectividad públicas; a su vez, mayor disponibilidad de información sobre ambos facilitaría una mayor preocupación por parte de los ciudadanos de los eventuales *efectos colaterales* de las políticas que, a su vez, redundarían en un incentivo adicional.

Sin embargo, a juicio de otros autores el «efecto no es universal» (Bauhr y Grimes, 2014: 309). Incluso los hay que defienden efectos no deseados de la transparencia en términos de legitimidad y confianza: su potencial capacidad de *infoxicar*<sup>23</sup> y confundir a unos ciudadanos que no necesariamente confían en los datos públicos que ponen a su disposición podría alejarles aún más del Gobierno; o que lo positivo de su impacto en términos de *limpiar* la vida pública al destapar casos de corrupción y mala administración se acabara

---

<sup>22</sup> Por ejemplo, por códigos de buen gobierno.

<sup>23</sup> Entendido como la distribución de grandes cantidades de información que no puede ser gestionada ni comprendida por los receptores de la misma.

traduciendo en una disminución de la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes.

### 1.5.2. *Participación y colaboración*

La transparencia es condición necesaria, pero no suficiente, para un Gobierno más abierto. Si lograr Administraciones transparentes es de por sí un objetivo difícil de alcanzar, hacer que los ciudadanos se impliquen de alguna forma en los asuntos públicos es otro de los asuntos de estudio y análisis. Algunos autores lo cuestionan abiertamente indicando que «los ciudadanos no están capacitados para indicar qué debe hacer el Gobierno» (Przeworski, 1998: 8), «ni pueden discernir sobre los temas públicos de manera autónoma o racional ni obtener soluciones claras para los problemas» (Schumpeter, 1976: 262), ni son participativos «cuando empiezan a poner en tela de juicio el funcionamiento de las cosas» (Von Haldenwag, 2005: 50) viendo al Gobierno con muchas deficiencias y desconfianza.

Todo ello justificaría la existencia de estructuras intermedias de representación que «expropian a los ciudadanos su influencia» (Pasquino, 1994: 25), asuman el poder de la toma de decisiones y canalicen el día a día de la gestión pública, a pesar de que todo ello «conduce a la democracia a la oligarquía» (Michels, 2008: 8). Se trata, en definitiva, de una participación institucionalizada, a través de instituciones formales y con instrumentos reconocidos en el sistema como son los partidos políticos.

Uno de los ejes del actual debate en torno a la calidad de nuestra democracia propone que a ese modelo representativo se superponga otro que pretende combatir las limitaciones de la representatividad y ensanchar la legitimidad promocionando que los ciudadanos se inmiscuyan en la toma de decisiones.

Un modelo de participación que permite la expresión ciudadana en diversos aspectos de la vida pública: decisión sobre la realización de determinados proyectos, diseño de políticas, ejecución o desarrollo de los mismos. Y lo hace sobre distintos niveles que van desde el de la preparticipación (información o consulta) a los de la transferencia de poder (implicación, colaboración o delegación)<sup>24</sup>.

Es este último aspecto el que más llama la atención. Según Arnstein (1969: 216) la participación, cuando no es pura cosmética, es «poder ciuda-

---

<sup>24</sup> La *Spectrum of Public Participation* de la International Association for Public Participation distingue cinco escalones: información (difusión unidireccional de información), consulta (sin compromiso), implicación (aceptar propuestas puntuales), colaboración (aceptar contribuir a parte del trabajo), delegación (ámbitos de decisión automática).

dano»<sup>25</sup>. Aumentar la participación implica redistribuir el poder en tanto que participen en el ciclo completo las personas a las que afecta el problema o la decisión, que saben sobre el asunto, que habrán de implantar la solución, que sufrirán el cambio o se beneficiarán del nuevo servicio. Supone en este caso que se produzca «la cesión, distribución o delegación del poder desde la autoridad formal hacia la iniciativa ciudadana» (Ortiz de Zárate, 2010: 37) retornando así a los individuos el poder que originalmente les correspondía. «No se trataría de gobernar súbditos, sino ciudadanos con capacidad de influenciar el curso de acción respecto de los asuntos públicos» (Valenzuela, 2013: 146). Creighton (2005: 9), sin embargo, conceptualiza la participación pública como un proceso de intercambio comprendido de cuatro fases: «informar al público, escucharle, comprometerse en resolver problemas y desarrollar acuerdos».

«La participación se asocia con actuaciones como la consulta y deliberación, o la toma de decisiones» (Gascó, 2014: 14), mientras que la colaboración lo hace más con la coproducción, la interoperabilidad o la innovación social. Permite diversificar el saber y complementar las opiniones particulares de expertos con una *sabiduría de las multitudes* (Surowiecki, 2005) que, al ampliar el espectro a políticos, ciudadanos comunes, representantes de grupos de interés o afectados, puede dotar de mayor calidad a la acción pública.

El cómo ejercitan los ciudadanos la participación es otra cuestión. Aunque los ciudadanos no son, por naturaleza<sup>26</sup>, sujetos participativos abundan determinados planteamientos que ofrecen una mayor «ciudadanización» de la gestión pública (García del Castillo, 2014: 92) o la introducción de la «poliarquía», entendida esta como aquel «sistema muy representativo a la vez que francamente abierto al debate público» (Dahl, 1993: 18). Consideran estas posturas que una sociedad política es una comunidad de ciudadanos que actúan conjuntamente y no una simple agregación de sujetos individuales que se reparten un bien público común.

Participar en la medida que suponga desplegar una ética de cooperación tendente a implicar –y no solo escuchar– contribuye a forjar una determinada actitud que otorga ciertas dosis de autonomía, responsabilidad, pertenencia y

---

<sup>25</sup> Arnstein (1969: 217 y ss.) distingue tres planos a la hora de definir una participación efectiva. El de la «no-participación» que pretende sustituir la participación mediante mecanismos de manipulación; el de la «participación simbólica» en el que se permite a la ciudadanía escuchar y ser escuchada. Y, por último, el verdadero «plano del poder ciudadano» en el que la ciudadanía participa en la toma de decisiones mediante mecanismos de negociación y acuerdo.

<sup>26</sup> Diversos estudios analizan perfiles ciudadanos que son más proclives a la participación. Uno de ellos, el «Estudio de la demanda de gobierno abierto en España» del Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información señala a las personas con estudios superiores, usuarios de *internet*, las redes sociales o los servicios *online* los más propensos a participar (p. 25).

compromiso. En cualquier caso, el éxito de los procesos de participación ciudadana viene condicionado por una serie de factores.

En primer lugar, que exista una causa, una razón, un *leitmotiv* claro, que motive a los ciudadanos a participar y a los Gobiernos a plantearse la decisión si procede abrir un proceso participativo. Cuestión aparte es si los mecanismos para dar cauce a dicha motivación han de ser permanentes o limitados a resolver cuestiones puntuales.

En segundo lugar, que la participación esté organizada y la implementación de las iniciativas sea cuidadosamente planificada y monitorizada durante toda la vigencia de la experiencia. Es preciso contar con una arquitectura de participación y con políticas de impulso y dinamización para que adquieran sentido los instrumentos puestos a disposición. Autores como Di Maio (2009) recomiendan que junto al enfoque «ciudadano céntrico», exista otro «empleo céntrico» que logre movilizar a los servidores públicos, entendiendo que no es posible abrirse a la participación ciudadana sin abrirse a la participación interna.

En tercer lugar, que exista capacidad de acceso y uso de la información. «Contar con información fiel suficiente y oportuna» es un requisito base sin el cual difícilmente se puede participar (Martí, 2008: 8). La existencia de una cultura de transparencia es condición necesaria, aunque no suficiente, para que un Gobierno se abra a la participación.

En cuarto lugar, que existan canales de uso sencillo para que se puedan expresar<sup>27</sup>, en número suficiente pero no excesivo (Snead, 2013)<sup>28</sup>.

En quinto lugar, que perciban que de algún modo se reconozca que los que participan son parte activa en la toma de decisiones, que sus aportaciones no caigan en *saco roto*, sino que se tengan en cuenta y, quizá, sirvan para algo.

Pero la participación también ofrece sombras que han de ser tenidas en cuenta. No siempre contribuye a mejorar los procesos de acción pública. En ese sentido la sobrerrepresentación que se otorga a quien más participa puede significar que se sustituyan determinadas voces por otras especialmente volcadas en promover un interés particular. Esto a su vez puede agravar desigual-

---

<sup>27</sup> El «Estudio de la demanda de gobierno abierto en España» del Observatorio Nacional Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información indica que la mejora de las herramientas de búsqueda en las web gubernamentales, la presencia en las redes sociales, proporcionar información personalizada a través de dispositivos móviles o la dinamización de foros *online* son canales muy valorados de cara a lograr una mayor participación (p. 107).

<sup>28</sup> Snead dirigió un estudio para examinar el uso de canales de redes sociales para fomentar la participación. Encontró que los ciudadanos interactúan y participan de estos medios para estar informados de las actividades públicas. Sus propuestas de mejora se basan en la utilización de una menor tipología de canales.

dades y ahondar en la brecha social al no ser tenidas en cuenta opiniones de aquellos que, queriendo participar, no pueden hacerlo por los motivos que fueren.

Otro aspecto a considerar es cuáles son las dosis adecuadas de participación que han de impulsarse desde la Administración. Algunos estudios empíricos demuestran que la participación se promueve únicamente con el objetivo de cubrir el expediente. Se plantea asimismo la duda de si la participación puede obstaculizar el desarrollo de la gestión<sup>29</sup>.

Otro aspecto a tener en cuenta son los costes. Los procesos de participación, bien ejecutados, son costosos por cuanto necesitan acciones específicas de preparación y dinamización. En este sentido, medir el coste-beneficio de estas iniciativas no es sencillo ya que, siendo los costes claros y directos, beneficios como la mejora de la calidad democrática o la mayor legitimidad no son medibles de forma tangible. Sin duda este es un factor fundamental para que los procesos de participación no acaben de arrancar con convicción en muchas Administraciones.

Tabla 5. **Las dimensiones del gobierno abierto**

<b>Dimensión</b>	<b>Gobierno abierto</b>
Transparencia	Visualización de datos e información Datos abiertos
Participación	Debates públicos Consultas ciudadanas
Colaboración	Codiseño de políticas Cocreación de valor Nuevos modelos de gestión de servicios Interoperabilidad

Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen (2012).

### 1.5.2. *Innovación pública como motor de reformas*

Hablar de innovación es hablar de una parte fundamental en la transformación de la gestión pública. La innovación «no es tanto una opción para el sector público, sino una obligación» (Cortés, 2014b: 18). El contexto de eco-

<sup>29</sup> García del Castillo (2014: 108) concluye que en «al menos un tercio de los casos (respuestas a pregunta expresa) se considera que la participación obstruye los procesos de gestión pública».

nomía del conocimiento basada en el uso intensivo de la tecnología y alta cualificación del factor trabajo deja en mal lugar a una Administración pública anclada en esquemas del pasado.

Como indica Longo (2012: 46) «la necesidad de cambio parece haberse impuesto a las tradiciones seculares de la estabilidad, rutina y predictibilidad, características del módulo burocrático de la Administración pública en el que el que el formalismo impregna cualquier cambio»<sup>30</sup>. Y es que el modelo de burocracia pública encuentra grandes dificultades en un mundo disruptivo en el que el usuario adquiere un papel principal y las emociones junto a la inteligencia impulsan la creación de valor.

Tecnología, instituciones y mentalidades cambian a ritmos diferentes. La tecnología, rápidamente. La sociedad y sus instituciones se ven lastradas por inercias y lo hacen a un ritmo más lento. Las mentalidades y las prácticas solo cambian al final.

En este contexto de nueva economía y nueva sociedad la innovación –en su sentido más práctico– se ofrece como palanca de cambio para atender los nuevos retos de la gestión pública: más y mejores servicios, prestados más eficientemente y alineados con demandas reales de los ciudadanos.

No hay consenso académico en cómo definir la innovación pública. Para autores como Pollitt (2008), citado por Ramírez-Alujas (2012: 10), la innovación «no es un objeto concreto». Otros como Mulgan (2009), citado por Ramírez-Alujas, (2012:12), la relacionan con una idea radical o algo nuevo que sirve para implementaciones de éxito ante un cambio necesario.

Innovar, siguiendo de nuevo a Longo (2012: 62), es «también incorporar los nuevos valores al quehacer de las Administraciones públicas» y despertar la conciencia del cambio en unos gestores que deberán reconocer, aceptar y asumir implicaciones de innovar en las tres esferas política, estratégica y operativa (Ramírez- Alujas, 2012: 36).

Teniendo en cuenta que parte significativa de los desafíos de la innovación en la gestión pública tiene que ver con las condiciones y modos mediante los que las Administraciones actúan y se relacionan con su entorno social<sup>31</sup>, apa-

---

<sup>30</sup> Según Wagensberg (2003) la solución no trivial para continuar vivo, cuando la incertidumbre aprieta, combina dos estrategias: la de mejorar la anticipación y la de mejorar la acción. Con esta reflexión se indica que el verdadero camino para lograr la sostenibilidad en las organizaciones es impulsar a los individuos, a las instituciones y a las empresas a aprender y a innovar.

<sup>31</sup> Según Bughin, J. (2012) en los próximos años se producirán cambios significativos en la inteligencia colectiva. Los tres más probables: la eliminación de barreras entre empleados y clientes; la autoorganización de equipos de trabajo en el marco de organizaciones más planas; y las decisiones basadas en datos.

recen nuevos conceptos como la colaboración, que en cierto modo se contraponen a los atributos de autosuficiencia, jerarquía y especialización propios de las burocracias públicas. Colaborar para innovar implica un replanteamiento en el marco de relaciones entre los poderes públicos y otros actores sociales, que aproveche las «capacidades de redes externas o comunidades mediante la existencia de redes de innovación que sirvan para acelerar la obtención de resultados» (Nambisan, 2008: 11). En cierta forma se trata de que los Gobiernos compartan o cedan parte de su autoridad a la hora de definir cuáles son las nuevas formas de producir valor público.

La cuestión que se plantea no es, por tanto, *Gobierno sí o Gobierno no*, sino cómo extender su capacidad o cómo las responsabilidades pueden ser compartidas. La respuesta está en muchas ocasiones en modelos como los de «innovación abierta», «haciendo mejor uso del conocimiento externo o interno» (Chesbrough, 2009: 154) o el *crowdsourcing* (Howe, 2006:1) que potencian la «externalización o subcontratación a terceros» de ideas, talento o conocimiento, sin que exista autoridad formal o jerarquía reconocida.

Comienza a hablarse sin complejos de narrativas de innovación que incluyen aspectos como la aplicación del *pensamiento de diseño* (*design thinking*) o la creatividad a la gestión y políticas públicas. Se trataría de pasar de diseñar para el ciudadano a diseñar con él, en un proceso de aprendizaje continuo para la búsqueda de soluciones compartidas.

## 2. LA REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA. RASGOS CARACTERÍSTICOS

### 2.1. El cambio tecnológico. Ideas principales

El prodigioso desarrollo de la tecnología es uno de los factores más significativos a los que nos venimos enfrentando como sociedad. La tecnología es, sin duda, el catalizador que impulsa en gran medida los cambios sociales, económicos y políticos que se vienen produciendo. Por poner un ejemplo: la crisis de empleo<sup>32</sup>, que a su vez conlleva severos efectos sociales y políticos, estará cada vez más condicionada por la llamada *cuarta revolución industrial* (Schwab, 2016): la automatización de tareas industriales, la robó-

---

<sup>32</sup> Para profundizar en la relación entre la crisis de empleo y la tecnología puede consultarse Frey y Osborne (2013).

tica, el *internet de las cosas*<sup>33</sup> o el *machine learning*<sup>34</sup>. Instrumentos todos ellos que pueden provocar la supresión de un elevado número de puestos de trabajo<sup>35</sup> o poner sobre el tapete nuevos dilemas éticos y sociales a resolver (Ortega, 2016). Otro caso es la utilización de la tecnología para ejercer nuevas formas de activismo político o social, el llamado *ciberactivismo* (Quintana y Tascón, 2012).

La tecnología está detrás de los procesos de cambio social y condiciona en gran medida su velocidad e intensidad. No se trata este de un descubrimiento reciente. Hace ya décadas autores como Abramovitz (1956), Kendrick (1956) o Solow (1957) empezaron a abrir paso al reconocimiento del progreso tecnológico como fuerza motriz del crecimiento, la productividad y, por ende, la mejora de las condiciones de vida de la población. Los patrones tecnológicos evolucionan a una velocidad que tiende a ser exponencial<sup>36</sup>, siempre por delante de otros fenómenos de cambio que van adaptándose gradualmente al nuevo contexto digital. Este *gap* tiene especial importancia y plantea no pocos retos, no solo en términos de aprovechamiento de las oportunidades que florecen sino también en cómo la sociedad puede seguir teniendo las riendas de un proceso que, caso de no ser controlado, puede acarrear fatales consecuencias.

## 2.2. De la sociedad industrial a la sociedad del conocimiento

Si hay algo que hoy caracteriza el proceso de desarrollo tecnológico es que ha permitido que la tecnología se convierta en un instrumento fácilmente accesible, manejable y con alcance universal para todos los ciudadanos. La tecnología ha entrado a formar parte de las vidas de millones de personas, gracias a lo cual hemos pasado de una *tecnología para técnicos* a una *tecnología para ciudadanos*.

Aunque el primero que utiliza el término *sociedad del conocimiento* es Machlup (1962), el concepto de sociedad telemática aparecerá después con Minc y Nora (1978). En los años noventa se empieza a acuñar el término *sociedad*

---

<sup>33</sup> Se refiere a la interconexión digital de objetos cotidianos a internet. Se prevé que para 2020 habrá más de 50 billones de objetos interconectados.

<sup>34</sup> Es un área de la inteligencia artificial que describe cómo las máquinas pueden aprender y adoptar comportamientos a partir de información.

<sup>35</sup> Hasta 5 millones en los 15 países más industrializados del mundo, según diversos estudios.

<sup>36</sup> El avance que tuvo la humanidad en 20000 años es comparable al que ha desarrollado en los últimos 100 años. Varios ejemplos: los móviles inteligentes han tardado en reemplazar a sus predecesores la mitad de tiempo que tardó la banda ancha en reemplazar la conexión telefónica. Mientras que la radio tardó 30 años en alcanzar 50 millones de oyentes, Facebook ha tardado tan solo 2 años en alcanzar esa misma cifra de usuarios.

*de la información* para denominar a aquella que surge en los países avanzados como evolución de la sociedad industrial y cuyos principales rasgos identitarios son las transformaciones derivadas de tecnologías que surgen en aquellos momentos.

Es en el año 1993, con Europa sumida en la crisis económica del momento, cuando el Consejo Europeo encarga a la Comisión la preparación de un informe sobre la estrategia necesaria para estimular el crecimiento, el empleo y la competitividad a largo plazo. El resultado será un libro blanco bajo el título «Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI»<sup>37</sup> gracias al cual, por primera vez en Europa, se da a conocer el concepto de «sociedad de la información» (Comisión Europea, 1993: 99-108). En el libro blanco se afirma que, aun no habiendo cura milagrosa para salir de la crisis económica, una de las claves del desarrollo futuro consistirá en apostar decididamente por la sociedad de la información<sup>38</sup>. Además, apunta varios cambios en la escena internacional: una nueva revolución tecnológica que provocaría una veloz transformación, entre otras, de las técnicas, los empleos y las competencias donde la posesión y circulación de la información serían factores clave. Señala a su vez la creciente externalización las actividades productivas y el crecimiento de los servicios.

Como complemento, en 1993, el Consejo Europeo solicita un informe de expertos con medidas necesarias y específicas para potenciar las infraestructuras de telecomunicaciones en Europa. El documento final «Europa y la sociedad global de la información. Recomendaciones al Consejo Europeo» –también llamado Informe Bangemann<sup>39</sup>– pone de manifiesto la urgencia de adoptar medidas inmediatas relativas a la creación de un entorno normativo favorable, así como promocionar el potencial de estas nuevas tecnologías para la creación de mercados de productos y servicios tecnológicos.

Comienza por aquel entonces, mediados de los años noventa del siglo pasado, a popularizarse internet en su primer formato de expresión, la llamada *web 1.0*.

---

<sup>37</sup> Atribuido a Jaques Delors, político europeo de nacionalidad francesa. Miembro del Partido Socialista francés, fue presidente de la Comisión Europea entre 1985 y 1999.

<sup>38</sup> En concreto el libro blanco señala que «la dimensión europea ofrece óptimas posibilidades para el auge de la sociedad de la información. Por ello, la Comisión propone, en una colaboración entre el sector público y el privado, acelerar la creación de autopistas de la información (redes de banda ancha), y desarrollar los correspondientes servicios y aplicaciones» (Comisión Europea, 1993: 14).

<sup>39</sup> Su coordinador fue Martin Bangemann, abogado y político alemán que fue líder del Freie Demokratische Partei y vicepresidente de la Comisión Europea, brazo ejecutivo de la Unión Europea entre 1988 y 1995. Permaneció como miembro de la Comisión hasta 1999.

### 2.3. La evolución de internet

Hablar de la evolución de internet supone hablar en primer lugar de la web 1.0, una estructura estática, compuesta por páginas que se actualizan periódicamente en las cuales los usuarios no pueden interaccionar. En definitiva, páginas unidireccionales de gestión centralizada. Es el momento en que nacen el correo electrónico, los navegadores o los botones de búsqueda. Gracias a esta internet básica surgen numerosos contenidos, la mayor parte de los cuales generados por empresas y medios de comunicación bajo el modo *emisor-receptor*. La red de finales del siglo pasado era una «red de empresas» (Dans, 2010: 3), a modo de galería comercial electrónica para vender productos o ideas y, a continuación, llevar a cabo la correspondiente transacción, siempre por el canal de ventas convencional.

El pinchazo de la burbuja *puntocom*<sup>40</sup> en otoño 2001 marcó un punto de inflexión para el desarrollo de la red. Arranca una nueva época cuando empieza a aparecer el concepto de la web 2.0, la segunda generación de la evolución de internet, un giro transcendental que supuso una gran revolución en el mundo *online*.

Las primeras menciones a la web 2.0 aparecen unos años antes, en concreto en 1999<sup>41</sup>. Pero el concepto, tal como hoy lo entendemos, fue presentado por primera vez por O'Reilly<sup>42</sup>. «La web 2.0 no consiste en un rediseño de internet sino la explosión del poder oculto latente en ese universo» (O'Reilly, 2011: 14) a «través del desarrollo de una serie de herramientas sencillas» (Dans, 2010: 4).

De ahí nace una red dinámica en la que cualquier usuario puede encontrar su espacio. Esa es precisamente la idea fundamental asociada a la web 2.0, la de *user generated content*<sup>43</sup>. Es decir, mientras que en la internet estática el contenido era generado unidireccionalmente por un productor del mismo, la web 2.0 permite a los usuarios un rol más activo al posibilitarles coproducir

---

<sup>40</sup> Tuvo lugar entre 1997 y 2000, periodo durante el que se produjo un fuerte incremento de los valores bursátiles de empresas tecnológicas, lo cual degeneró en una burbuja especulativa que dio lugar a la quiebra de un gran número de ellas.

<sup>41</sup> La mención exacta figura en un controvertido artículo titulado *The Fragmented Future*. En él Dinucci (1999: 32) subraya que «...the defining trait of web 2.0 will be that it won't have any visible characteristics at all...». Aunque a partir de esta afirmación no se puede suponer que el autor anticipara cómo iba a ser el escenario posterior de la web 2.0 sí que anticipa un cambio de dirección en la evolución de la red.

<sup>42</sup> Tim O'Reilly fue un fuerte impulsor de los movimientos de *software* libre y código abierto. Habló de web 2.0 por primera vez en una conferencia organizada por O'Reilly Media de la que era fundador y presidente. Por este motivo a O'Reilly se le atribuye el título honorífico de *padre de la web 2.0*. Crítico y visionario, desde hace ya varios años viene anticipando que la web 2.0 es un concepto obsoleto.

<sup>43</sup> También se emplean otros conceptos como *user centered* o *usuariocéntrica*.

contenidos, colaborar y participar en redes que crecen y se retroalimentan. Es una «tecnología del usuario, que parte de él, hecha por él y para él» (Bonsón *et al.*, 2012: 5).

Este protagonismo directo del usuario «pone en cuestión la necesidad de intermediación» (Subirats, 2011: 49), especialmente de aquella que no aporta valor. La característica de web *como plataforma* permite a los usuarios acceder a cualquier información desde cualquier dispositivo conectado a internet. Y hacerlo además a un muy bajo coste y de una forma muy simple. De ahí que algunos autores como Pardo (2014: 363) hablen de «nuevo espacio público virtual» en el que se produce la «democratización» de la información (Subirats, 2011: 25) siendo esta una de las más importantes contribuciones de las también denominadas *tecnologías sociales*.

A la posibilidad de acceder se une la de interactuar, compartir y difundir contenidos por los propios usuarios. Es otra de las características principales de la web 2.0: su carácter viral. Esto hace posible que se produzcan vínculos horizontales entre personas, una mayor implicación de quienes así lo deseen y se potencie el rol de los usuarios.

La web 2.0 también ofrece oportunidades para cualquier tipo de organización. En primer lugar, permite una mayor proximidad, singularidad y personalización de la información o los servicios, al margen de medidas uniformadoras.

En segundo lugar, permite la reciprocidad y el establecimiento de una comunidad a la que, más allá de poder ser informada, se puede hasta conversar.

En tercer lugar, permite intensificar la colaboración, es decir, nuevas vías para contribuir, quien pueda y lo desee, en resolver los problemas.

Por último, permite universalizar la producción de contenidos y, por ende, mejorar la transparencia.

Tabla 6. **Atributos principales de la web 2.0**

<b>Web 2.0</b>
Larga cola (valor de la <i>masa</i> )
La información como activo
Muchos saben más que unos pocos
Viralidad
La espiral <i>beta</i>
Multiplataforma
Orientada a la cooperación (más que al control)

Fuente: Elaboración propia a partir de López (2011).

Y todo lo anterior se produce gracias a una variedad amplísima de aplicaciones que evoluciona constantemente: servicios para publicar, distribuir y compartir contenidos<sup>44</sup> crear conocimiento colectivo<sup>45</sup>, almacenar información<sup>46</sup> o redes que permiten la interacción social<sup>47</sup>.

Desde un punto de vista tecnológico la web 2.0, como plataforma que conecta personas, está viéndose ya hoy superada por una auténtica explosión de la conectividad derivada del *internet de las cosas*. Más de la mitad de las conexiones en internet son entre cosas, objetos cotidianos que nos rodean como la televisión o el frigorífico, que están conectados en red.

Las conexiones producen datos. Y los datos, la «nueva sangre de la economía» (O'Reilly, 2011: 14), han dado lugar a modelos de negocio, como Google y Facebook. La generación de grandes cantidades de datos, su análisis y la posibilidad de trazar tendencias, patrones de comportamiento que permitan el autoaprendizaje, llevará a cambiar los procesos de negocio en numerosos sectores. Pero el dato, origen de oportunidades, lo es también de numerosas controversias<sup>48</sup> que demandan regulación.

---

<sup>44</sup> Blogs, Instagram, Twitter, Youtube, Whatsapp, Snapchat las principales. De todas ellas los usuarios se van inclinando cada vez más por aquellas que utilizan contenidos audiovisuales (fotos y vídeos) o una comunicación inmediata, sencilla y ágil. Van abandonando las que se basan en textos escritos de mayor elaboración (blogs).

<sup>45</sup> *Wikis*. La más conocida la Wikipedia.

<sup>46</sup> Google Drive.

<sup>47</sup> Facebook, la red social por excelencia.

<sup>48</sup> Por ejemplo, para qué se van a utilizar.

Todos estos aspectos alrededor del dato, su gestión e interpretación por máquinas inteligentes, dan a su vez lugar a pensar en una nueva evolución de la red, la 3.0, también llamada por algunos autores «web semántica» (Berners-Lee *et at.*, 2001: 17). Bajo esta concepción, la red sería un gran repositorio de datos a los que se accedería con instrumentos de inteligencia artificial o geolocalización que se adaptarían mejor al patrón de conocimiento humano que los clásicos buscadores a los que estamos acostumbrados. Estructuras más dinámicas, personalizadas, capaces de interactuar en numerosos dispositivos (tabletas, relojes, electrodomésticos, espejos, etc.) en las que personas, objetos y aplicaciones de todo tipo generarían ingentes volúmenes de datos en un entorno caracterizado por la hiperconectividad.

**Tabla 7. Comparativa de las características de las web 1.0., 2.0 y 3.0**

Web 1.0	Web 2.0	Web 3.0
Personas -> web	Personas -> personas	Aplicaciones -> aplicaciones
Emisor y receptor	Multidireccional y asíncrona	Multidireccional, asíncrona y geoespacial
Portales	Bitácoras	Apps y agentes de usuarios
Visualización	Acción por <i>click</i>	Alertas automáticas
Directorio	Etiquetado	Inteligencia
Publicar	Participar	Procesar, predecir, y transferir información
Dominios	Motores de búsqueda	Tratamiento inteligente de datos
Gestión de contenidos ligados a publicidad	Contenidos colaborativos	Mapas temáticos automáticos

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Aguirre (2013), O'Reilly (2005), Van der Henst (2005) y Bravo (2007).

## 2.4. El contexto digital

Gracias a internet es posible una revolución conceptual en la forma de entender los negocios, el modelo productivo, las relaciones sociales o los patrones de consumo. Las tecnologías no se imponen, sino que son los ciudadanos los que las adoptan en función o no de la utilidad que les vean.

La tecnología ha dado origen a una realidad social de «ciudadanos digitales» (Prensky, 2001: 1). Ser ciudadano digital implica entender las tecnologías y ser capaz de utilizarlas para crear valor, una tendencia que se consolida año

a año. El factor demográfico es uno de los que mejor expresan el *boom* que el uso de la tecnología ha alcanzado en los últimos años. Landsbergen (2010: 139) lo señala además como uno de los mecanismos para avanzar hacia el Gobierno 2.0 a través del «empoderamiento de los individuos y la aparición de nuevos líderes».

La utilización que los ciudadanos hacen de estas tecnologías es diversa, variando desde una actividad más pasiva (lectura de blogs, o visionado de vídeos), una participación activa (comentarios a contenidos ya creados) hasta llegar a una franja minoritaria que se anima a crear contenidos propios. El primer grupo, también llamados «lurkers» (Nielsen, 2006: 1), es el más numeroso.

Tabla 8. **Perfiles más habituales de usuarios en redes sociales**

Web 1.0	Web 2.0
Creadores	Generan contenido propio y lo difunden. Los menos
Espectadores o <i>voyeurs</i>	Solo usan las redes para acceder a información. Los más
Inactivos	Se dieron de alta un día en un perfil, pero no lo usan nunca
Conversadores	Además de generar contenido propio interactúan con el resto de usuarios

Fuente: Elaboración propia a partir [www.reinventandomipasion.com](http://www.reinventandomipasion.com).

Es en torno a la tecnología donde ha surgido una nueva filosofía de vida, en lo personal y lo profesional, una nueva ética, la ética *hacker* tal y como propone Himanen (2001), basada en la «libertad en beneficio del procomún» (Jiménez, 2013: 345).

Son varios los valores que sustentan esta ética de la que estamos hablando. Uno de los más importantes es la capacidad de pensar en términos de comunidad, de colaboración. Hacerlo lleva de inmediato a una mayor facilidad para participar en procesos de cocreación, de *crowdsourcing*<sup>49</sup> o innovación abierta.

La *ética hacker* predica la transparencia, honestidad, apertura y la humildad en cuanto a la presencia en la red. De ahí que la escucha sea una actitud apreciada como garantía de éxito en cualquier actuación. Otro de los valores que lleva implícito es el espíritu *beta*, prueba y error constante, lo cual hace

<sup>49</sup> También denominada «inteligencia colectiva».

imprescindible interiorizar que existe un riesgo implícito a equivocarse que debe tenerse en cuenta sin que ello implique parálisis.

Tabla 9. **Los valores culturales en el contexto digital**

<b>Cultura burocrática</b>	<b>Cultura hacker</b>
Autosuficiencia	Compartir
Rutina	Curiosidad, creatividad
La norma como excusa	La norma como solución
Cautelas	Riesgo
Formalismos	Accesibilidad
Opacidad	Transparencia
Control	Empoderamiento

*Fuente:* Elaboración propia.

La eclosión de la comunicación y la hiperconectividad que ha supuesto el afianzamiento de las tecnologías de la información ha facilitado la aparición de un nuevo elemento de poder: la información. El poder ya no se corresponde exclusivamente con el capital, sino también con la capacidad de los ciudadanos de obtener información y compartirla.

Respecto al primero de ellos, obtener información, nos encontramos en un escenario donde el acceso abierto al conocimiento y la reducción de barreras de acceso (costes, complejidad, etc.) ha dado lugar a una abundancia digital –entendida esta como cantidad de información<sup>50</sup>– como nunca anteriormente había existido en la historia de la humanidad.

La capacidad de compartir la información se ha incrementado exponencialmente con las tecnologías que son capaces de conectar personas y objetos. De ahí que proliferen las llamadas *estructuras en red* formadas por individuos que, en este contexto, autores como Hauben (1993: 1) han venido a llamar *netizens*<sup>51</sup>. Se trata de personas que «físicamente viven en un lugar, pero están en contacto con gran parte del mundo vía digital» (Hauben, 1993: 1), es decir,

<sup>50</sup> Importante subrayar que mayor cantidad de información no implica necesariamente mayor conocimiento. La información va acompañada también de la «desinformación».

<sup>51</sup> El término aparece por primera vez en el artículo de Hauben (1993) que comienza de la siguiente manera: «Welcome to the 21<sup>st</sup> Century. You are a Netizen».

se conectan personas sin ni siquiera contacto físico pero que comparten un determinado interés que, bien de manera coyuntural –por una causa, una idea, un evento– o permanente les hace unirse y donde la «masa crítica es factor clave» (Hauben, 1993: 4). Se favorece así la movilización, aunque está por ver si esta mayor facilidad se traduce una reducción de la brecha digital o por el contrario mantiene una «brecha democrática entre aquellos que para un mayor dinamismo cívico usan múltiples recursos políticos existentes en internet y los que no lo hacen» (Norris, 2003: 12).

El contexto digital también da lugar a amenazas o nuevos problemas que surgen y hay que considerar. «La brecha digital»<sup>52</sup> –a la que también se refiere Norris (2003: 3-25)– nace de la desigualdad social y económica y apunta a la separación que existe entre las personas que utilizan las tecnologías de la información como parte de su rutina diaria y aquellas que no tiene acceso a las mismas o, aun teniéndolo, no saben utilizarlas.

Existen por tanto condicionantes que tienen que ver con las infraestructuras y otros con factores sociales, económicos o culturales. Los primeros son costosos pero abordables en el marco de estrategias que sumen esfuerzos de Gobiernos, sector privado y sociedad civil<sup>53</sup>; los segundos son mucho más complejos porque tiene que ver con el grado de madurez y conocimiento de la sociedad, así como con determinados hábitos que, por arraigados a lo largo del tiempo, son difíciles de cambiar.

Otras amenazas están relacionadas con la capacidad de las redes para movilizar, pero no para nobles causas sino para cometer actos delictivos<sup>54</sup>. Las tecnologías sociales permiten un exhaustivo control de datos, un sofisticado *marketing* político y dan opción a «altas posibilidades de manipulación informativa<sup>55</sup> con poco margen para generar cambio» (Subirats, 2011: 30).

Existen también temores porque la hipotética mayor capacidad de presencia e intervención por parte de los ciudadanos acabe degenerando en mayores capacidades de control de los poderes públicos y las grandes corporaciones<sup>56</sup>, ya que son estos actores los únicos con capacidad para gestionar y obtener

---

<sup>52</sup> Procede del inglés, *digital divide*. Su autoría no está clara; algunos lo atribuyen a Simon Moores, otros a Lloyd Morrisett.

<sup>53</sup> Un caso concreto de este tipo de estrategias fue la Cumbre Mundial sobre Sociedad de la Información celebrada entre 2003 y 2005 en Ginebra y Túnez.

<sup>54</sup> El más claro ejemplo de esto es la aparición de fenómenos terroristas globales como *Daesh* que nacen de una ideología –el yihadismo– y son capaces, gracias a la tecnología, de captar para esta causa a miles de personas dispuestas a actuar en cualquier parte del mundo.

<sup>55</sup> La manipulación informativa incluye las llamadas *fake news* (noticias falsas o bulos) que circulan por las redes inducidos por Estados, grupos de desinformación u otro tipo de actores con interés en un asunto en cuestión.

<sup>56</sup> Existen no pocas referencias al creciente proceso de concentración de poder en una serie de empresas tecnológicas como Google, Facebook, Apple o Amazon, por ejemplo, en el

resultados a partir de los cada vez más grandes volúmenes de información disponibles en la red. O se teme también por la sobrerrepresentación que una mayor participación en el ecosistema digital puede otorgar a determinados actores en la formulación y diseño de determinadas políticas públicas.

## 2.5. Las redes y su impacto en las organizaciones

Las redes son ampliamente estudiadas por diversas disciplinas de las ciencias sociales<sup>57</sup>. No es esta investigación el lugar para profundizar en una materia tan específica pero sí para repasar someramente algunas ideas básicas al ser un trabajo que tiene en las redes sociales digitales su base fundamental.

Hasta finales de los años ochenta, los modelos de Gobierno de las relaciones se definían en una doble dimensión como «jerarquías» o «mercados» (Williamson, 1975: 41-57), admitiéndose como posible una combinación de ambas, pero es Ouchi (1980: 135) quien por primera vez señala un tercer modelo a través del concepto de «clan» dotado de «solidaridad orgánica para lograr alto desempeño y bajo oportunismo».

Las redes, en cierta medida, derivan de esta idea de «clanes» y no son algo novedoso, ya que bajo otra denominación se lleva hablando de ellas desde hace décadas. Más allá de ello, la existencia de la globalización y la tecnología han sido el catalizador para su universalización.

Para Mayntz (1993: 8) una red es «una estructura multinodal conectada pero no rígidamente acoplada en partes». Castells (2001: 154) ha llegado a acuñar el término «sociedad red» para referirse a «individuos que están reconstruyendo el modelo de interacción social con la ayuda de nuevas posibilidades tecnológicas».

La *gobernanza en red* pone énfasis en los actores, que están enfocados en construir una relación de confianza y de alcanzar el éxito como fruto de la acción conjunta. Emerge una nueva racionalidad basada en la creación de una cultura organizativa compartida (Considine y Lewis, 2003: 133).

---

ámbito del control de la información, lo que plantea incertidumbres a los editores de medios de comunicación.

<sup>57</sup> La sociología probablemente es la más importante de todas aquellas disciplinas que tocan este campo.

Tabla 10. **Redes y modelos de gobernanza**

	<b>Fuente de racionalidad</b>	<b>Atributo principal</b>	<b>Modelo de gestión</b>
Gobernanza procesal	Norma	Garantías	Burocrático
Gobernanza corporativa	Gestión	Objetivos	Nueva gestión pública
Gobernanza de mercado	Competencia	Costes	Nueva gestión pública
Gobernanza en red	Cultura	Flexibilidad	Relacional

*Fuente:* Adaptación propia basado en Clarke (2007).

Las características de una red se articulan en base a los elementos que la forman.

En primer lugar, los actores dependientes entre sí que despliegan relaciones basadas en la complementariedad y el ajuste mutuo con un «gestor que actúa como mediador o gestor de procesos» (Saz-Carranza, 2004: 1). Los miembros de la red y las conexiones que se establecen son pues los dos factores determinantes de la misma, pero no son los únicos.

En segundo lugar, el activo que se comparte –normalmente información– y el grado de interacción son también aspectos relevantes. Los mecanismos de decisión de los actores son independientes entre sí, pero estos interactúan negociando y ajustándose sobre la base de su reputación y el control establecido. Huxham y McDonald (1992: 53) apuntan a una «metaestrategia» que es la «estrategia formulada después o durante la formación de la red de colaboración».

Los tipos de redes son muchos y variados. Por un lado, las autónomas, las redes de grupos de interés o las que forman parte de estructuras burocráticas formales; las sociales –relaciones entre personas y de carácter informal– e interorganizativas –relaciones entre organizaciones y con un mínimo de formalización–.

Hablar de redes y poder es inevitable por cuanto ambos van directamente relacionados. Castells (1996: 33) califica las redes como «forma de organización social en la que generar información, procesarla y transmitirla son elementos en que se basa la productividad y el poder». Siguiendo con Castells, son varias las maneras en que redes y poder se relacionan: el poder de «conectar en red» (Castells, 2009: 46), el ejercicio del «poder en la red» (p. 76), el «poder para crear redes» (p. 76) y el «poder de conexión» (p. 83). El poder de conectar en red consiste en la capacidad de filtrar que un medio o un mensaje entren en la red; el ejercicio del poder en la red es la forma del poder que ejercen determi-

nados nodos sobre otros; el poder para crear redes es la capacidad de configurar y programar una red; el poder de conexión es la capacidad para conectar dos o más redes diferentes mientras cada una sigue construyendo.

Otra forma de expresión del poder en las redes es la jerarquía que un actor adquiere, que se corresponde con su estatus o capacidad de influencia. El concepto de jerarquía en redes cuadra difícilmente con aquel que está presente en otros modelos organizativos, ya que las redes tienen mucho de sistemas autoorganizados en los que las líneas de responsabilidad pueden ser múltiples y complejas. En redes la jerarquía, en gran parte, la determina la capacidad de ocupar una posición central en la red, capacidad costosa por lo que supone mantener un gran número de vínculos. Pero es a su vez esta capacidad la que da más libertad de actuación y elección al convertirse en un socio más deseable y tener más margen para aumentar la actividad colaborativa.

Una de las cuestiones más destacadas de la teoría de redes es hasta qué punto estas pueden coexistir con el modelo formal de organización. Las redes oscilan entre la integración estructural e institucional, por un lado, y la variabilidad y la divergencia, por otro lado. Bajo ese modelo mixto han de convivir, con la paradoja de que algunos apuntan que cuanto mayor es la desestructuración e inestabilidad<sup>58</sup> (en la red) mayor valor se genera a través de las mismas. Lo anterior puede ser cierto en términos de generar conocimiento para la innovación, pero es verdad que pocos dudan de que la transformación de una red informal en mecanismos formales de colaboración institucionalizada es un salto cualitativo importante, que incluye mayores compromisos y, por ende, sirve para incrementar la colaboración.

## 2.6. Las redes sociales digitales. Singularidades

Las redes sociales existen desde antaño. La historia del boca a boca es tan antigua como la de un ser humano, que siempre se ha relacionado tanto como ha podido o deseado. Numerosas teorías han ido apareciendo a lo largo del siglo pasado para describir diversos modelos de red social. La teoría de los seis grados de separación de Karinthy sintetiza claramente la posibilidad de relación de cualquier persona que está a un máximo de seis interacciones relacionales de otra<sup>59</sup>. Dunbar *et al.* (2009), citados por Sixto (2012: 345)

---

<sup>58</sup> Partiendo además de que las redes de conocimiento difícilmente llegan a alcanzar algún tipo de equilibrio.

<sup>59</sup> Varias redes sociales están basadas en la teoría de los seis grados de Karinthy. Desde la que se conoce como la primera red social digital, *classmates.com*, creada por Randy Conrads para mantener el contacto con antiguos compañeros de colegio, instituto, etc. Hasta la más actual Facebook en la que los grados de separación de una persona han llegado a reducirse a cuatro, gracias al entorno actual de la red.

establecieron en «ciento cincuenta el número máximo de conexiones que un individuo puede establecer y gestionar de forma directa» sobre las bases de un modelo de relación interpersonal. Autores como Watts (2002) o Castells (1996) empezaron a reflexionar sobre cómo se producirían ese tipo de interacciones en una sociedad conectada y cómo se comportarían los flujos de información y las relaciones de poder.

Es este el punto de vista que vamos a analizar, la aparición y posterior eclosión de las redes sociales en el entorno digital o las llamadas redes sociales digitales.

El objeto de estudio admite numerosas definiciones según en qué aspecto queramos hacer más hincapié. Desde un punto de vista instrumental es inevitable referirse a la creación de la web 2.0, ya que «las redes sociales digitales son un conjunto de aplicaciones basadas en dicha tecnología» (Magro, 2012: 149).

Desde el punto de vista del usuario las redes sociales digitales ofrecen servicios que permiten generar un perfil, desde el que poder actuar posibilitando relaciones individualizadas<sup>60</sup> y personalizadas<sup>61</sup> con un número infinito de usuarios generado a través de la llamada viralidad<sup>62</sup>.

Otra perspectiva para definir el concepto de redes sociales es la de la interacción que se produce. Blandin y Nava (2011: 179) apuntan a ellas «como una forma de interacción social, a través de un intercambio dinámico entre ciudadanos y ciudadanas, grupos o instituciones en contextos diferentes de complejidad». Dicho intercambio se concreta en acciones (constructivas) y actitudes abiertas (a nuevos conocimientos). Dahlberg (2007: 830), sin embargo, pone énfasis en lo que las redes sociales digitales suponen como espacios relacionales de conocimiento en constante evolución donde «unos usuarios exponen ideas y las debaten con personas que tienen otras ideas diferentes». Este marco de actuación también se conoce como *comunidad* y

---

<sup>60</sup> Sobre relaciones individualizadas, ya antes de que surgieran las redes sociales digitales Peppers y Rogers (2000) teorizaron sobre el *marketing one to one* (uno a uno).

<sup>61</sup> Hablando de la personalización, Blattberg y Deighton (1991) al teorizar sobre el *marketing* de relaciones ya avanzaban que, en los años futuros, con las tecnologías que podían desarrollarse, se produciría paradójicamente un regreso al pasado, por cuanto las posibilidades que esta tecnología ofrecería en términos de personalización emularía la figura del viejo comerciante que conocía personalmente a su clientela y sabía cuáles eran sus gustos.

<sup>62</sup> D. Rushkoff, profesor de la Universidad de Nueva York, publicó en su obra *Media Virus* las bases de lo que hoy llamamos *marketing viral*. Su hipótesis de partida apuntaba a que, si un mensaje con unas características concretas llega a un usuario interesado, este se infectará de ese mensaje y estará preparado para seguir infectando a otros usuarios sensibles que a su vez transmitirán el virus de modo exponencial. Véase Rushkoff, D. (1996). *Media Virus*. London. Random House Publishing Group.

es el adecuado para –partiendo de un interés mutuo<sup>63</sup>– compartir ideas, información, conocimiento, experiencias, opiniones, herramientas, valor, etc.<sup>64</sup> Esta implicación, que, para ser más exitosa, ha de añadir al componente *online* el complemento *offline* permite fortalecer una cultura común.

Desde el punto de vista de los atributos, las redes sociales digitales son rapidez o inmediatez, economía de servicio<sup>65</sup>, sencillez y, si atendemos a su naturaleza, las redes sociales digitales serán algo «dinámico que irá cambiando según el comportamiento observado en los usuarios» (Owyang, 2009: 1)<sup>66</sup>.

En definitiva, hablamos de las redes sociales digitales con una doble perspectiva: la sociológica, estructuras compuestas de grupos de personas conectadas por uno o varios tipos de relaciones que intercambian algo a través de la interacción; y la tecnológica, porque la base son plataformas muy diversas nacidas de aquella evolución de Internet conocida como web 2.0.

### 3. ACCIÓN ADMINISTRATIVA Y TECNOLOGÍA

#### 3.1. La acción administrativa en la era digital

Por lo que hemos visto con anterioridad parece evidente que se imponen cambios de diversa naturaleza en el sector público. La complejidad y los problemas que ha de afrontar la acción administrativa reclaman un nuevo papel, ya que como subraya Maríñez (2009:41) «un Gobierno democrático tradicional con una Administración pública jerárquica –pensada para la estabilidad y predictibilidad– se encuentre hoy con numerosos obstáculos para enfrentar

---

<sup>63</sup> Es este aspecto –la noción básica que la relación se establece en base a un interés mutuo– el que le da verdadera fortaleza al concepto de comunidad, y prima frente a otros como que exista un contacto físico o proximidad geográfica.

<sup>64</sup> Ejemplos claros de comunidades de interés en lo público son aquellas que se pueden generar en dos entornos muy concretos: la educación y la salud. Aquí los funcionarios prestadores comparten algo más que el intercambio de un servicio con los receptores del mismo. Se comparte un interés con la sociedad en general que, por la materia de la que se trata, adquiere un alcance mayor que la de los meros usuarios.

<sup>65</sup> Las redes contribuyen a incrementar la eficiencia en términos de costes. El coste de publicar y obtener información (dejando al margen el valor de la confianza que surge en el proceso) se reduce extraordinariamente «al apoyarse en la teoría de los seis puntos de conexión» (Chuang y Shu, 2011 citados por Sander *et al*, 2017: 130). Por ejemplo, se ahorra tiempo permitiendo a los usuarios publicar de manera inmediata y sin coste. Si además se tienen en cuenta el amplio número de destinatarios que puede alcanzar una publicación, esto hace que el coste unitario de la información sea infinitamente menor.

<sup>66</sup> Owyang predice cinco épocas en la evolución de las redes según el comportamiento observado en los usuarios: la era de las relaciones sociales, la funcionalidad social, la colonización social, la era del contexto social y la del comercio social.

contextos inciertos y dinámicos»<sup>67</sup>. En secciones previas de esta investigación veíamos cómo han venido superponiéndose en el tiempo diferentes paradigmas de cambio o transformación de las Administraciones para evolucionar de la Administración clásica a nuevas realidades.

Una posible evolución es la apuntada por el World Economic Forum señalando un nuevo modelo, el «Estado fast», acrónimos en inglés de «flat, agile, streamlined and techdriven». «Flat» supone un modelo organizativo más plano, con relaciones más directas, sin excesivas jerarquías, con formas de trabajo por proyecto propias de entornos colaborativos. «Agile» implica estructuras más ligeras, con trabajadores de conocimiento altamente especializados, regulaciones flexibles, que permitan procesos de toma de decisión más rápidos. «Streamlined» quiere decir modelos de prestación de servicio simples y conectados permanentemente a las necesidades de los ciudadanos, diseñados mediante metodologías a base de prueba y error que permitan poner en marcha y rectificar –si es necesario– con agilidad. Y, por último, «techdriven» significa un uso intensivo de la tecnología en procesos internos, relación con el ciudadano y otros *stakeholders*, considerando además una fuerza laboral capacitada para trabajar en entornos fuertemente tecnificados.

El modelo fast coincide con autores como Maggerts y Dunleavy (2015: 2) en visualizar una Administración como «digital era governance (DEG)» o «gobernanza en la era digital». Todas ellas no vienen sino a corroborar el papel preponderante de la tecnología en la visión para transformar la acción de Gobierno y la necesidad de «integrar la estrategia global de digitalización de las Administraciones en el conjunto de paradigmas de reforma administrativa» (OCDE, 2014: 7)<sup>68</sup>.

### 3.2. *E-government*: tecnología y funcionamiento administrativo

Las tecnologías vienen sirviendo desde principios de este siglo XXI como elemento para modernizar las Administraciones. Resultan «claves en la mejora del funcionamiento administrativo ofreciendo a las organizaciones públicas oportunidades y riesgos» en el marco de un proceso de gran transformación (OCDE, 2014: 2).

---

<sup>67</sup> Algunos autores como O'Reilly (2011) comparan la vieja acción del Gobierno con una máquina que vende productos (limitados y a demanda) a modo de transacción. El nuevo modelo sería como un bazar donde el Gobierno dirige un ecosistema donde la gente puede intercambiar.

<sup>68</sup> Si bien la experiencia demuestra que la introducción de tecnología no garantiza *per se* la modernización institucional, también es evidente que sin las nuevas tecnologías no es posible el éxito de las reformas institucionales.

Bajo este enfoque instrumental («la tecnología como instrumento») se trata de una herramienta para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y la gestión interna, útil para mejorar la experiencia ciudadana en el punto de contacto de la Administración por cuanto permite ofrecer nuevos canales de interacción que facilitan enormemente la vida a los usuarios que por ellos se decantan<sup>69</sup>. Comienzan a proyectarse nuevos valores asociados al servicio público como la personalización o la accesibilidad<sup>70</sup> que a su vez sirven para reconciliar a los ciudadanos con la Administración<sup>71</sup>.

Son estos algunos de los objetivos del Gobierno electrónico o Administración digital<sup>72</sup> cuyo «desarrollo ha venido siendo paralelo al de modelos de reforma como la new public management» (Brown, 2005: 245) al abogar este por un sector público como organización de servicios, eficiente, ágil y centrada en el usuario atributos, todos ellos que el *e-government* pretende acelerar.

Tabla 11. **Atributos que caracterizan el *e-government***

<b>eGov = las tecnologías en la acción administrativa</b>
Prestación de servicio
Tramitación de procedimientos
Gestión de la información
Trazabilidad del proceso
Formulación de quejas y sugerencias
Realización de consultas públicas

Fuente: Elaboración propia.

<sup>69</sup> Sector privado y sector público han dado pasos en los últimos años para incorporar múltiples canales para su relación con los ciudadanos: teléfonos inteligentes, sistemas de respuesta de voz interactiva o terminales de autoservicio entre otros. Este tipo de iniciativas alienta a la ciudadanía a considerar estas nuevas formas de interacción con la aspiración de que los proveedores de servicios (también los públicos) sean tan accesibles como la tecnología permita.

<sup>70</sup> La tecnología relativiza el concepto de proximidad y cuestiona la visión clásica de organización del territorio basada únicamente en relaciones espaciales de proximidad.

<sup>71</sup> Según el «Estudio de la demanda y uso de gobierno abierto en España» (p. 41) «existe una relación positiva entre la confianza que genera Internet y la confianza en las Administraciones públicas».

<sup>72</sup> La literatura anglosajona usa otras acepciones como la de *digital enabled government*, *gov 1.0*, o *e-government*. En el caso de *gov 1.0* deriva del paralelismo entre *e-government* y la web 1.0.

Por otra parte, Margetts y Dunleavy (2015: 6 y ss.) en su modelo de *digital era government*, cuestionan en cierta manera que la aplicación de tecnología al sistema administrativo sea coherente con los postulados de la *nueva gestión pública* y también aportan ciertos matices puesto que, en cierto modo, la digitalización de servicios revierte la tendencia de externalización y subcontratación propia de la *nueva gestión pública*, por cuanto se produce una *reburocratización*<sup>73</sup> y una recentralización en forma de servicios públicos digitales que son prestados por estructuras tecnológicas –normalmente centralizadas– vinculadas a la Administración.

Otra cuestión que se pone de manifiesto tiene que ver con la organización administrativa: cómo canalizar la capacidad de organizaciones y sistemas dispares –en gran parte inspirados por la descentralización de la *nueva gestión pública*– para interactuar con objetivos consensuados y obtener beneficios mutuos. Surge la *interoperabilidad* como concepto de conexión de sistemas y datos, pero también para la integración de los procedimientos administrativos.

En esta línea y siguiendo con Margetts y Dunleavy (2015: 2) estos defienden que el «e-government enmienda parcialmente el énfasis de la nueva gestión pública por la gerencialización y el peso de los mandos intermedios» por cuanto la tecnología si a algo contribuye es a la desintermediación y a la simplificación de procedimientos<sup>74</sup>.

La lógica que subyace a este modelo es la de *modernizar*, es decir, usar la tecnología como mecanismo que permita que el sistema administrativo *weberiano* se adapte mejor a los tiempos actuales<sup>75</sup>. Pero en cierta medida lleva a convertir las burocracias públicas en burocracias digitales y hacer aún más complejo su funcionamiento, por cuanto los instrumentos técnicos novedosos que se introducen no están concebidos con criterios de usabilidad o sencillez, sino principalmente para atender umbrales de exigencia más elevados en términos de seguridad y garantías<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> En este sentido se concretan modelos que combinan la flexibilización y descentralización administrativa con la consolidación de servicios IT en estructuras centralizadas. Estos servicios dan coherencia y cohesionan la organización.

<sup>74</sup> Un ejemplo es el Reino Unido y cómo el control sobre el funcionamiento de determinados servicios (sanitarios, por ejemplo) se ha ido desplazando de capas de mandos intermedios instaladas en la organización central a un control descentralizado por los propios usuarios gracias a mecanismos de *feed-back online* e iniciativas de transparencia.

<sup>75</sup> Dos de las áreas donde más éxito ha tenido el *e-government* han sido la gestión tributaria y la contratación pública. En relación a esta última Moreno (2011: 145) subraya que «no cabe duda de que la contratación electrónica puede ayudar a obtener los insumos necesarios para los servicios públicos en unas condiciones ventajosas para el contribuyente en términos económicos».

<sup>76</sup> En este sentido son numerosas las críticas que se hacen a la Administración digital por cuanto complica en muchas ocasiones el trabajo de funcionarios y exige a los ciudadanos dis-

El *e-government* tiene una doble perspectiva interna y externa. Bajo el enfoque interno, la dificultad no solo reside en la mayor o menor complejidad de la tecnología requerida –que en última instancia puede mitigarse haciendo un énfasis importante en la gestión del cambio– sino en un cambio en la cultura administrativa o, lo que es lo mismo, en la disposición de los funcionarios para someterse a la lógica de un sistema que registra, mide, controla, estandariza las formas de trabajo. Desde un punto de vista externo, la dificultad radica en el uso de los servicios puestos a disposición que normalmente no es elevado por las dificultades y limitaciones a la hora de desarrollar una ambiciosa comunicación de servicios, a la dificultad en la utilización de las herramientas o a la falta de incentivos que apoyen el canal digital frente al analógico<sup>77</sup>.

### 3.3. *Gov 2.0*: las redes sociales en la Administración pública

La velocidad e intensidad en el proceso de transformación del sector público depende en gran medida de los avances tecnológicos que van teniendo lugar. La constante evolución tecnológica incorpora a la vida cotidiana de ciudadanos, empresas y Administraciones nuevas herramientas<sup>78</sup> que ofrecen posibilidades inéditas. A través de las mismas se pueden materializar interacciones que abren la posibilidad a nuevas formas de relación entre las instituciones y la sociedad con potencialidades «para que los individuos sean participantes activos en la creación, organización, edición, combinación, para compartir, comentar y valorar contenido» (Chun *et al.*, 2010: 2, citados por Criado, 2017: 231) «reduciendo los costes que supone la implicación activa de los ciudadanos» (Borge *et al.*, 2012: 734). Mientras que otros autores, como Gascó (2014: 22), ponen especial acento en la contribución de las mismas «para fomentar la transparencia», Palomar (2014a: 1) destaca cómo «las redes sociales y los entornos colaborativos de aprendizaje son las herramientas sociales que más han adquirido relevancia en las Administraciones públicas en el siglo XXI». Además, facilitan la toma de decisiones públicas, superando las limitaciones de las opiniones particulares y el interés por la razón, «favoreciendo los procesos de deliberación» (Roa, 2013: 8).

---

poner de unos medios y un conocimiento que no siempre tienen. Los sistemas de identificación y firma a través de certificados digitales son un claro ejemplo de ello.

<sup>77</sup> En España hay excepciones. Es el caso de la Agencia Tributaria, donde los contribuyentes han ido acostumbrándose a recibir *online* el borrador de sus declaraciones y a confirmarlos vía teléfono móvil. En los países escandinavos se da un caso similar.

<sup>78</sup> Algunas de estas herramientas son la inteligencia artificial, el almacenamiento en la nube, las redes sociales, las tecnologías móviles y dispositivos *wearables*, el internet de las cosas, etc.

El *gov 2.0*, en tanto que utilización de estas tecnologías<sup>79</sup> en la acción pública, supone un «salto cualitativo importante en los impactos generados por la acción pública, yendo más allá de la mera digitalización de procesos de negocio» (OCDE, 2014: 2), considerándose que pueden ayudar a transformar las organizaciones públicas haciéndolas más abiertas, permeables y cercanas a los ciudadanos. Una segunda ola que marca la transición desde un «enfoque hacia adentro» –el del *e-government*, que realmente cambia poco el sustrato bajo el que se producen las relaciones entre los ciudadanos y el Gobierno– hacia un «enfoque hacia afuera» (Bermonte, 2011: 8) en el que «la posibilidad de impulsar procesos más abiertos y democráticos se superpone a la búsqueda de la eficiencia burocrática» (Baskoy y Bermonte, 2010; Roy, 2009, citados por Bermonte, 2001: 10). Si el *e-government* se centra en hacer más fácil la vida a los ciudadanos, el *gov 2.0* ofrece «la posibilidad de repensar las Administraciones, sus valores, procedimientos y dogmas» (Calderón, 2012: 28).

Tabla 12. **Atributos que caracterizan el *gov 2.0***

<b>Gov2.0 = las tecnologías para la...</b>
Transparencia
Accesibilidad
Participación, involucración
Aprendizaje
Toma de decisiones

Fuente: Elaboración propia.

La visión de gobierno abierto tiene una «fuerte carga política» (Robinson y Yu, 2012: 178), con una base ética que, por otra parte, en sí misma no nace *ex novo*, sino que se asienta en un marco de principios de buen gobierno comúnmente aceptados en las sociedades democráticas. Sin embargo, el *gov 2.0* es el instrumento que ofrece la posibilidad de abrir Gobiernos gracias a la tecnología<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Se entiende tecnologías sociales de nueva generación, fundamentalmente redes sociales y apps.

<sup>80</sup> Las tecnologías de la información son el instrumento natural para la aplicación del gobierno abierto, pero la apertura de los poderes públicos va mucho más allá. No debe basarse exclusivamente en estos canales ya que incluye aspectos como, por ejemplo, los que marcan el estilo de gobernar.

Por este motivo, las tecnologías se convierten en factor esencial para la evolución del modelo político y administrativo: se proyecta en ambas la filosofía que implica la idea misma del cambio que supone pasar de la web 1.0 a la web 2.0. Nos encontramos pues no tanto ante la aparición de un nuevo desarrollo tecnológico, sino quizá ante una manera de hacer novedosa respecto a lo que antes se hacía por otros medios<sup>81</sup>. Esto lógicamente tiene implicaciones: se debilitan las estructuras de intermediación entre políticos y ciudadanos<sup>82</sup>; estos se pueden organizar por sí mismos al margen de los cauces formales e institucionales y, además, tienen la posibilidad de controlar de manera más cercana la actividad de sus representantes.

La Administración, sin embargo, es mucho más lenta en la adopción de tecnologías que la sociedad. De hecho, la rápida penetración en la ciudadanía de herramientas de web 2.0 condiciona las percepciones y expectativas de esta sobre su relación con lo público y, a su vez, el desarrollo de modelos como los que estamos viendo. Por otra parte, y aunque determinadas herramientas corresponden indistintamente al Gobierno electrónico y al *gov 2.0* (es el caso de portales o foros), la «percepción positiva y confianza que genera el uso de servicios de *e-Administración* no es directamente extrapolable a los servicios de *gov 2.0*»<sup>83</sup> (Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, 2013: 26) y eso que este, al usar igualmente servicios en la red, se beneficia de la confianza misma que despierta este medio.

Las redes sociales se han convertido en poco tiempo en un componente central de la acción gubernamental y «permiten comprender mejor la forma en que opera la esfera pública» (Bertot *et al.*, 2012, citados en Rojas-Martín, 2013: 35). Vimos en anteriores capítulos cómo lo más relevante de la web 2.0 es lo que supone de actitud más que de tecnología. Por citar someramente algunos aspectos que desarrollaremos a continuación algunos autores destacan cómo las redes sociales «coadyuvan, directa o indirectamente, la consecución del gobierno abierto» (Pereyra, 2012: 456) señalando a las tecnologías sociales y su contribución para alcanzar algunos de los objetivos que se enmarcan

---

<sup>81</sup> Un buen ejemplo que ilustra esta nueva forma de hacer es cómo tiene lugar el proceso de comunicación bajo el modelo *gov 2.0*. Las herramientas del *gov 2.0* conforman una plataforma que facilita la horizontalidad de las comunicaciones y una interacción de doble vía entre Gobierno y ciudadanía. En la medida que la institución abra esos canales, podrá aprovechar un nuevo potencial de contribución. Por el contrario, si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales, podrá colaborar activamente con la gestión de Gobierno.

<sup>82</sup> Los medios de comunicación social –especialmente la televisión– siguen teniendo una influencia enorme sobre la opinión pública. Pero se produce un debilitamiento en su poder por cuanto el ciudadano tiene otras fuentes de acceso a la información. Una situación que no está exenta de riesgos por cuanto aparecen otros fenómenos como el de los bulos o mentiras en la red, también denominados *fake news*.

<sup>83</sup> Posiblemente la razón sea que el *e-government* es más visto como *servicios de la Administración* y el *gov 2.0* más en su dimensión política como *servicios del Gobierno*.

en este paradigma: «fortalecer las habilidades cívicas e incrementar la participación —especialmente entre los jóvenes ensanchando sus contactos» (Moffett y Rice, 2017: 21)— pero una participación «más cívica que política» (Johnson *et al.*, 2010: 75), ofrecer a la ciudadanía nuevos servicios, potenciar la innovación a través de terceros, mejorar la toma de decisiones y la resolución de problemas. Representan además un instrumento relevante en la transición entre el *e-government* y el *gov 2.0*<sup>84</sup> en aspectos tan destacados como los que veremos a continuación.

### 3.3.1. *Relación con el ciudadano*

Esta transición hacia la utilización de redes sociales por parte de la Administración en gran medida fuerza a una reinterpretación del rol del Gobierno en sus relaciones con el ciudadano, ya que las aplicaciones 2.0, producto del actual desarrollo tecnológico, si a algo contribuyen es a estar más informado, mejor posicionado y mejor reputado.

Este desarrollo de las posibilidades que internet, a través de la web 2.0, ofrece a los Estados está desencadenando una auténtica revolución en sus estructuras que encuentran, de este modo, una forma de «transformar el proceso de mediación entre las instituciones públicas y la mediación» (Dixon, 2010, citado en Criado y Rojas-Martín, 2015c: 28), en la que se produce una *desintermediación*<sup>85</sup> consistente en cortocircuitar los cauces formales de intermediación y sustituirlos por conexiones directas punto a punto. Los flujos de intercambio de información que se generan a través de las redes sociales sirven para *deconstruir* las burocracias tradicionales en estructuras más horizontales y pueden transformar significativamente la forma de actuar de las instituciones.

Un área de interés, desde esta perspectiva, es la atención al ciudadano y el potencial que en ella desarrollan las tecnologías sociales. Gracias a ellas el ciudadano puede percibir que hay alguien al otro lado, expresar sus emociones, intenciones o comportamientos y es posible para la Administración «conocer mejor ciertos patrones» y las dinámicas en las que estos están inmersos (Schwartz *et al.*, 2013: 2).

---

<sup>84</sup> Existe, además, una relación positiva entre los usuarios de Administración electrónica y los usuarios de redes sociales. Según el Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2013: 52) «el 61,8% de los usuarios de Administración electrónica manifiestan serlo también de redes sociales». Esto indudablemente ha facilitado la extensión veloz y generalizada del modelo.

<sup>85</sup> Algunos también lo llaman *apomediación* (*apo* significa separación, desconexión).

Otra función que la Administración «no solo puede desarrollar en estos entornos, sino que resultan incluso adecuados para ello es la que tiene que ver con la publicidad y comunicación institucional»<sup>86</sup> (Pereyra, 2012: 463) o las relaciones públicas entendidas como la gestión de la comunicación entre una organización y sus públicos<sup>87</sup>.

Pero la comunicación en redes es muy diferente a la comunicación clásica. Bajo la perspectiva de las redes sociales la comunicación se entiende con los siguientes atributos. En primer lugar, como una comunicación multipunto, en el sentido de que tanto el emisor como el receptor pueden ser varios. En segundo lugar, como una comunicación asíncrona, en el sentido que el consumo de información no tiene por qué producirse en el mismo momento que esta se genera. En tercer y último lugar, como una comunicación de doble sentido, en la que es posible que los teóricos receptores puedan ayudar a la Administración a recibir información sobre cuestiones que le puede ser de interés contribuyendo a que esta conozca mejor los patrones sociales y las dinámicas ciudadanas y a generar confianza.

La comunicación institucional a través de redes sociales no tiene como único objetivo el proporcionar información. Al ser un modelo multipunto y multidireccional es posible integrar los puntos de vista de los ciudadanos en un modelo «más próximo» (Tapscott, 2008: 295) en el que la Administración «transfiere autoridad» (Bommert, 2010: 29) y permite una comunicación «mucho más focalizada» (Landsbergen, 2010: 15) gracias a lo cual «se refuerza la confianza» (Lee y Song, 2013, citado por Alotaibi *et al.*, 2016: 62) respecto a la acción desarrollada por los poderes públicos.

No es esta la única forma en que, en el ámbito de las redes sociales, se gestiona la información pública. La comunicación también se puede producir entre ciudadanos directamente organizados en torno a una comunidad y alrededor de una cuestión que interese al actor público, pero sin que este necesariamente tenga que participar<sup>88</sup>. Se establecen debates abiertos y se estrechan vínculos. Es posible crear «información regular, interesante y relevante»

---

<sup>86</sup> Nos referimos a la comunicación institucional como comunicación corporativa, no como comunicación política. Es la institución quien tiene presencia 2.0, no el partido que la gobierna.

<sup>87</sup> Un completo tratado sobre la Dirección de Relaciones Públicas puede verse en Grunig y Hunt, T. (2000).

<sup>88</sup> Es el caso, por ejemplo, de la utilización de redes sociales en el ámbito de la sanidad. Las plataformas que las soportan pueden ser de múltiples tipos –generalistas o específicas como las británicas *Patients like me*, *Mumsnet*, *Treatment Action Campaign*, *My pro Ana*– pero todas tienen en común su potencial para conectar personas con experiencias de salud que pueden ser comunes y que de no ser por estos instrumentos difícilmente podrían hacerlo por cuestiones de distancia geográfica, limitación en sus habilidades sociales, estereotipos y prejuicios, etc. Se brinda de esta manera a pacientes y ciudadanos en general la oportunidad de mejorar su autonomía y conocimiento para la gestión de su salud.

(Avery y Graham, 2013: 16)<sup>89</sup>, superando así la visión de las redes sociales como instrumento de comunicación para dotarlas de otras implicaciones más estratégicas orientadas a la generación e intercambio de conocimiento.

### 3.3.2. *Transparencia y participación*

Las redes sociales en su conjunto son un instrumento útil para promover el gobierno abierto en cualquiera de las tres dimensiones fundamentales: mejorar la transparencia, participación y colaboración.

La mejora de la transparencia es uno de los aspectos clave, puesto que la disponibilidad de la información condiciona el desarrollo del resto de principios en los que se basa el gobierno abierto. Las redes sociales contribuyen, como vimos anteriormente, a diseminar información a un número sustancialmente mayor de personas y a un coste muy reducido, la «transparencia interna y la transparencia externa» (Meijer y Thaens, 2010: 117). En la práctica, numerosos Estados con leyes aprobadas sobre transparencia han vinculado de manera directa el desarrollo de dichas normas con la implementación de iniciativas tecnológicas entre las que se encuentran las redes sociales. La mayor implantación de estas se relaciona con una mayor capacidad de conectar diferentes partes de la sociedad y con un mayor acceso a la información que pueda poner a disposición la Administración. Más profundo aún será el cambio cultural y el impacto si en ese proceso de difusión de información a través de redes hubiera una implicación directa del aparato administrativo.

No obstante, no todas las opiniones son coincidentes en el sentido de valorar favorablemente los efectos de las redes sociales sobre una mayor transparencia de la Administración. Gascó (2014: 81) duda de que «las redes sociales sean explícitamente un instrumento para lograr Gobiernos más abiertos», porque la transparencia real solo tiene lugar cuando la información sirve para empoderar al ciudadano en el sentido que este la pueda comprender y procesar para poder tener una idea exacta de cómo los Gobiernos están trabajando para su comunidad.

Las redes sociales también pueden ayudar a los ciudadanos a contribuir en las decisiones públicas; incluso algunos hablan de que facilitarían un nuevo

---

<sup>89</sup> No se deben obviar las barreras que determinados ciudadanos pueden encontrarse en el uso de este tipo de instrumentos que no siempre están disponibles al alcance de la mayoría. Las redes sociales son un medio que hace más inclusivo el ejercicio del poder pero en tanto en cuanto existan ciudadanos que dispongan la alfabetización digital y los medios de acceso a internet correspondientes. Estas barreras son subrayadas por aquellos que defienden que la tecnología, lejos de reducir las brechas, las aumentan por cuanto se incentiva el uso de determinados canales que no todo el mundo está en condiciones de utilizar, frente a otros –los clásicos– que sí que podían ser usados por las mayorías.

civismo participativo<sup>90</sup> propio del siglo XXI. Las redes aportan eficiencia a mecanismos participativos institucionalizados o por institucionalizar y de alguna forma contribuyen a hacer «más simétrica la relación entre gobernabilidad y gobernanza» (Aguirre, 2013: 128), universalizando de hecho el derecho de participación y la pluralidad al «extender esta posibilidad a aquellos sectores que normalmente participan menos o no participan» (Castel, 2014: 58).

De ahí que estos instrumentos hayan pasado a formar parte de las herramientas cotidianas en Gobiernos y Administraciones públicas que, con el objetivo de mejorar su reputación y autoridad, promueven procesos de conectividad social<sup>91</sup> –en los que «se refuerzan las relaciones sin que necesariamente se supriman las del mundo *offline*» (Lampe *et al.*, 2007: 1165)–, de dinamización<sup>92</sup> y vinculación para la elaboración de las políticas públicas.

Son estos procesos, de dinamización y vinculación, los que posteriormente van a facilitar que aquellos ciudadanos movilizados participen en iniciativas abiertas<sup>93</sup> potenciando lo que Fukuyama (2001: 19) llama «capital social». La cuestión no es tanto que exista una movilización desahogada en una u otra dirección que desemboque en torrentes de ideas que, de no poder ser atendidas, finalicen en frustración; sino que la misma cristalice en procesos deliberativos bien sustanciados que puedan culminarse en iniciativas satisfactorias. Y es ahí donde las redes sociales son herramientas útiles para dar sustento al proceso deliberativo, principalmente en lo que tiene que ver con las primeras fases de la escalera de la participación: permitir a la ciudadanía escuchar y tener voz<sup>94</sup> y conocer al usuario para poder satisfacer sus demandas.

Otros autores como Castel (2014: 58) destacan –cuando hablan de redes sociales y participación– que estas permiten una «participación más informada» y al menos dan la posibilidad al ciudadano de dar su punto de vista de

---

<sup>90</sup> Se refiere a ciudadanos que han crecido con medios participativos, habituados a compartir ideas y visiones sobre la sociedad y a percibir su influencia en términos de cuántas personas leen y comparten sus palabras.

<sup>91</sup> La conectividad social supone el mantenimiento de lazos sociales existentes y la formación de otros nuevos. Conectar con nuevos ciudadanos ayuda a fortalecer la relación entre el Gobierno y los mismos.

<sup>92</sup> La movilización en redes comparte en cierta manera algunos aspectos de la movilización clásica de toda la vida. Actores sociales poderosos en el ámbito del activismo ciudadano también pueden asumir un liderazgo equivalente en las comunidades virtuales, lo cual en cierta manera puede desvirtuar procesos que en el ámbito digital se suponían más abiertos.

<sup>93</sup> La vinculación de los ciudadanos con las políticas públicas forma parte de la llamada *e-política* junto a otros aspectos como las campañas electorales virtuales.

<sup>94</sup> Si tomamos la escala de participación de Arnstein nos referimos, en el mejor de los casos, a un nivel intermedio, el de la participación simbólica. Si nos guiamos por la clasificación de IAP2, la actual participación se vendría a situar más en un grado consulta, con ligeras trazas hacia la implicación. Se difumina sin embargo en la esfera de la decisión.

manera sencilla desde un ordenador, fortaleciendo así la democracia representativa tradicional a través de instrumentos complementarios.

Los procesos participativos pueden verse incentivados a través de las redes sociales que además los pueden hacer menos costosos y más eficientes. Pero no estamos ante la panacea. La participación digital puede llevar asociada una pérdida en la calidad del proceso frente a la presencial, donde los lazos son más fuertes, la implicación es mayor y el jugo de ideas es más elaborado. Como amenaza, de nuevo el problema de la sobrerrepresentación de los más digitalmente activos que puede derivar en ciertas prácticas pseudocorruptas con innegables problemas para la legitimidad y representatividad.

### 3.3.3. *Coproducción y prestación de nuevos servicios*

Las redes sociales permiten a Estado y ciudadanos «hacer cosas juntos» (Rubio, 2011: 156), facilitando que tengan lugar procesos de coproducción en los servicios públicos, no solo en lo que tiene que ver de aportación de opiniones o hacer sugerencias, sino porque además intensifican la colaboración ciudadana con nuevos contenidos y servicios que requieren su implicación de una manera más o menos directa.

En primer lugar, las Administraciones necesitan pensar estratégicamente en cómo posicionar su catálogo de servicios públicos a través de las redes sociales. Y lo pueden hacer de varias maneras. Una de ellas puede ser cambiando la perspectiva del público objetivo, pasando de una prestación *en bloque* pensada para un conjunto homogéneo de ciudadanos a otra más personalizada. Para ello sería preciso partir de buena información y trabajar conjuntamente con los ciudadanos. Otra forma puede ser pasando de una posición reactiva a otra más proactiva, de esperar a que los ciudadanos pidan nuevos servicios o cambios en los mismos a anticiparse a detectar nuevas necesidades. Surge también la posibilidad de reemplazar el enfoque clásico de gestión de servicios por un enfoque más emprendedor, que arriesgue a través de la prueba, experimentación e innovación de nuevas fórmulas. Por último, se podría igualmente modificar la estructura de prestación asociada a unidades administrativas por otra enfocada al valor que de manera transversal una organización puede ofrecer a sus ciudadanos, aunque este valor se construyera a través de procesos compartidos entre unidades diversas.

En el ámbito de servicios públicos, las redes sociales pueden servir no solo para ampliar masivamente la difusión de determinados atributos de un servicio sino para lograr sumar valor mediante la «implicación de un número de personas más elevado en la producción y entrega de los mismos» (Benkler, 2006: 37), liberando oportunidades para que los ciudadanos puedan hacer cosas que recientemente eran inimaginables.

De esta forma, gracias a diferentes tecnologías –las redes sociales por supuesto incluidas– el ciudadano puede abandonar el rol de consumidor pasivo para terminar formando parte y viviendo en primera persona los procesos de la Administración, lo cual supone ir más allá de los sistemas tradicionales de participación que veíamos en la sección anterior.

Esta coproducción en los servicios públicos puede producirse en diferentes fases (Osborne y Strokosch, 2012: 37-42) según el momento en que se produzca la vinculación con el usuario. Si lo hace en la fase operacional del proceso de producción-entrega-consumo se equilibran las expectativas de los usuarios con sus experiencias y el usuario se ve más empoderado<sup>95</sup>. Si lo hace en la planificación o diseño del servicio se produce a través de dinámicas más clásicas del tipo consultas participativas. Si lo hace en ambas el propósito último es la innovación de servicios liderada por el usuario.

Los *servicios 2.0* con base en redes sociales son servicios reales y no paquetes de *software*. Poseen una escalabilidad de costes elevada<sup>96</sup> por cuanto se considera que un servicio mejora mientras más personas lo utilicen o estén involucradas en él. Han de producirse en un marco de confianza donde exista una visión colectiva en la que el interés conjunto prime y equilibre el individualismo de quien actúa en base a un interés puramente personal<sup>97</sup>. Es por tanto un aspecto esencial al plantear este tipo de servicios cómo se va a facilitar la vinculación de los usuarios y de qué tipo va a ser (puntual o duradera; individual o grupal)<sup>98</sup>.

Una categoría todavía pendiente de desarrollo más amplio la constituye la sinergia entre servicios electrónicos y redes sociales. Se refiere a ello Collado

---

<sup>95</sup> Las redes se muestran como unos instrumentos eficaces para complementar en tiempo real informaciones que puedan venir de todo tipo de dispositivos, sensores, etc. cada problema o irresponsabilidad cometida es rápidamente reportada por el público e, incluso, replicada y reproducida en otros medios sociales.

<sup>96</sup> Algunos estudios han llegado a determinar que la resolución de un asunto en comunidad, por el contacto de sus miembros, puede llegar a costar hasta un 10% menos de lo que costaría si lo resolviera un *call-center* convencional.

<sup>97</sup> La implicación del ciudadano es siempre un aspecto controvertido cuando se habla de participación o colaboración. No puede ignorarse que el ciudadano tiene su propia visión frente a la Administración y esta por lo general no le es atractiva. Su implicación se produce, por tanto, por una cuestión principalmente altruista. No obstante, diferentes estudios en la Unión Europea y Estados Unidos concluyen que los ciudadanos están dispuestos a contribuir y a implicarse, pero siempre que sean aspectos que más les toquen por cercanía, naturaleza, impacto directo que les beneficie. En determinados programas de rehabilitación o servicios sociales la motivación tiene una importancia fundamental.

<sup>98</sup> Uno de los métodos más utilizados es el *crowdsourcing*. Aplicado a Gobiernos y Administraciones deviene en un recurso interesante para aprovechar el conocimiento colectivo de la ciudadanía para mejorar los servicios públicos y la calidad de vida de la gente. La contribución ciudadana puede ayudar a equilibrar la escasez de recursos y tiene a su vez efectos sociales interesantes.

(2015: 50-52) cuando menciona la comparativa ofrecida por Naciones Unidas que busca centralizar el acceso a la prestación de servicios, mediante un solo portal donde los ciudadanos tengan a disposición todos los servicios que provee el Gobierno, y analiza cuál puede ser la influencia de las redes sociales en beneficio de la incorporación de los ciudadanos al uso de los mismos, sin duda necesaria para mejorar su diseño, beneficiarse de la información que les brindan o contar con su *feed-back* durante la evaluación de los mismos.

### 3.3.4. *Innovación pública mediante redes sociales*

Las redes sociales atraen cada vez más la atención de las Administraciones públicas como fuente de innovación y mejora interna.

Entramos en una dimensión que sale de la propia actividad comunicativa para concebir cómo el conocimiento, y por ello la eficacia y la productividad, pueden mejorar gracias a las redes. En este aspecto se extiende una idea amplia de que la inteligencia es colaborativa y de que la innovación se encuentra también fuera de los límites formales de la organización.

Por tanto, es preciso asumir que la relación de la innovación con las redes sociales puede tener ambas dimensiones, la externa o la interna, pudiendo superponerse en planos formal e informal; o, lo que es lo mismo, las iniciativas pueden venir lideradas tanto desde dentro de la Administración, como de la propia sociedad.

Innovación pública y redes sociales tienen diversos aspectos en común que las hacen conceptos complementarios. Ambas tienen un punto contracultural, ya que se enfrentan a pautas muy arraigadas en el ecosistema público: la innovación, por lo que se le presupone de enfoque disruptivo; las redes sociales, por ser un terreno poco frecuente en la actividad administrativa.

En segundo lugar, tienen en común que tanto las redes sociales como la innovación se intensifican cuando hay «creación de valor compartido» (Kramer y Porter, 2011: 17); ambas requieren de una comunidad que puede ser utilizada para espacios de aprendizaje y gestión de conocimiento.

La innovación requiere de la colaboración –interpersonal o interorganizativa– el empoderamiento y la descentralización –de acciones e incluso decisiones– en un marco de heterogeneidad y cierto caos en apariencia. Son ámbitos muy propicios para ofrecer respuestas desde espacios desestructurados como las redes sociales.

La innovación demanda creatividad y riesgo. En cierto modo también eficiencia por cuanto su objeto es ampliar la oferta de soluciones al mínimo coste. Tres características que también van implícitas en el ámbito de las redes.

Innovación y redes sociales llevan implícita una diferente lógica del control, que se ve superado, en el caso de la innovación, por la necesidad de involucrar a personas y grupos fuera de las estructuras formales; y en el caso de las redes sociales, porque se tratan de un espacio donde el control, como se ha entendido de manera tradicional, es poco menos que una quimera.

La innovación supone la incorporación de nuevos valores a las Administraciones públicas, valores directamente conectados con cambios en estrategias, formas de trabajar, jerarquías o receptividad a demandas de ciudadanos. De manera idéntica, las redes sociales también obligan a incorporar hábitos y formas de hacer las cosas muy diferentes a los marcados por la pauta burocrática tradicional.

Nos referimos ahora a las dos dimensiones –externa e interna– de la innovación y a cómo pueden contribuir las redes sociales en cada una de ellas. Desde el punto de vista de la innovación abierta se les exige a las organizaciones ir más allá de los límites internos de la organización y la cooperación con externos pasa a tener un papel clave. Se trata de un mecanismo para avanzar en la efectividad de las organizaciones públicas basado en procesos de enseñanza-aprendizaje a partir de la idea de compartir, un auténtico fenómeno es la subcontratación de talento o conocimiento experto en el que tanto más capital social se acumula cuanto más intercambio se produce. Para ello es prioritario destinar recursos a capturar ideas y oportunidades e involucrar a los externos en la propia operativa. Si deseamos hacerlo a un coste razonable, las redes sociales pueden ser una herramienta muy recomendable<sup>99</sup> ya que en ellas se genera información, que se puede transformar en conocimiento y, a su vez, este sirve para determinar oportunidades de innovación.

La elevada exigencia que hoy se plantea a las Administraciones públicas pone de manifiesto la necesidad de impulsar nuevos modelos de trabajo relacionados con el conocimiento y la innovación. La función del conocimiento se constituye como una de las fuentes principales de esta «nueva era de gobernanza digital» (Misra *et al.*, 2003: 47) basada en la capacidad para identificarlo, crearlo –a partir del personal propio o de ciudadanos que deseen responsabilizarse de las políticas– y aprender de manera continua, pudiendo a su vez nutrir del mismo la relación generada en los flujos interadministrativos convencionales.

Se plantea por tanto la existencia de organizaciones que gestionan el conocimiento a través «de la optimización del conocimiento que ya tiene la organización; y de forma específica, de la identificación, captura, recupera-

---

<sup>99</sup> En países como Australia, Nueva Zelanda o Estados Unidos las agencias federales han venido recibiendo en los últimos años indicaciones sobre cómo adoptar las redes sociales para implicar a la ciudadanía y a los *stakeholders*.

ción, compartición y evaluación del conocimiento de las organizaciones» (Martínez *et al.*, 2010: 68). Organizaciones que dan importancia al aprendizaje –individual o conjunto–, que son capaces de aprender, no solo de la experiencia, sino especialmente de la propia observación del entorno para irse adaptando con él y alcanzar una «sostenible ventaja competitiva» (Davenport y Prusak, 1998: 12)<sup>100</sup>.

Para ello se requiere combinar las estructuras basadas en conglomerados humanos con otro tipo en las que las personas –además de compartir preocupaciones, valores sociales y profesionales– aportan materialmente y llegan incluso hasta el compromiso, aprendiendo y utilizando herramientas comunes en un mismo entorno.

Las comunidades son estructuras pensadas para la innovación, que aglutinan a personas involucradas para construir un proyecto y aprenden a través del trabajo compartido. Se superponen a la estructura tradicional en la medida que no vienen plasmadas en el organigrama y se crean *ad hoc* normalmente para abordar un problema determinado que necesita altas dosis de creatividad y de *pensar fuera de la caja*. En ellas el conocimiento se produce, distribuye y explota a través de interacciones –compartir experiencias, intercambiar ideas, aportar resultados, aprender de otros– que son producto de la relación.

Llevado al ecosistema digital, las tecnologías de la información han permitido que cualquier persona pueda ser al mismo tiempo productor y consumidor de conocimiento, por lo que la capacidad de generarlo, distribuirlo o almacenarlo se ve incrementada de manera exponencial. La conexión de un elevado número de individuos con potencial de conocimiento a través de redes permite soportar estructuras del tipo de las comunidades de innovación también en entornos *online*<sup>101</sup>.

Se pone de manifiesto el potencial de las redes sociales<sup>102</sup> como «una herramienta de gestión que facilita las redes de conocimiento» (Criado y Rojas-Martín, 2013: 11) por su potencial en compartir información e ideas.

---

<sup>100</sup> Según Davenport y Prusak (1998) los cuatro elementos básicos de entorno para la gestión del conocimiento son: el entorno físico, humano, organizativo y tecnológico.

<sup>101</sup> No obstante, es cierto que las comunidades *online* funcionan de otra forma respecto a las analógicas. La conectividad que se produce en el entorno digital es cuantitativamente muy superior, aunque la calidad de las conexiones (entendida esta mediante parámetros como la fuerza en el vínculo o la confianza generada) es muy inferior a la generada en entornos físicos.

<sup>102</sup> Si hablamos de redes sociales en entornos colaborativos internos es preciso aclarar que no se corresponden con las redes comerciales que todo el mundo conoce (Twitter o Facebook) sino soluciones corporativas, en muchos casos hechas a medida, que permiten a los miembros compartir un espacio donde tiene lugar el proceso de innovación. Por ejemplo, la plataforma de trabajo colaborativo de *e-Catalunya*, punto de encuentro virtual para comunidades formadas por personal de la Administración pública catalana y otros profesionales que tienen necesidad de comunicarse y trabajar en red (Palomar, 2014b).

### 3.3.5. Las redes sociales en el marco de las políticas públicas

Las redes sociales pueden igualmente adquirir un papel relevante en las políticas públicas, en el diseño estratégico de sus funciones, haciendo que los Gobiernos sean más eficaces y responsables «con sus riesgos y beneficios que han de ser tenidos en cuenta por los policymakers» (Khan *et al.*, 2013: 26).

Se trata de un enfoque renovado que sostiene que la solución de determinados problemas a través de las políticas públicas puede ser abordada desde un uso apropiado de sistemas de información que permitan a los grupos de interés introducir grandes cuestiones a ser consideradas en el debate público, aspectos concretos a resolver, ideas que puedan darle solución o argumentos a favor o en contra respecto a cada una de ellas.

Los Gobiernos pueden actuar en este sentido de manera proactiva o reactiva. En el primer caso, se incluye todo lo que tenga que ver con la detección de necesidades. Las redes facilitan «el diálogo inmediato e interactivo» (Bertot *et al.*, 2012: 33) y, por tanto, que dichas necesidades ciudadanas sean mejor conocidas por los Gobiernos y puedan atenderse de una manera más diligente.

En el segundo caso, recibiendo retroalimentación de los impactos de determinadas decisiones públicas: para corregir algunos aspectos (antes que sea demasiado tarde y esté abocada al fracaso), gestionar crisis<sup>103</sup>, investigar ante ciertas situaciones o recomponerse de circunstancias adversas.

Igualmente, las redes sociales pueden utilizarse en otras fases del ciclo de políticas públicas. Por ejemplo, como elemento fundamental para la toma de decisiones y para gestionar de forma más eficiente los temas que son de interés común (Valenti *et al.*, 2015: 9), mediante procesos más complejos que la mera movilización a través de un determinado foro *online* que pueda producirse por un asunto concreto.

En general son varios los niveles en los que se puede estructurar la información que aportan los ciudadanos a la Administración: el más simple y habitual es mediante datos. Por ejemplo, reportando incidencias de tráfico o los desperfectos en un determinado territorio. En este caso, los sistemas de información usados por la Administración deberán estar preparados para recoger todos esos datos, filtrarlos y contrastarlos adecuadamente y, por último, si es preciso, incorporarlos a su gestión cotidiana.

En otros casos los *inputs* son más complejos cuando corresponden a opiniones, ideas o puntos de vista en debates abiertos promovidos o tutelados por

---

<sup>103</sup> Hay numerosas referencias prácticas de todo ello: la crisis del huracán Sandy (2012), el accidente del Alvia (2013) o el terremoto de Japón (2011).

la Administración. Ahí el filtro no proviene tanto de un sistema determinado, sino que tienen que ser instrumentos más cualitativos contando con la actuación de empleados públicos que estén involucrados de una u otra forma en la dinamización o facilitación del debate.

Tabla 13. **Algunas referencias sobre redes sociales en el sector público**

Etiqueta	Autor
Gobierno 2.0	Eggers (2005)
Do-it-yourself-gov	Margetts y Dunleavy (2010)
Gobierno colaborativo	Chun <i>et al.</i> (2012)
Gobierno plataforma	O'Reilly (2011)
Gobierno social	Khan <i>et al.</i> (2013)
We-the-gov	Linders (2012)

Fuente: Basado en Khan *et al.* (2013).

### 3.4. **Datagov: tecnología y colaboración administrativa sobre la base del dato**

La era digital refuerza la posibilidad de que los ciudadanos puedan crear valor público por sí mismos, lo cual desplaza la misión de las organizaciones públicas dando más peso a la creación de marcos facilitadores que a la prestación directa de servicios. Como consecuencia, se requieren nuevos enfoques para apoyar el cambio que supone pasar de una «acción pública que anticipa las necesidades de los ciudadanos a otra en la que estos las determinan» y buscan en las instituciones el colaborador necesario para darles respuesta (OCDE, 2014: 2). En cierta medida, «el ciudadano pasaría a convertirse, no solo en interlocutor, sino también en descubridor y, en algunos casos, en inventor» (García y García-Jiménez, 2014: 328).

Para lograrlo, y teniendo en cuenta que internet ha reducido enormemente el coste de capturar, distribuir y acceder a la información, el Estado puede actuar diseminando datos que ayuden a los ciudadanos a mejorar su información para hacerles socialmente más responsables en su toma de decisiones en el día a día. Se trataría de que la sociedad se pudiera organizar autónomamente para crear valor público con la iniciativa del ciudadano, a partir de la información liberada por la Administración.

Este modelo –de *Gobierno como plataforma*<sup>104</sup> (O'Really, 2011: 1)– requiere a su vez una potente gestión de la información e infraestructuras tecnológicas que puedan estar disponibles junto a un concepto de responsabilización y rendición de cuentas en lo público extraordinariamente desarrollado<sup>105</sup>.

La publicación de datos abiertos ayuda a la toma de decisiones, pero también permite supervisar el funcionamiento de los servicios<sup>106</sup>. Ambas son áreas clave que muestran que la tecnología puede usarse, por ejemplo, para luchar contra la corrupción. También es útil para que florezcan ecosistemas de servicios por iniciativas sociales o empresariales, lo cual es positivo, no solo para aquellos que puedan disfrutar de los mismos, sino también para las Administraciones que, sobrecargadas y con recursos escasos, difícilmente pueden llegar a todo.

Esto hace que, de cara a la maximización de la eficiencia y a los ahorros de costes que podrían derivarse si las organizaciones públicas fueran capaces de maximizar el potencial de datos que va a generarse por medio de la digitalización, la gestión del dato por parte de los Gobiernos se convierta en un asunto estratégico.

La Administración tendrá que guardar un modelo y unas capacidades que se adapten a lo que demanda la nueva sociedad. Serán determinantes factores como la penetración y capacidades tecnológicas en la organización, así como la «mayor o menor accesibilidad a datos y servicios» (Robinson *et al.* 2009: 161). En resumen, la existencia de una «cultura enfocada al dato» en el sector (OCDE, 2014: 7).

### 3.5. Resumen final

El paradigma administrativo durante décadas ha ido evolucionando en lo que se refiere a su gestión y funcionamiento, incorporando atributos de los nuevos modelos surgidos al calor de procesos de reforma como los de la *nueva gestión pública*, la gobernanza relacional o el gobierno abierto.

---

<sup>104</sup> Las mayores compañías del mundo en la actualidad son organizaciones basadas en el dato (eBay, Amazon, Google, Facebook o Twitter).

<sup>105</sup> La mayor dificultad radica en que los gestores públicos sean capaces de entender qué indicadores detallados y veraces puedan contribuir a mejorar el valor para los ciudadanos. Controvertida es, por ejemplo, la publicación de datos sobre *performance* en sanidad y educación (comparación calidad hospitales y escuelas).

<sup>106</sup> Hay que ser prudentes en cuanto a la capacidad de los ciudadanos respecto a los datos abiertos. Pueden no comprender nada y necesitar que se les explique la información. Para ello es aconsejable ir más allá, pasando de los datos abiertos sin más a *servicios abiertos*, donde los ciudadanos, a partir de datos abiertos, reciban un valor directo que puedan apreciar.

La *empresarialización* de lo público (Treviño, 2011: 125), la racionalidad económica como valor (Oliás de Lima, 2009: 12-32), la liberalización de los monopolios públicos e introducción de competencia (Gaebler y Osborne, 1992: 121), el gerencialismo (Longo, 2008a: 31-32), la gobernanza en red (Castells, 2008: 87-89), el espacio público no estatal (Valenzuela, 2013: 131), la transparencia como medio (Zuiderwijk, 2014, citado en Gascó, 2014: 16), la justificación del ejercicio del poder (Schendler, 2004:13) y su cesión a la iniciativa ciudadana (Ortiz de Zárate, 2010: 37), la innovación como obligación (Cortés, 2014b: 18), por citar algunos, son una muestra de estos atributos que han ido incorporándose a la actuación pública durante las últimas décadas.

Es un ámbito este, el administrativo, que se ha ido viendo afectado, en parte, por la progresiva aparición y desarrollo de las tecnologías.

En lo que respecta a su funcionamiento, la tecnología se utiliza como instrumento para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y la tramitación interna, sirviendo la digitalización en cierta forma como palanca de cambio para la desburocratización.

Un efecto similar, aunque no en la dimensión del procedimiento sino en la relación entre ciudadanos y Administración, es el que han provocado las llamadas tecnologías sociales de las que las redes sociales son su más claro exponente. El intercambio de información con el fin de informar, escuchar, atender o canalizar determinadas cuestiones (Chun *et al.*, 2010: 2, citados por Criado, 2017: 231) es una de las áreas en las que, *a priori*, las redes sociales digitales pueden aportar más valor a la Administración. También se apunta a la mejora de la transparencia (Lee y Song, 2013, citado por Alotaibi *et al.* 2016: 62), la participación y colaboración (Gascó, 2014: 14), la elaboración de políticas públicas (Valenti *et al.*, 2015: 9), la coproducción de servicios (O'Reilly, 2010: 16) o la innovación abierta (Kramer y Porter, 2011: 17).

Son todos ellos aspectos que en esta tesis doctoral se han intentado contrastar y verificar. Por otra parte, una creación de valor sostenida en el tiempo ha de sustentarse en una adecuada base jurídica e institucional, entendida esta como la existencia del marco legal idóneo –competencial, procedimental y regulatorio– que permita una utilización de redes sociales en la Administración conforme a Derecho.

Tabla 14. **Las tecnologías de la información en el proceso de reforma del sector público**

Paradigma de reforma	Modelo tecnológico	Papel de la tecnología
Administración burocrática	e-government	Digitalizar procedimientos existentes

Nueva gestión pública	e-government	Nuevos servicios públicos digitales, eficiencia, descentralización, interoperabilidad
Gobierno abierto	gov 2.0	Facilitar la relación con los ciudadanos
Gobierno inteligente	gov as a data, smart gov	Toma de decisiones, coproducción, empoderamiento, innovación

*Fuente:* Elaboración propia.

#### 4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN

##### 4.1. Marco legal e institucional para las redes sociales en la Administración pública

Los fundamentos jurídicos son una cuestión clave al abordarse la institucionalización de las redes sociales en unas Administraciones públicas «sujetas al sometimiento pleno a la ley y al Derecho» (Constitución española, en adelante «CE», art. 103.1), habida cuenta que, como señalan Rodríguez-Arana, J. y Fernández Carballal, A. (2018: 13) «es un desafío construir sociedades que se adapten a la realidad cambiante de cada momento partiendo de la centralidad del ser humano, especialmente teniendo presente su derecho fundamental a una buena administración y a un buen Gobierno».

Bajo esta perspectiva son varios los aspectos que se han de considerar. En primer lugar, cómo afectan los nuevos instrumentos digitales a los mecanismos necesarios para hacer efectivo el «principio de legalidad» garantizado por nuestra norma suprema (CE, art. 9.3.) o cómo encajan en la organización administrativa habida cuenta que «los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley» (CE, art. 103.2).

##### 4.1.1. *Regulación jurídica de tecnología aplicada a la acción administrativa*

El Derecho administrativo regula múltiples aspectos, entre los cuales se encuentran «la audiencia de los ciudadanos (...) en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten», «el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos» y «el procedimiento

a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado» (CE, art. 105).

Todos ellos inciden en un funcionamiento administrativo que debe ir adaptándose a la existencia de nuevas tecnologías que le condicionan, de ahí la importancia de una adecuada regulación del uso de la tecnología cuando este se produzca en el marco de las Administraciones públicas, tecnología que es imprescindible en el despliegue de las políticas públicas como hemos visto en secciones anteriores.

La Constitución española proclama que «la Administración debe servir con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación» (art. 103.1), lo cual allana el camino para el uso de la tecnología como palanca para garantizar la eficacia como principio básico de la acción administrativa.

Para desarrollar este precepto y a medida que los ciudadanos comenzaron a incorporar la tecnología en sus vidas cotidianas se fueron desarrollando sucesivas normas que iniciaron la incorporación de esta realidad a la actividad cotidiana de las Administraciones.

Por citar dos de las más relevantes, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante «LRJAPPAC») como norma fundamental del Derecho administrativo español y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, Administrativas y de Orden Social que empieza a dar cobertura jurídica a la digitalización de los procedimientos tributarios.

En relación a la Ley 30/92, indica que «las Administraciones públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes» (art. 45.1), otorgando validez jurídica a los «documentos emitidos, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones públicas» (art. 45.3) mientras que la Ley 24/2001 abre la puerta, en el ámbito tributario, a la «práctica de notificaciones mediante el empleo y utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos de conformidad con la normativa reguladora de dichas notificaciones» (art. 30.2).

Pero será la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante «LAECSP»)<sup>107</sup> la que servirá

---

<sup>107</sup> Análoga a esta norma, aunque circunscrita al particular ámbito de la Administración de Justicia, es la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia.

de primera base jurídica reguladora para uso generalizado de la tecnología en el funcionamiento administrativo.

La LAECSP supone un avance fundamental como punto de partida del reconocimiento de derechos digitales en el ámbito administrativo al «reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica» (art. 1.1), aplicado a las Administraciones públicas en general, «a las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas» (art. 2.1.b) y a las «relaciones en las Administraciones públicas entre sí» (art. 2.1.c). Se garantizan principios básicos de la acción administrativa como el «principio de igualdad y no discriminación respecto a los medios no electrónicos» (art. 4.b), el «principio de legalidad» (art. 4.d) preservando las garantías jurídicas de los actos administrativos y otros novedosos como el principio de «accesibilidad a la información y los servicios por medios electrónicos» (art. 4.c), los de «simplificación» (art. 4.j) y de «transparencia y publicidad del procedimiento» (art. 4.k).

Como decíamos antes, la novedad más relevante de la LAECSP tiene que ver con los derechos de los ciudadanos «a relacionarse», «a elegir», «a no aportar datos», «a la igualdad» o «a conocer por medios electrónicos la tramitación del procedimiento» (art. 6), por citar los más destacados. Y para ello las «Administraciones deberán habilitar diferentes canales o medios para la prestación de servicios electrónicos» (art. 8.1.) para lo cual «la Administración General del Estado –objeto de esta tesis doctoral– garantizará el acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos proporcionados en su ámbito» (art. 8.2.).

Como novedad también se establece el régimen jurídico de la Administración electrónica en aspectos tan sustanciales como la identificación y firma, registros y comunicaciones, interoperabilidad, sedes electrónicas, documentos y archivos electrónicos o gestión electrónica de los procedimientos.

En definitiva, una ley que establece el principio de preferencia en la utilización de medios electrónicos, especialmente en lo que tiene que ver con el punto de contacto de la Administración con el ciudadano permitiéndole una relación electrónica con la Administración. Cualitativamente es relevante «el paso del podrán al deberán» (Cotino, 2013: 67), un cambio significativo que obligó a muchas Administraciones a poner en marcha diferentes instrumentos<sup>108</sup> que les permitieran abrir nuevos canales administrativos para los ciudadanos.

---

<sup>108</sup> Portales, buzones electrónicos, ventanillas virtuales y otros.

Las aportaciones de la LAECSP a la aplicación de la tecnología al funcionamiento administrativo son incuestionables. Su talón de Aquiles más importante es que se trata de una *ley de medios* que ha de convivir con una *ley sustantiva* como es la LRJAPPAC que, aunque tímidamente abre la puerta a la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, está pensada para un procedimiento en papel.

La verdadera concepción jurídica de un procedimiento administrativo digital tiene lugar con la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común en las Administraciones Públicas (en adelante «LPACAP») que viene a poner bajo una misma norma los preceptos jurídicos de la LRJAPPAC y los tecnológicos de la LAECSP sustituyendo a ambas.

La LPACAP «tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos y el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones públicas» (art. 1), incidiendo en que «la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos, sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no solo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados» (exposición de motivos). Se trata, por tanto, «de contar con una nueva Ley que sistematice toda la regulación relativa al procedimiento administrativo (...) que profundice en la agilización de los procedimientos con un pleno funcionamiento electrónico» (exposición de motivos).

Se establece, por tanto, un procedimiento administrativo digital basado, por ejemplo, en la existencia de registros electrónicos de apoderamientos (art. 6) y registros electrónicos generales (art. 16), la aceptación y validez de sistemas electrónicos de identificación y firma (art. 9.2. y 10.2.), la obligación a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas a personas jurídicas (art. 14.2.), la conservación electrónica mediante archivo de los documentos (art. 17). También es significativo el cambio de filosofía en las formas del procedimiento administrativo, ya que «los actos administrativos se producirán por escrito a través de los medios electrónicos, a menos que su naturaleza exija otra forma más adecuada de expresión y constancia» (art. 36).

Especial consideración merece dentro de la LPACAP el tratamiento de la notificación que se «practicarán preferentemente por medios electrónicos y, en todo caso, cuando el interesado esté obligado a recibirlas por esta vía» (art. 41.1.) quedando obligadas las personas jurídicas, habiendo de producirse «por medios electrónicos mediante comparecencia en la sede electrónica o a través de la dirección habilitada única» (art. 43.1.) y dándose por «practicada en el momento en que se produzca el acceso a su contenido (...) o rechazada cuando

hayan transcurrido diez días naturales desde su puesta a disposición sin que se haya accedido a su contenido» (art. 43.2.).

Por tanto, la LPACAP supone un paso más en la digitalización del procedimiento administrativo al establecer una obligatoriedad más explícita en la relación electrónica entre la Administración y determinados sujetos, como las personas jurídicas<sup>109</sup>. A pesar de ello tiene un importante *hándicap* al carecer de mecanismos que garanticen la eficacia en el cumplimiento de estas disposiciones al no fijarse consecuencias claras en caso de producirse dicho incumplimiento<sup>110</sup>. Otro talón de Aquiles, habitual por otra parte en la implementación de los preceptos jurídicos, es la llamada *carencia de medios*; es decir, aunque la ley determine que la tramitación ha de ser digital, la no disposición de las herramientas adecuadas obliga a continuar con el modo tradicional de trabajo en papel.

La normativa administrativa vigente determina pues un procedimiento electrónico cuando existe tecnología disponible para ser usada. Pero no se refiere en ningún momento cuál ha de ser dicha tecnología, ni cuáles pueden ser las más adecuadas, sino que apunta en todo momento a «medios electrónicos» sin más.

Es la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante «LRJSP») la que hereda y actualiza las disposiciones que, dentro en la LAECSP, se refieren al funcionamiento electrónico del sector público. En concreto se refiere a la sede electrónica (art. 38), los portales de internet, los sistemas de identificación y firma electrónica (art. 40, 42, 43), la interoperabilidad (art. 44 y 45) y el archivo electrónico (art. 46). Además, anticipa la posibilidad de una tramitación automatizada dándole una cierta cobertura jurídica (art. 41) pero no se refiere a otros instrumentos tecnológicos de utilización en el sector público como son las redes sociales.

---

<sup>109</sup> Esto ya era así en el ámbito tributario desde que, a comienzos de 2015, la Agencia Tributaria impuso la obligación de relacionarse electrónicamente a las personas jurídicas.

<sup>110</sup> Como sí ocurre en el ámbito de la Administración de Justicia. La Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil establece la obligatoriedad de la comunicación electrónica entre los profesionales de la Justicia (abogados, procuradores y graduados sociales) con los juzgados y tribunales. En caso de no producirse se establecen en esa misma ley, consecuencias procesales, que van desde la inadmisión de la demanda o escrito a la apertura de un plazo de subsanación en caso de no llevarse a cabo las previsiones técnicas estipuladas en el Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia.

#### 4.1.2. *Regulación jurídica de los principios de gobierno abierto*

Anteriormente en esta investigación hemos visto cómo la literatura existente apunta a una posible relación entre la utilización de redes sociales en el ámbito de la Administración pública y las políticas puestas en marcha para lograr Gobiernos más abiertos. Podemos por tanto indagar si dentro del marco jurídico desarrollado para las políticas de gobierno abierto existe algún tipo de precepto que dé cobertura jurídica a la utilización de las redes sociales en la Administración.

Centrándonos en la dimensión legal del gobierno abierto podríamos indicar que la regulación existente es relativamente reciente en el marco normativo español, enmarcándose en lo que se conoce como *derecho a la buena administración*, derecho fundamental reconocido expresamente en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 51), la cual incluye, además, de forma explícita, el derecho de acceso a la información (art. 52).

La Constitución española incorpora también estos derechos en lo que tiene que ver con la participación de los ciudadanos en las disposiciones administrativas o su acceso o archivos públicos, con las restricciones propias derivadas de la necesidad de salvaguarda del interés general (CE, art. 105).

Es de este precepto constitucional del que deriva la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante «LTAIPBG»). Una ley que, aunque su exposición de motivos pone de manifiesto que «no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos» se configura como la primera regulación en la materia que se establece en España.

La LTAIPBG se sustenta en una rama del Derecho público como es el Derecho político y constitucional al establecer instrumentos jurídicos que permiten, desde una perspectiva política, ganarse la confianza de la población y mejorar las condiciones en las que esta puede conocer de los asuntos públicos e incidir en los mismos para contribuir así a construir sociedades más democráticas y con mayor calidad institucional. También porque incide en la regulación de los poderes públicos y en su relación con los ciudadanos.

En este sentido la LTAIPBG desarrolla el principio de transparencia en la actividad pública, regula y «garantiza un nuevo derecho de acceso a la información y establece una serie de obligaciones de buen Gobierno, así como consecuencias en caso de incumplimiento» (art.1).

En relación al principio de transparencia, LTAIPBG establece una serie de obligaciones de publicidad activa para toda aquella «información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacio-

nada con el funcionamiento y control de la actuación pública» (art. 5.1.), indicando una serie de informaciones de naturaleza jurídica, económica, presupuestaria y estadística (art. 7 y 8) y creando un organismo de control llamado Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art. 9). La LTAIPBG se refiere igualmente al Portal de Transparencia como instrumento básico en la Administración General del Estado para el ejercicio de estas obligaciones (art. 10) sujeto a una serie de principios técnicos de accesibilidad, interoperabilidad o reutilización (art. 11).

La LTAIPBG también establece un nuevo derecho, el derecho de acceso a la información. Un derecho que no es fundamental y que su ejercicio está regulado como procedimiento administrativo con las particularidades establecidas en el capítulo III de la ley.

Aunque la existencia de una ley de transparencia no garantiza por sí misma la consecución de la transparencia en la actividad pública, sí supone un avance como un compromiso formal y reconocimiento de derechos que son tutelados desde la Administración de Justicia.

Además, este hecho ha desencadenado que todas las Administraciones autonómicas desarrollen sus propias leyes de transparencia<sup>111</sup>, así como las entidades locales que lo han llevado a la práctica a través de sus respectivas ordenanzas municipales<sup>112</sup>. Todas ellas, independientemente de su naturaleza jurídica de ley, reglamento u ordenanza, tienen un patrón común: el establecimiento de obligaciones de publicidad activa para la Administración y el derecho a acceder a la información para el ciudadano junto a la creación de organismos de control que velan por el cumplimiento de la ley.

Otro de los principios básicos de gobierno abierto es favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, un derecho que también está recogido en nuestra Constitución (art. 23.1.). Y puede ser ejercido de «manera directa» o «por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», siendo esta segunda la forma de participación que consagra el principio de democracia representativa que prima nuestro sistema político-institucional como vino a confirmar la STC 119/1995, 17 julio 1995 (rec.773/1993).

Ejemplos del ejercicio del derecho a la participación de los ciudadanos existen en diferentes ámbitos orgánicos y sectoriales, pero podemos citar a De

---

<sup>111</sup> Excepto Cantabria y Madrid, tramitándose como proyectos de ley en el momento de redactar esta tesis.

<sup>112</sup> Destaca la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización aprobada por la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias el 27 mayo de 2014. Algunas ciudades han ido más allá. En concreto, Madrid aprobó la suya el 27 julio 2016 (BOCAM, 17/8/16), considerada como una de las más avanzadas del Estado.

Dios (1994: 48) cuando señala al sector del medicamento y la posibilidad de participación de consumidores y usuarios en determinados órganos que sirvan a modo consultivo a la Administración.

Como novedad importante, los Estatutos de Autonomía de segunda generación<sup>113</sup> se hacen eco del principio genérico de «facilitar y promover la participación (...), aunque nada dicen del papel que deben tener las tecnologías de la información», correspondiendo al legislador autonómico posteriormente «adaptar el derecho a la participación y su marco normativo al contexto tecnológico» (Castel, 2014: 52).

En el ámbito local, son igualmente numerosas las experiencias que emanan de diferentes fuentes, como el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (2001), refiriéndose explícitamente a la participación de los ciudadanos en la vida pública en el nivel local.

Vemos pues que las normas básicas acogen los principios fundamentales sobre los que se sustenta el gobierno abierto, pero lo hacen en forma de «declaraciones vacías» (Cotino, 2013: 67) y de buenos propósitos, sin que se deriven «obligaciones jurídicas exigibles» (Cotino, 2013: 65) a los poderes públicos ni menciones expresas sobre procedimientos e instrumentos útiles para ello.

El caso más evidente es el de la regulación de la participación electrónica en la diferente normativa existente en España, bien recogida por Castel (2014: 52-55). Dicha regulación se produce a nivel autonómico, echándose de menos la existencia de una normativa específica para el caso de la Administración General del Estado.

La ley autonómica empieza a reconocer el carácter preceptivo de la participación electrónica<sup>114</sup> en determinados procesos de diseño y evaluación de políticas, la elaboración de disposiciones administrativas o presupuestarias; obliga a establecer determinados canales o exige garantizar un retorno de las aportaciones ciudadanas que el órgano encargado de la tramitación podrá asumir o rechazar motivadamente. En Navarra, País Vasco, Asturias o Castilla y León se apuesta claramente por el canal digital, dotándole de preferencia, o incluso de exclusividad. Entre dichos canales se encuentran las redes sociales, pero también otros instrumentos como foros, blogs, dispositivos móviles o portales de gobierno abierto, participación y transparencia. Otras, como Cataluña, Canarias o Aragón, apuntan más por un modelo mixto de participación en el que conviven los espacios ofrecidos por las tecnologías de la información con experiencias presenciales de carácter deliberativo.

---

<sup>113</sup> Aquellos aprobados a partir del 2006.

<sup>114</sup> Se reconoce, por ejemplo, en los textos de Extremadura (art. 40), Navarra (art. 44), Comunidad Autónoma Vasca (art. 120), Andalucía (art. 26) o Cataluña (art. 69).

#### 4.1.3. *Organización administrativa, distribución de competencias y redes sociales*

Uno de los aspectos clave a la hora de analizar la gestión de redes sociales dentro de la Administración General del Estado se refiere a su encaje dentro de una ordenación administrativa que es determinada por ley tal y como indica la Constitución española según la cual «los órganos de la Administración General del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley» (art. 103.2.).

Los órganos de naturaleza política se desarrollan normativamente a partir de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que indica quiénes son sus miembros y su estatuto, los órganos de colaboración y apoyo, y la capacidad de iniciativa legislativa y potestad reglamentaria como principios fundamentales de actuación.

Dentro del Gobierno se encuadran los gabinetes como «órganos de apoyo político y técnico del presidente, vicepresidente, ministros y secretarios de Estado cuyos miembros realizan tareas de confianza y asesoramiento especial sin que en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado» (art. 10).

La definición de la organización administrativa de la Administración General del Estado es potestad del Gobierno –su Presidente o el Consejo de Ministros– que tienen a disposición el Real Decreto como instrumento jurídico para determinar, tanto la «estructura de composición y organización» (art. 17.a) como las «disposiciones organizativas internas, de funcionamiento, y actuación emanadas del Presidente o del Consejo de Ministros» (art. 17.b). Es lo que se viene a llamar reales decretos de estructura básica o reales decretos de estructura orgánica, que son los que determinan la arquitectura administrativa y la distribución de competencias que corresponde a cada departamento. Otros instrumentos jurídicos vienen descritos en el art. 24 siendo el más común la Orden Ministerial que recoge las «disposiciones y resoluciones de los ministros».

La Ley del Gobierno incluye asimismo el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos (art. 26) que recogerán una «consulta pública, a través del portal web (...) en la que se recabará la opinión de los sujetos potencialmente afectados» y en la que «los potenciales destinatarios tengan la posibilidad de emitir su opinión» (art. 26.2.). Es posible realizar también un trámite de audiencia pública «en el portal web correspondiente» y «cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas (...) a efectos de recoger cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas» (art. 26.6.).

Al Gobierno le corresponde la superior dirección de la Administración General del Estado. Es la LRJSP la que define de su organización administrativa básica (título I) distinguiendo entre ministerios y otro tipo de entes administrativos o sociedades mercantiles públicas. En relación a los primeros, la LRJSP diferencia entre «órganos superiores y directivos» de naturaleza política (art. 55.6.) de los demás órganos que se estructuran en «unidades administrativas como elementos organizativos básicos de las estructuras orgánicas» (art. 56.1.).

Todos los ministerios disponen de una Subsecretaría y, dependiente de ella, una Secretaría General Técnica (art. 58.2.). La Subsecretaría ostenta «la dirección de los servicios comunes a través de las correspondientes instrucciones u órdenes de servicio» (art. 63.1.d) mientras que la Secretaría General Técnica «tendrá también competencias sobre los servicios comunes que les atribuya el Real Decreto de estructura del Departamento» (art. 65.1.). Corresponde a los servicios comunes «el asesoramiento, el apoyo técnico y, en su caso, la gestión directa en relación con las funciones de planificación, programación y presupuestación, (...) sistemas de información y comunicación» (art. 68.1.).

La Administración General del Estado también se dota de otro tipo entidades de diferente naturaleza jurídica. Existen organismos públicos como entes autónomos para la realización de determinadas actividades «cuyas características justifiquen su organización en régimen de descentralización funcional o de independencia» (art. 88) con «personalidad jurídica propia diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión» (art. 89) dentro de los cuales se incluyen los organismos autónomos estatales (art. 98) o las entidades públicas empresariales que «se financian mayoritariamente a través de ingresos de mercado» (art. 103). Ambos constituyen principalmente el llamado sector público estatal de naturaleza administrativa.

#### **4.2. *Legal compliance*: derechos, obligaciones y riesgos considerando las redes sociales en la Administración**

En España existe un catálogo normativo significativo en lo que tiene que ver con la perspectiva del ciudadano *usuario digital* necesitado de una mayor protección de sus derechos. Se trata de lo que algunos han venido a denominar «la cuarta generación de derechos humanos» (Bustamante, 2010: 81).

La normativa legal en España sobre derechos digitales se ha reforzado con la aprobación de la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (en adelante «LOPD-PGD»). Esta ley orgánica dedica un título (el X) a establecer en nuestro ordenamiento jurídico garantías y nuevos derechos digitales incluyendo algunos tan significativos como el derecho a la neutralidad de internet (art. 80), el

derecho de acceso universal a internet (art. 81), el derecho a la seguridad digital (art. 82), el derecho a la educación digital (art. 83), el derecho a la protección de los menores en internet (art. 84), el derecho de rectificación en internet (art. 85), el derecho a la actualización de informaciones en medios de comunicación digitales (art. 86), el derecho a la intimidad y uso de dispositivos digitales en el ámbito digital (art. 87), el derecho a la desconexión digital en el ámbito digital (art. 88), el derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar del trabajo (art. 89), el derecho a la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización en el ámbito laboral (art. 90), derechos digitales en la negociación colectiva (art. 91), la protección de datos de los menores en internet (art. 92), el derecho al olvido en búsquedas en internet (art. 93), el derecho al olvido en servicios de redes sociales y servicios equivalentes (art. 94), el derecho a la portabilidad en servicios de redes sociales y servicios equivalentes (art. 95) o el derecho al testamento digital (art. 96).

Evidentemente, como sujeto de derecho, la Administración deberá cumplir con los preceptos derivados del derecho fundamental de la protección de datos personales y a ello deberá destinar los recursos normativos y organizativos adecuados.

Por otra parte, el éxito en el uso de redes sociales en la Administración dependerá de la capacidad de promover una adecuada regulación interna que favorezca derechos y preserve determinados riesgos inherentes al uso de las mismas.

Algunos de ellos serían los siguientes: en primer lugar, la Administración debe garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir respuesta sobre aquellas aportaciones cuando se les haya facilitado un canal para hacerlas. En segundo lugar, las Administraciones deben cuidar los derechos de autoría y de imagen existentes sobre los contenidos que decidan publicar en redes sociales. En tercer lugar, ha de tenerse en cuenta la vinculación jurídica que puede derivarse de las informaciones publicadas en la red y la responsabilidad que esta vaya a suponer, siendo preciso considerar que la huella digital producida por las entradas en redes sociales permanece y que, aunque se intente, es complicado modificar o borrar; y que los contenidos en las redes sociales son difícilmente controlables y gestionables una vez que se han puesto en circulación.

Es, por tanto, este de los contenidos un elemento importante a considerar. En primer lugar, la utilización por la Administración de un soporte que no es de su propiedad y que, por tanto, no está bajo su control siendo la Administración un usuario más. En segundo lugar, el tipo de comunicación que puede mantenerse con sujetos que no acreditan su identidad o que carecen de personalidad jurídica. En tercer lugar, el etiquetado de terceras personas sin su autorización expresa. En cuarto lugar, el tono del mensaje, que sea pertinente, con respeto hacia los demás y libre de datos personales ni publicitarios. Por

último, la responsabilidad personal de quien sube mensajes en nombre de una institución.

La privacidad y el control de los datos personales es otro de los aspectos por los que más han de velar las Administraciones públicas en su utilización de las redes sociales y más tras la aprobación de la LOPDPGDD. Según esta norma, aunque la tutela sobre los datos corresponde al prestador de servicios que es el poseedor de los ficheros que alojan, la utilización como institución del servicio da posibilidad de adquirir numerosos contactos, obtener de ellos determinada información protegida y tener la tentación de utilizarla para otros fines.

Existen otros riesgos y dificultades en la utilización de redes sociales. Son *costes* a los que hay que estar dispuesto a enfrentarse si lo que se desea es apostar por ellas para promover la apertura y la participación.

Un ejemplo de ello es la suplantación de la identidad en la red. Consiste en la toma de control (incluyendo las credenciales de acceso) por parte de un tercero de una determinada cuenta o la aparición de clones para engañar al usuario o dotar de menor credibilidad a su página. Una actividad que se produce con relativa frecuencia cuando se trata de perfiles con una cierta notoriedad pública, como es el caso de políticos o cuentas oficiales.

Existe también un riesgo en la fuga de información con posible revelación de datos confidenciales o datos personales, pudiendo ambos derivar en hechos delictivos. O provocar otro tipo de daños, a la imagen y a la reputación –comentarios negativos, distribución de material falso, etc–.



## CAPÍTULO II

# METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

### 1. PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN

El propósito de esta investigación es examinar el proceso de adopción de las redes sociales en la Administración General del Estado, con especial consideración a los factores jurídicos e institucionales.

El objetivo que persigue este trabajo es doble. Se trata, por un lado, de explorar qué cambios impulsados por las redes sociales se están produciendo en el proceso de creación de valor dentro de la Administración y, por otro, conocer cómo se están implementando este tipo de herramientas dentro de las instituciones. Para ello se analizarán todas aquellas circunstancias jurídicas e institucionales que condicionan la adopción y uso de las tecnologías sociales, así como su posible impacto en los resultados que se estén produciendo en el servicio que presta la Administración.

Una consideración que merece la pena realizar en este punto tiene que ver con los sujetos que van a ser parte de esta investigación: las instituciones públicas y las redes sociales digitales.

En cuanto a las instituciones públicas Salvador (2001: 2), citado por Díaz (2017: 206) ofrece una perspectiva muy adecuada al definir las como «el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento». Es por ello que se han analizado factores legales y orgánicos dentro del planteamiento que se persigue estudiar: las razones por las que, en las instituciones de la Administración General del Estado, se ha decidido que las redes sociales estén presentes, las bases jurídicas en las que se sustentan o los mecanismos institucionales que hacen que la gestión de estos canales forme parte del ecosistema administrativo.

Dentro del amplio abanico institucional del que disponemos en nuestro país, se ha elegido la Administración General del Estado por varias razones. En primer lugar, porque se trata de una Administración sobre la que a diferencia de otras –autonómica o local<sup>1</sup>– prácticamente no se han realizado estudios de este tipo<sup>2</sup> habiendo quedado como la gran desconocida en el ámbito de las redes sociales. A esta circunstancia se le une el hecho de la especial consideración que corresponde a esta Administración por su singular naturaleza, detalle este que analizaremos con posterioridad. Como tercer factor está el que la Administración General del Estado es la mejor conocida por parte de este investigador, ya que es en ella donde ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional.

Por otra parte, el sujeto objeto de este trabajo de investigación son las redes sociales digitales, entendidas estas como un conjunto de aplicaciones con base en la tecnología social desde las que la institución puede actuar produciendo una interacción con los usuarios. Indudablemente, así expuesto, el ámbito de investigación podría ser extraordinariamente amplio, por cuanto es posible que una determinada Administración utilice no solo redes sociales digitales de ámbito comercial, sino también otras de naturaleza propia o corporativa; incluso aplicaciones que, no siendo estrictamente consideradas como redes sociales, sí permitan una determinada interacción con ciertos usuarios. El estudio se centra en las redes sociales digitales de carácter comercial que son las más ampliamente utilizadas y, por ello, merecen mayor atención.

Este trabajo extiende su análisis a un año, el comprendido en el periodo que transcurre entre marzo del 2018 y marzo del 2019, y va dirigido a la obtención de unas conclusiones que ayuden a entender los resultados y sirvan de recomendaciones útiles para que colectivos profesionales diversos (responsables políticos, directivos, académicos o interesados en general) comprendan cómo tienen lugar estos procesos y, a partir de ello, extraigan sus propias conclusiones sobre cómo abordarlos en las Administraciones de las que forman parte o se animen a iniciar nuevas líneas de investigación.

## 2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

El objetivo general de esta investigación es analizar cuáles son los factores jurídicos e institucionales que determinan la utilización de las redes sociales

---

<sup>1</sup> La tesis doctoral de Rojas-Martín (2017) es un magnífico trabajo sobre esta materia, pero centrado en los niveles administrativos regional y local en España.

<sup>2</sup> Con la excepción del trabajo de Collado en el que analiza algunas cuestiones sobre las redes sociales en el Gobierno de Rajoy (Collado, 2015: 46-50).

dentro de la Administración General del Estado como aportación fundamental en el campo que pone en común Derecho y tecnología dentro del ámbito del Derecho administrativo y el Derecho político y constitucional que son las ramas propias de la Administración pública.

Como objetivos específicos se pueden desgranar todos aquellos que sirvan para lograr este propósito general que acabamos de describir.

El primero de estos objetivos específicos es averiguar los motivos principales que han llevado a las instituciones de la Administración General del Estado a adoptar las redes sociales como instrumento para mejorar su acción administrativa.

El segundo objetivo específico es determinar cuál es la operativa que tiene en la actualidad la Administración General del Estado en el ecosistema de redes sociales para conocer así hasta qué punto se han extendido estas herramientas y en qué ámbitos concretos se están utilizando.

El tercer objetivo es identificar cuáles son las bases jurídicas sobre las que se asienta esta presencia, desde el punto de vista de organización administrativa, distribución competencial, convivencia con el procedimiento y normativa reguladora.

El cuarto objetivo específico es determinar si estas tecnologías sociales están teniendo efectos y en qué medida dentro del proceso de creación de valor por parte de la Administración central.

El quinto y último objetivo específico consiste en identificar los factores clave para la institucionalización de las redes sociales y que estas pasen a formar parte del conjunto de herramientas imprescindibles para el buen desempeño público.

### 3. PROBLEMA Y PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN

Partiendo de la literatura analizada, surgen una serie de preguntas de investigación que merecen ser abordadas en este trabajo. Todas ellas van dirigidas a dar respuesta a la pregunta fundamental: *¿qué valor pueden aportar las redes sociales a la Administración General del Estado y cuáles son los factores para su institucionalización?*

Para dar respuesta a esta cuestión tan general es necesario plantearse determinadas cuestiones específicas alrededor de las cuales vamos a profundizar en esta investigación. Dichas cuestiones serán las que nos vayan a servir como hilo conductor para la obtención de una serie de conclusiones finales y recomendaciones.

El conjunto de preguntas específicas puede, a su vez, agruparse en una serie de bloques en relación a las dimensiones de estudio elegidas que son el resultado de analizar el marco teórico antes referido.

### 3.1. **Primera dimensión de estudio: la estrategia para la adopción de redes sociales por la Administración General del Estado**

No existe mucha literatura disponible que teorice sobre cómo es el proceso para la adopción de redes sociales en la Administración, a pesar de lo cual sí existen diversas teorías sobre los factores clave que en dicho proceso confluyen.

Una cuestión tiene que ver con la propia esencia de las instituciones. El institucionalismo es una confluencia amplia de ideas que tienen el trasfondo común de «intentar entender la sociedad a partir de sus instituciones formales para comprender su funcionamiento» (Díaz, 2017: 207-208). Uno de los teóricos en esta rama es Moyado (2013: 34-37), citado por Díaz (2017: 207), según el cual «las transformaciones en las instituciones se deben a procesos de legitimidad social». Esta rama del institucionalismo no entra en el *cómo se adopta*, sino en el *cómo influye* y es en este contexto en el que la simple existencia de las redes sociales y su adopción por parte de las Administraciones podría determinar y condicionar algunos aspectos de las mismas.

El neoinstitucionalismo según March y Olsen (1983: 743-744) despliega sus bases en «seis órdenes (histórico, temporal, endógeno, normativo, demográfico o simbólico)» según los cuales las instituciones tienen la capacidad de liderar y orientar la transformación de la sociedad y por ello, consecuentemente, han de ser capaces de protagonizar dicha transformación internamente.

Por tanto, el cambio interno sería condición necesaria si una Administración quiere liderar cambios en el entorno. Dicho cambio interno puede acelerarse por causas racionales –que existan incentivos tangibles (por ejemplo, normas) que sirvan de palanca– o por la existencia de fuerzas (generacionales, aprendizaje, etc.) que lo puedan favorecer.

En el caso de las redes sociales en la Administración, la estrategia de adopción se vería condicionada por este mix de circunstancias aportadas por el institucionalismo y el neoinstitucionalismo: factores externos que acaban moldeando su conducta; y factores internos que la agitan para producir un cambio que, a su vez, tenga efectos en el entorno (Fountain, 2001: 249; Gil-García y Luna-Reyes, 2011: 330). En cualquier caso, ambas corrientes coinciden en la importancia de las estructuras, su permanencia más allá de las personas y el paraguas que otorgan para que dentro de la organización el cambio iniciado se extienda (Peters, 2008).

La dimensión estratégica es, por tanto, aquella que se refiere al proceso y las razones que han llevado a los diversos organismos de la Administración General del Estado, objeto de esta investigación, a tener actividad en las redes sociales digitales.

Adopción e institucionalización están íntimamente relacionados. La adopción –entendida como la decisión de disponer de canales de redes sociales por parte de una institución– es condición necesaria, aunque no suficiente, para la institucionalización de las redes sociales en la Administración; por otra parte, la adopción puede ser considerada una parte –la inicial– de un proceso más amplio de institucionalización, el cual puede contribuir con éxito al cumplimiento de la misión pública.

Para conocer el proceso de adopción de las redes sociales por parte de las instituciones de la Administración General del Estado, se formulan las siguientes preguntas de investigación:

P1. *¿Cuáles han sido los factores que han llevado a la institución a decidir estar presente en las redes sociales?*

La respuesta a esta pregunta vendrá determinada por el análisis de los motivos y elementos que han influido en la decisión, quiénes han formado parte de la misma, si existen determinadas premisas y cuáles de ellas son las que han condicionado para la toma de esta decisión.

P2. *¿En qué términos pueden las redes sociales contribuir a mejorar el funcionamiento de la Administración General del Estado?*

La respuesta a esta pregunta servirá para analizar qué efectos tienen estas herramientas tecnológicas en diversos aspectos relacionados con la creación de valor público y si las Administraciones públicas que las están usando vienen logrando los objetivos que se habían planteado.

### **3.2. Segunda dimensión de estudio: las bases jurídicas e institucionales de la gestión de redes sociales en la Administración General del Estado**

Flumian (2009: 9)<sup>3</sup> o Tapscott (2008: 245)<sup>4</sup> advirtieron que el cambio necesario para la adopción y uso de redes sociales en la Administración no tiene

---

<sup>3</sup> Para Flumian destaca la «necesidad de convertir una cultura administrativa clásica en otra cultura más propia de los servicios profesionales».

<sup>4</sup> Para Tapscott la «net generation creará un verdadero espacio público de intercambio de ideas caracterizado por una nueva cultura de deliberación pública y de nueva ciudadanía».

tanto que ver con tecnología, sino con la cultura de la organización donde ha de producirse.

Siendo significativo lo anterior, más aún lo es el hecho de que en el caso de las redes sociales, como instrumentos que han de ser explícitamente gestionados, son factores clave los jurídicos y administrativos relacionados con la arquitectura institucional, la forma que se articulan las estructuras administrativas para la toma de decisiones hacia una meta definida –también conocida como gobernanza (Peters, 2007)– el impacto en el procedimiento o la distribución competencial.

Poner en marcha estos mecanismos de gobernanza no es sencillo en el ámbito interno de la Administración. Requieren capacidad transversal y flexibilidad que, a su vez, exigen una nueva cultura dentro de la organización pública para que puedan convivir de manera adecuada con unas estructuras administrativas tradicionales.

Todos los factores anteriormente reseñados, en su conjunto, determinarán el grado de éxito alcanzado por una institución en el uso de redes sociales; de ahí que no deba sorprender que, como advirtió Fountain (2001), organizaciones similares puedan usar estas herramientas de una manera diferente, precisamente por la existencia o no de todos o algunos de estos ingredientes.

Esta dimensión jurídico institucional es, por tanto, aquella que considera los aspectos más destacados que permiten a una institución gestionar la presencia en el ecosistema digital, las bases jurídicas sobre la que se sustenta y cuáles son los arreglos institucionales que la garantizan, la hacen eficaz o, incluso, la condicionan.

Para conocer cuáles son las bases jurídicas y organizativas de las que se dotan las instituciones de la Administración General del Estado para gestionar su presencia en redes, se formula la siguiente pregunta de investigación:

- P3. *¿Cómo han constituido legal y orgánicamente las instituciones de la Administración General del Estado sus funciones propias de gestión de redes sociales?*

Para responder a esta pregunta se analizarán los aspectos más destacados de cómo está organizada la gestión en diferentes instituciones de la Administración General del Estado en redes sociales, cuál es el modelo de organización administrativa y distribución competencial, la convivencia con el procedimiento organizativo, las estructuras de gobernanza elegidas, cuáles son los mecanismos que garantizan su funcionamiento y sostenibilidad.

Tabla 15. **Resumen: Preguntas de la investigación**

Dimensión de estudio	Pregunta de investigación
Estratégica	P1. ¿Cuáles han sido los factores que han llevado a la institución a decidir estar presente en las redes sociales?
	P2. ¿En qué términos pueden las redes sociales contribuir a mejorar el funcionamiento de la Administración General del Estado?
Jurídico institucional	P3. ¿Cómo han constituido legal y orgánicamente las instituciones de la Administración General del Estado sus funciones propias de gestión de redes sociales?

*Fuente:* Elaboración propia.

#### 4. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

La mayor parte de la literatura analizada coincide en que el uso de las tecnologías sociales contribuye a transformar la acción administrativa. Para lograr esta transformación las instituciones han de disponer de normativas reguladoras, asignación competencial y procedimientos que den soporte jurídico a esta función. Será esta la hipótesis fundamental de esta tesis doctoral. La investigación se centrará en corroborar o rechazar esta hipótesis.

De la hipótesis general se derivarían diferentes subhipótesis que, en coherencia con el modelo diseñado, corresponderían a las diferentes dimensiones que se establecieron con anterioridad.

##### 4.1. Subhipótesis relacionadas con la dimensión *estratégica*

Al no existir demasiada literatura que teorice sobre cómo es el proceso de adopción de las redes sociales en la Administración, es preciso establecer algunas hipótesis en relación a esta cuestión para contrastarlas posteriormente con los resultados obtenidos de la investigación.

La primera hipótesis tiene que ver con los factores que llevan a las organizaciones de la Administración General del Estado a adoptar las redes sociales como instrumento para mejorar su acción administrativa. Se pretende contrastar si son estas las que adoptan estas tecnologías por un contexto que las influye –como sostiene en cierta manera el institucionalismo sociológico o empresarial– o, por el contrario, es la intención de obtener cambios en la sociedad a través del impulso de cambios internos lo que lleva a las organizaciones a adoptar las redes sociales.

Para ello se formula la siguiente subhipótesis:

H1. *La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado está condicionada por factores externos.*

La segunda hipótesis tiene que ver con cómo tiene lugar el proceso de adopción, si corresponde a una decisión directiva que es consciente, planificada y con análisis previo o si, por el contrario, no lo es.

Para ello se formula la siguiente subhipótesis:

H2. *La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado requiere de un liderazgo promovido desde la dirección de la organización.*

Una tercera hipótesis en esta dimensión de estudio va destinada a determinar a qué necesidad estratégica responde dicha adopción, si es respuesta a una necesidad más bien básica –estar presente sin más, que es la hipótesis que se establece– o, por el contrario, responde a una estrategia de creación de valor mucho más elaborada.

Para ello se formula la siguiente subhipótesis:

H3. *La adopción de redes sociales por parte de la Administración General del Estado responde fundamentalmente a una necesidad estratégica de 'estar'.*

#### 4.1.1. *Ítems para contraste de hipótesis sobre la dimensión estratégica*

Para corroborar estas hipótesis se analizarán una serie de ítems que pasamos a describir a continuación.

##### A) *Contexto*

En este concepto se busca conocer el entorno y su capacidad para incidir en las decisiones que se toman respecto a las redes sociales en la Administración. Se analizarán aspectos como las tasas de penetración de la tecnología en general –y de las redes sociales en particular– en España, cuál es su utilización por parte de ciudadanos y personas jurídicas o si existe algún tipo de condicionante externo (normativa, plan, estrategia, instrucción, etc.) que esté favoreciendo esta utilización.

##### B) *Factores internos*

En este concepto se analizarán aspectos tales como el tamaño e importancia de la organización, desde un punto de vista presupuestario o según el número de empleados públicos que la compongan; el modelo organizativo y de creación de valor que posea la institución correspondiente, o el grado de

relación con terceros que la misma desarrolla al ejecutar el mandato legal que tiene encomendado.

#### C) *Proceso de decisión*

En este concepto se analizarán aspectos tales como quién ha sido el responsable de la decisión de adoptar las redes sociales, cuál es su posición en la estructura jerárquica, el grado de libertad y autonomía que ha existido para la toma de la decisión, el área donde se ha decidido empezar con esta práctica y el tiempo aproximado que ha llevado hacerlo, si existe o no relación entre dicha decisión y los objetivos estratégicos de la institución.

#### D) *Estrategia*

En este concepto se analizarán aspectos tales como la existencia de un plan estratégico de redes sociales, si existe una planificación elaborada de contenidos, si hay mecanismos de supervisión de la estrategia.

#### E) *Ámbito y objetivos*

En este concepto se analizarán para qué propósitos se están utilizando las redes sociales en las Administraciones, sobre qué áreas de creación de valor se están aprovechando, si existen objetivos definidos y en qué medida están relacionados con la estrategia de la organización.

#### F) *Evaluación*

En este concepto se analizarán si existen métricas y se usan herramientas para medir la actividad o el desempeño de la gestión de redes sociales, si se realizan encuestas de satisfacción de usuario, si existen y de qué naturaleza son los mecanismos de control, seguimiento o evaluación de su utilización, si se han definido sistemas de incentivos y sanciones y cuáles son sus características.

### 4.2 **Subhipótesis relacionadas con la dimensión *jurídico institucional***

La hipótesis que se pretende contrastar tiene que ver con la capacidad de las organizaciones de la Administración General del Estado de dotar a esta función de estructuras jurídicas integradas en la organización administrativa, la asignación de competencias, la relación que se establece entre dichas estructuras y la existencia de una estrategia en redes definida, los impactos en el procedimiento administrativo.

La primera hipótesis tiene que ver con la existencia de normativa de cualquier rango reguladora de la utilización de las redes sociales en la Administración General del Estado, su naturaleza, vigencia y criterios vigentes.

H4. *En el ámbito de la Administración General del Estado no existen normas que regulen la utilización de las redes sociales.*

La segunda hipótesis tiene que ver con la organización administrativa y la distribución competencial. Se pretende constatar si existen estructuras administrativas dedicadas a la gestión de redes sociales, si están jurídicamente formalizadas y dotadas de los recursos necesarios.

H5. *Las instituciones de la Administración General del Estado no disponen de estructuras administrativas jurídicamente formalizadas dedicadas a la gestión de redes sociales en su organización.*

#### 4.2.1. ***Ítems para contraste de hipótesis sobre la dimensión jurídico institucional***

Para corroborar estas hipótesis se analizarán los siguientes ítems:

##### ***A) Adscripción orgánica***

En este concepto se analizarán aspectos como la existencia de una unidad administrativa destinada a redes sociales, cuál es su dependencia orgánica y funcional, cómo se toman las decisiones –estratégicas y operativas– relativas a la gestión de redes, cuáles son los mecanismos de coordinación con otras unidades y su incorporación en los flujos de trabajo, etc.

##### ***B) Recursos***

En este concepto se analizarán aspectos como cuáles son los roles existentes para ejercer la competencia de redes sociales en la institución, qué características personales (edad, antigüedad, etc.) y profesionales (formación, trayectoria, niveles administrativos, etc.) se asocian a dichos perfiles, cuál es su procedencia, qué grado de vinculación tienen con la institución, si hay un presupuesto asignado a esta función, o si existen mecanismos de formación especializada o planes establecidos para la actualización de conocimientos.

##### ***C) Normativa***

En este concepto se analizarán aspectos como si hay definidas políticas internas de uso, su nivel de aprobación, grado de difusión, u obligaciones establecidas, si existe política específica de gestión de riesgos o si existe cualquier otro tipo de normativa que afecte directa o indirectamente a la utilización de redes sociales en la Administración estatal.

Tabla 16. **Resumen: Formulación de hipótesis**

Dimensión de estudio	Hipótesis	Ítems
Estratégica	H1. La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado está condicionada por factores externos	Contexto Factores internos Proceso decisión Estrategia Ámbito y objetivos Evaluación
	H2. La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado requiere de un liderazgo promovido desde la dirección de la organización	
	H3. La adopción de redes sociales por parte de la Administración General del Estado responde fundamentalmente a una necesidad estratégica de estar	
Jurídico institucional	H4. En el ámbito de la Administración General del Estado no existen normas que regulen la utilización de las redes sociales	Adscripción orgánica Recursos Normativa
	H5. Las instituciones de la Administración General del Estado no disponen de estructuras administrativas jurídicamente formalizadas dedicadas a la gestión de redes sociales en su organización	

Fuente: Elaboración propia.

## 5. TIPO DE INVESTIGACIÓN

Los enfoques clásicos para abordar estudios de investigación nos llevan a las dos tipologías o métodos más relevantes: el método cuantitativo o el método cualitativo.

El enfoque cuantitativo se basa en el dato, en su obtención y análisis como camino para alcanzar conclusiones que sirvan para contrastar las hipótesis planteadas. Se trata de un enfoque que requiere herramientas para la captura y procesamiento de una información que ha de estar fácilmente accesible para poder ser trabajada.

El otro tipo, el enfoque cualitativo, aunque también recurre al número para su mejor comprensión, no se basa en el análisis del dato, sino en la interpretación de información obtenida mediante otras herramientas como la encuesta o la entrevista. Es igualmente considerado como un estudio «sistemático y científico» más adecuado para investigar sobre procesos complejos donde «destacan rasgos como el intangible asociado a la experiencia, a los arreglos organizativos o a lo que tiene que ver con principios, valores, pautas de actuación» (Keohane *et al.* 2000: 15, citado por Quereda, 2012: 119).

Es el caso de procesos como el que nos ocupa, relativo a la adopción y difusión de tecnología en entornos jurídicos como la Administración pública. En ellos, el aprendizaje y las decisiones tomadas sirven como experiencia que, a su vez, adecuadamente analizada puede llevar a conclusiones y recomendaciones que a buen seguro servirán de referencia para procesos similares en el futuro.

Es esta la razón por la cual la investigación que se aborda en esta tesis se basa fundamentalmente en el enfoque cualitativo. Se recurre para ello a fuentes de información diversas como textos jurídicos, el conocimiento general disponible en la web, la captura de información derivada del análisis de cuentas de redes sociales, u otras técnicas más específicas como son la encuesta o la entrevista. Se trata de analizar o indagar cuál es la incidencia de una serie de variables –aquellas extraídas del estado de la cuestión– lo que da al estudio un carácter fundamentalmente descriptivo.

Algunos autores como Villoria (2008: 31), citado por Briones (2014: 25), hablan de este enfoque como «perspectiva gedanke». Otros como Johnson *et al.* (2008) resaltan que los enfoques cualitativos son más adecuados cuando, según lo que se esté investigando, el trabajo de campo que sería preciso para la obtención de datos cuantitativos fuera algo especialmente complejo, o simplemente no fuera posible por una serie de razones. Este es el caso que nos ocupa, considerando que conocer fundamentos jurídicos e institucionales que incluyen estrategias adoptadas y operaciones que vienen produciéndose tiene un encaje más adecuado en el ámbito de lo descriptivo –con medición de variables cualitativas– que en una perspectiva exclusivamente cuantitativa por la que es difícil de medir todo ese caudal de intangibles que incorporan los conceptos enumerados con anterioridad.

## 6. SECUENCIA METODOLÓGICA

En esta sección vamos a describir cuáles han sido los trabajos realizados en la investigación para ofrecer respuestas al problema formulado y llevarnos a conclusiones concretas sobre las hipótesis indicadas en el capítulo anterior.

La primera etapa nos ha llevado a realizar un trabajo de exploración sobre diferentes formatos y plataformas para determinar cuál es el estado de situación y el mapa completo sobre el que investigar.

En segundo lugar, hemos realizado una encuesta a un conjunto seleccionado de actores relevantes que nos ayude a dar respuesta, desde la práctica y la realidad del trabajo cotidiano en las instituciones, a la mayor parte de las preguntas relevantes planteadas en la investigación.

En tercer lugar, hemos efectuado un análisis comparado de los resultados obtenidos en la encuesta con los obtenidos por otros investigadores que hayan

realizado trabajos similares a este, pero en un ámbito institucional diferente. El análisis comparado se ve complementado por una serie de entrevistas a personalidades destacadas en la materia objeto de esta investigación que nos sirvan para abordar cuestiones conceptuales de alto nivel e identificar, a partir de las mismas, otros elementos cualitativos que puedan ser significativos y que, a su vez, nos permitan profundizar.

Tabla 17. **Resumen: Secuencia metodológica de la investigación**

Fase de investigación	Trabajo a realizar
Primera etapa	Trabajo exploratorio
Segunda etapa	Encuesta a actores relevantes
Tercera etapa	Análisis comparado y entrevistas a expertos

### 6.1. Trabajo exploratorio

La primera aproximación consiste en la realización de un trabajo exploratorio que nos permita determinar cuál es el estado de situación y el mapa completo sobre el que se pretende investigar.

Se trata esta de una tarea eminentemente descriptiva, centrada en el estudio de diferentes fuentes documentales que persigue delimitar algunos aspectos útiles para determinar el mapa de redes sociales utilizadas en la Administración General del Estado.

En primer lugar, se ha realizado un intenso trabajo de identificación de cuáles son los estudios más relevantes y las web oficiales que ofrecen datos sobre la situación de la sociedad de la información en España y, en concreto, sobre cuál es el grado de implantación de las redes sociales en la sociedad española, en sus empresas o las instituciones. Se trata de encontrar información agregada sobre la temática considerada que ofrezca un marco de contexto para la investigación.

En segundo lugar, se ha realizado un estudio pormenorizado para encontrar, institución por institución, la relación de canales de redes sociales más importantes que están utilizando. Para ello se ha recurrido a trabajos previos que pudiera haber sobre la materia en cuestión, la revisión en profundidad de las páginas web institucionales o la utilización de las propias herramientas de búsqueda de las que disponen las plataformas de redes sociales más importantes.

En tercer lugar, se ha consultado el portal de Transparencia del Gobierno de España para conocer si existe algún tipo de normativa interna, códigos éticos o protocolos para el uso de redes sociales en la institución considerada.

Finalmente, se ha analizado toda la normativa vigente, incluyendo los reales decretos de estructura de los diferentes departamentos ministeriales para identificar si las funciones de gestión de las redes sociales tienen un reflejo administrativo y, en caso afirmativo, en qué consiste.

Este proceso de trabajo exploratorio tuvo lugar entre el 1 de febrero y el 1 de marzo del 2018 y culminó con la elaboración de un mapa de presencia detallado, compuesto por un listado de instituciones, cuentas que gestionan, su posicionamiento orgánico, quiénes son los responsables de las mismas o el respaldo normativo interno con el que pueda estar regulada su utilización.

## 6.2. Encuesta a actores relevantes

### 6.2.1. *El diseño del cuestionario*

Para poder analizar cuáles son los factores más significativos en la institucionalización de las redes sociales en la Administración General del Estado se ha realizado una encuesta cuyo interés fundamental es que sirva de contraste cualitativo<sup>5</sup> de algunas de las hipótesis reflejadas en este trabajo.

El primer paso, y más importante, ha sido el diseño del cuestionario. Siendo una tarea que pretende recabar una perspectiva descriptiva y cualitativa, las preguntas no iban destinadas a ofrecer respuestas correctas o incorrectas sino a obtener de los destinatarios su opinión frente a los asuntos planteados desde la realidad de su institución.

Una tarea que se ha cuidado especialmente para facilitar que el máximo número de destinatarios respondan a las preguntas planteadas. Para lograrlo se han seguido los siguientes criterios:

En primer lugar, se han incluido preguntas certeras, intentando alinearlas al máximo con el propósito que se pretende. En esta cuestión es muy importante el trabajo de análisis teórico e indagación exploratoria previos.

En segundo lugar, se ha procurado redactar las preguntas de forma sencilla para que fueran fácilmente comprensibles. Se han redactado preguntas cerradas, con poco espacio para la ambigüedad, sin posibilidad de respuesta múltiple.

---

<sup>5</sup> El valor principal de este contraste radica en que se hace con los responsables directos que tienen que ver con la gestión de redes sociales.

tiple y con tan solo una única respuesta válida, la que más se aproxime a la realidad institucional conocida por el encuestado.

En tercer lugar, se ha considerado muy importante diseñar un cuestionario que no resultara excesivamente largo de contestar<sup>6</sup>, como máximo unos 10-15 minutos en total.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones se diseña un cuestionario con el ánimo de que sea un instrumento de utilidad para obtener información cualitativa sobre los diferentes ítems de valoración que componen cada una de las dimensiones objeto de estudio en esta investigación: estratégica, operativa o jurídico institucional.

El cuestionario diseñado puede verse en el Anexo B y consta de un total de veinticinco preguntas organizadas en cuatro secciones:

La primera sección («CUESTIONES GENERALES») la componen 6 preguntas referidas a características generales sobre la institución tales como su tamaño, ámbito sectorial, antigüedad en el uso de las redes sociales, etc.

La segunda sección («ESTRATEGIA») consta de 6 preguntas referidas a la misión de la institución y cómo esta se relaciona con la gestión de las redes sociales, los objetivos planteados y el seguimiento que se hace de los resultados que ofrecen a la organización.

La tercera sección («GOBERNANZA Y TOMA DE DECISIONES») consta de 8 preguntas que están referidas, por una parte, al proceso que llevó a la institución a adoptar el uso de redes sociales y, por otra, a los mecanismos y estructuras de coordinación empleados para el gobierno de los diferentes canales.

La cuarta sección («ORGANIZACIÓN Y RECURSOS») consta de 5 cuestiones que están referidas a la naturaleza, el grado de dedicación y nivel organizativo de los puestos, perfil profesional o nivel de formación de los recursos que están asignados a la gestión de redes sociales.

### 6.2.2. *La validación del cuestionario*

Una vez realizado un primer diseño del cuestionario se consideró necesario realizar un contraste del mismo con carácter previo al envío general, remitiéndolo a un par de destinatarios de confianza para que, a modo de prueba piloto, ayudaran a este investigador a identificar errores, preguntas cuya formulación

---

<sup>6</sup> La longitud del cuestionario es el factor principal que puede llevar a una no respuesta. De ahí la importancia y dificultad de combinar la profundidad y rigor del mismo, con su sencillez y brevedad para que de antemano su primera vista no le suponga rechazo al encuestado.

no estuviera lo suficientemente clara o resaltar elementos que pudieran resultar de poca relevancia para el objeto de la investigación.

Para esta tarea de validación se diseña un formulario de validación (Anexo C) estructurado en los siguientes bloques:

Un primer bloque de «VALORACIÓN GENERAL DEL CUESTIONARIO» compuesto de cuatro aspectos a valorar: presentación de la encuesta, claridad en la redacción de las preguntas, relevancia de las mismas o factibilidad de darles respuesta.

Un segundo bloque de «VALORACIÓN DE LAS PREGUNTAS PLANTEADAS» en el que se pide para cada una de ellas una valoración (en escala de 1 a 5) y comentarios sobre la misma.

Recibidas las respuestas de los colaboradores se incorporan todos los comentarios en ellas incluidos y se revisan las preguntas peor valoradas para obtener el cuestionario definitivo.

### 6.2.3. *La elaboración de la encuesta*

Es este cuestionario el que a continuación se lleva a la modalidad de *cuestionario en línea* para ponerlo a disposición de los destinatarios que forman parte del universo de investigación.

Esta forma electrónica de cuestionario presenta indudables ventajas. La más relevante, la inmediatez de poder llegar a un número elevado de destinatarios y mandar recordatorios lo que facilita enormemente el trabajo. Como inconveniente del medio digital resulta el débil compromiso y vinculación establecido lo cual sin duda es un hándicap a la hora de alcanzar un elevado número de respuestas<sup>7</sup>.

Se ha partido de un universo correspondiente a las instituciones que forman parte de la Administración General del Estado. A todas ellas y a los responsables identificados como gestores de los canales de redes sociales es a quienes se ha dirigido la encuesta. En realidad, no se trata de un muestreo probabilístico, elegido utilizando una determinada técnica de segmentación, sino que las preguntas se dirigen a la totalidad de personas que han podido ser identificadas y que mantengan responsabilidades en la materia.

La dificultad que ha encontrado este investigador radica en determinar quiénes son dichas personas, ya que en muchos casos ni la función está lo suficientemente delimitada en los decretos de estructura, ni es fácil identificar

---

<sup>7</sup> Se acepta que un porcentaje alrededor del 50% o superior es válido para poder obtener conclusiones científicamente validables (Olson, 2006).

nombres y apellidos, al no ostentar cargos orgánicos de nombramiento público, ni menos aún acceder a su información de contacto donde poder remitir el cuestionario. Todo ello ha requerido un trabajo exhaustivo de búsqueda y análisis a partir de diversas fuentes, además de una serie de gestiones para determinar correctamente los destinatarios de la encuesta.

Los trabajos para llevar a cabo la encuesta a actores relevantes se iniciaron el 1 de marzo y finalizaron el 1 de agosto de 2018.

Tabla 18. **Etapas para la realización de la encuesta a actores relevantes**

Trabajo a realizar	Fechas
Diseño del cuestionario	1 marzo al 1 abril 2018
Contraste del cuestionario	1 abril al 1 mayo 2018
Identificación de destinatarios	1 mayo al 1 julio 2018
Cuestionario en línea	1 julio al 1 agosto 2018

*Fuente:* Elaboración propia.

### 6.3. Análisis comparado y entrevista a expertos

#### 6.3.1. Análisis comparado

El siguiente paso de este trabajo ha sido la realización un análisis comparado entre las redes sociales en la Administración General del Estado y otras en Administraciones correspondientes a los distintos niveles de Gobierno, tanto de ámbito nacional –Comunidades Autónomas y entidades locales– como internacional –fundamentalmente aquellos países comparables a España como son los de la OCDE–.

Para todos ellos se utilizará una metodología de doble dirección. En primer lugar, se comparan las conclusiones obtenidas por estudios sobre la materia realizados por otros investigadores y publicados en los últimos años con aquellas derivadas del trabajo de campo realizado en el ámbito de esta investigación. Es preciso resaltar que estudios de este tipo existen y pueden ser utilizados para este propósito, pero no abundan, por lo que se han elegido los que a juicio de este autor son los más relevantes para enriquecer la comparación. También es preciso notar el inconveniente derivado de la imposibilidad de encontrar investigaciones realizadas en el mismo periodo temporal, un inconveniente que debe ser mencionado ya que, al tratarse de tecnologías cuyo uso

va cambiando a medida que van conociéndose y haciéndose más populares, las conclusiones reflejadas en el día que fueron terminados dichos trabajos de referencia pudieran ser diferentes al momento actual. A pesar de ello, la comparativa puede ser útil en los aspectos más generales y cualitativos, como los legales, institucionales y estratégicos, normalmente menos sujetos al factor de desarrollo y madurez de una tecnología determinada.

Tabla 19. **Estudios seleccionados para el análisis comparado de la gestión de redes sociales en distintos niveles de la Administración**

Ámbito territorial	Estudios
Administración autonómica	Criado, I. y Rojas-Martín, F. (2015a) Gascó, M. (2014)
Administración local	Gascó, M. (2014) Criado, I. y Rojas-Martín, F. (2015b)
Internacional	Mickoleit, A. (2014) Gregoire-Zawilski, M. y Zimmermann, F. (2016)

Fuente: Elaboración propia.

### 6.3.2. *Entrevista a expertos*

El otro instrumento utilizado para complementar el valor de los resultados ofrecidos por el cuestionario en la Administración General del Estado es la realización de entrevistas a expertos.

Se ha considerado *experto* a aquellas personas que, en algún momento de su carrera profesional, hayan investigado o trabajado aspectos relativos a la gestión de redes sociales en la Administración, su relación con el gobierno abierto, el despliegue y desarrollo en un ámbito institucional determinado y sus características como proceso respecto a otros procesos de despliegue de tecnología en las Administraciones públicas.

Mediante este elemento de la investigación se trata de abordar un enfoque más directo y flexible que cualitativamente complemente, matice y enriquezca los resultados obtenidos de la encuesta estructurada realizada a los responsables de gestión de redes en las instituciones de la Administración General del Estado.

Para ello se ha diseñado un modelo de entrevista (Anexo D) que incluye preguntas abiertas sobre diversos asuntos. En primer lugar, sobre el momento actual de la implantación de las redes sociales en la Administración pública, los logros que se han alcanzado durante los últimos años, el tipo de valor que

se pueda estar generando y, por el contrario, las expectativas que no se han visto correspondidas.

En segundo lugar, se ha preguntado sobre las oportunidades y amenazas que se vislumbran en este momento respecto de la utilización de redes sociales en la Administración, los factores de aceleración y obstáculos para su desarrollo, las iniciativas que conozcan que vayan destinadas a potenciar su uso y obtención de valor.

En tercer lugar, se ha preguntado sobre la relación de las redes sociales con el gobierno abierto, sobre cuál es a su juicio el momento actual de este paradigma, sobre en qué términos las redes están contribuyendo a hacer una Administración más abierta o las dificultades a las que se esté enfrentando en estos momentos.

En cuarto lugar, se ha preguntado sobre los términos comparados de la gestión de redes sociales en la Administración General del Estado en relación a otras Administraciones conocidas por el entrevistado, sobre las diferencias que existen a su juicio y qué buenas prácticas pueden ser incorporadas, o sobre cuáles son a su juicio los modelos de referencia.

Finalmente, en quinto y último lugar, la entrevista servirá asimismo para clarificar algunas de las conclusiones obtenidas de la encuesta, validar determinados aspectos y compararlos con aquellos otros que hayan investigado en otro contexto de Gobierno.

En paralelo al diseño de entrevista se ha realizado una selección de cinco expertos<sup>8</sup>, todos ellos investigadores o profesionales de reconocido prestigio que o bien han adquirido su conocimiento mediante la investigación que en un determinado momento de su carrera han llevado a cabo sobre esta materia, o bien han trabajado profesionalmente sobre ella y tienen amplia experiencia al respecto.

La selección de expertos y el diseño de entrevista se ha realizado en el periodo transcurrido entre el 1 y el 15 de noviembre de 2018, mientras que la realización de las entrevistas se ha realizado durante el periodo transcurrido entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre de 2018. Las entrevistas se han realizado de manera presencial, telemática o por escrito según el emplazamiento y la disponibilidad del experto entrevistado.

---

<sup>8</sup> Aunque este número no alcanzaría el que pudiera considerarse suficiente para una investigación más ambiciosa donde este aspecto de la entrevista sea la base fundamental, en el caso de esta tesis se considera suficiente, ya que las entrevistas están destinadas a un contraste cualitativo y de captación adicional de información siendo por tanto una pieza como el resto que enriquece más el trabajo.

Tabla 20. **Expertos entrevistados en el marco de esta investigación**

Nombre del experto	Breve reseña curricular
Ignacio Criado	Doctor, profesor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, y <i>research fellow</i> del Center for Technology in Government, State University of New York (SUNY at Albany). Una de sus líneas principales de investigación son las redes sociales en el sector público, análisis de <i>social big data</i> , gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana.
Esteban Cueva	Licenciado en Ciencias Físicas y funcionario del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración General del Estado. Subdirector general de Transparencia y Atención al Ciudadano en la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
Mercedes Díaz	Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración. Letrada en la Universidad Autónoma de Madrid. Autora de la tesis doctoral: «Implicaciones jurídicas y politológicas de las redes sociales digitales en las Administraciones públicas: un análisis de las universidades públicas españolas».
Luis M. Díaz-Meco	Licenciado en Periodismo, máster en Relaciones Internacionales y responsable de comunicación corporativa en instituciones públicas desde hace más de catorce años. Editor del blog: <i>Comunicación corporativa 2.0</i> < <a href="https://www.lmdiaz.com">https://www.lmdiaz.com</a> >
Sergio Jiménez	Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración. Autor de la tesis doctoral «Las tecnologías como elemento de poder en las organizaciones públicas. El caso de la Administración electrónica en la Comunidad de Madrid». Editor del blog: <i>Analítica pública</i> < <a href="https://analiticapublica.es">https://analiticapublica.es</a> >

Fuente: Elaboración propia.

## 7. RESUMEN METODOLÓGICO

A continuación, se muestra un panorama resumido que detalla las diferentes dimensiones y factores a investigar para la institucionalización de las redes sociales en la Administración General del Estado, así como las diferentes metodologías que se utilizan en el marco de esta tesis doctoral y que han sido explicadas previamente en este capítulo

Tabla 21. **Dimensiones a investigar y metodología. Resumen**

<b>Dimensión</b>	<b>Ítems</b>	<b>Metodología</b>
Estratégica	Contexto Factores internos Proceso de decisión Estrategia Ámbito y objetivos Evaluación	Trabajo exploratorio Encuesta a actores relevantes Análisis comparado y entrevista a expertos
Jurídico institucional	Adscripción orgánica Recursos Normativa	Encuesta a actores relevantes Análisis comparado y entrevista a expertos

*Fuente:* Elaboración propia.



## CAPÍTULO III

### RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

#### 1. RESULTADOS DEL TRABAJO EXPLORATORIO

##### 1.1. **El contexto que condiciona la utilización de redes sociales en la Administración**

Como se indicó en el capítulo anterior se ha realizado un intenso trabajo manual de identificación sobre cuáles son los estudios más relevantes que ofrecen datos sobre la situación de la sociedad de la información en España y, en concreto, sobre cuál es el grado de implantación de las redes sociales en la sociedad española, en sus empresas o instituciones. Se trata de encontrar información agregada sobre la temática considerada que ofrezca un marco de contexto para la investigación.

España es un país de 46,6 millones de habitantes compuesto por un 51% de mujeres y un 49% de hombres. La mayor parte son nacionales, existiendo 4,5 millones y medio de extranjeros<sup>1</sup>. Se trata de uno de los países del mundo con la esperanza de vida más elevada (83 años), tasa de mortalidad baja (9%) y renta per cápita de 25 000 euros lo que le sitúa en el puesto 26 del *ranking del desarrollo humano*<sup>2</sup>.

En España el 99,2% de las viviendas tiene televisión, el 97,4% teléfono móvil, el 78,4% algún tipo de ordenador y el 52,4% tiene una tableta según

---

<sup>1</sup> En concreto según datos del INE a uno de enero.1.2018 en España la población total es de 46 659 302 de los que 4 572 055 son extranjeros. El número de mujeres es de 23 777 015 y el de hombres 22 882 286.

<sup>2</sup> El índice de desarrollo humano IDH es un indicador elaborado por las Naciones Unidas para medir el progreso de un país.

los principales datos del estudio «Indicadores de equipamiento y uso TIC en los hogares 2017» (INE, 2018).

Hoy podemos decir que en España existe un acceso extendido y generalizado a internet. En el periodo considerado entre 2016 y 2018 el número de usuarios no ha parado de crecer pasando de 35,7 millones en 2016 a 39,42 en 2018, de los que 23,7 millones de personas entre 16 y 74 años se conectan todos los días (ONTSI, 2018). Hablamos, por tanto, de una tasa de crecimiento de un 10% en los últimos cuatro años, lo que supone un crecimiento moderado de un promedio de 2,5% anual. Si vamos al segmento de menos edad de la población esta cifra crece sustancialmente: un 95,1% de menores entre 10 y 15 años lo usaron al menos una vez en los últimos tres meses (INE, 2018).

Tabla 22. **Penetración de internet en España y el mundo**

Año	Usuarios de internet en España	Usuarios de internet en el mundo
2016	35,71 millones	3.419 millones
2017	37,87 millones	3.773 millones
2018	39,42 millones	4.021 millones

Fuente: Estudio *We are social*, 2018.

En términos de tasa de penetración, indicador que también mide el tamaño de la brecha digital<sup>3</sup>, podríamos hablar que España «el 84,6% de los individuos de edades comprendidas entre los dieciséis y los setenta y cuatro años ha utilizado internet en los últimos tres meses» (Fundación Telefónica, 2017: 102). En el ámbito empresarial el 98,7% de las empresas de más de 10 empleados dispone de conexión a internet a fecha de primeros de 2017 (INE, 2018) siendo el 95% de esta conexión por banda ancha fija y el 82,4% por banda ancha móvil.

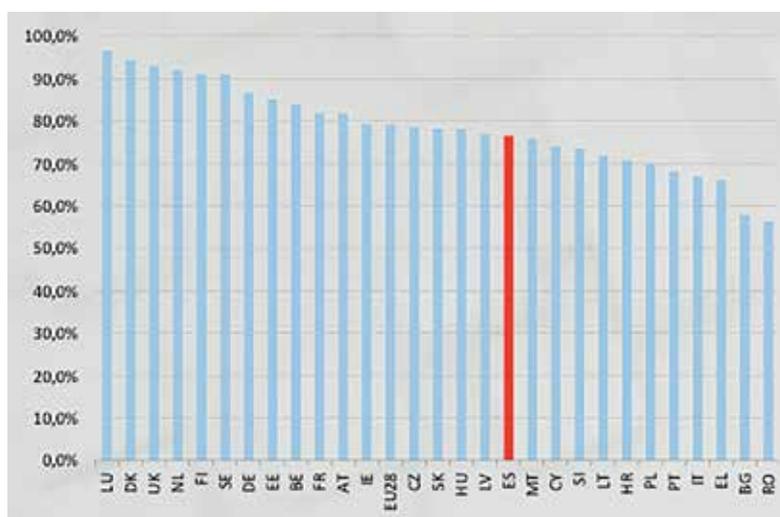
<sup>3</sup> A mayor tasa de penetración, mayor es el tamaño de la brecha digital.

Tabla 23. Tasa de penetración en internet por región mundial

Región	Tasa de penetración
España	85%
Europa Occidental	90%
Norteamérica	88%
Sudamérica	68%

Fuente: Estudio *We are social*, 2018.

Gráfico 1. Usuarios de Internet<sup>4</sup> en la Unión Europea



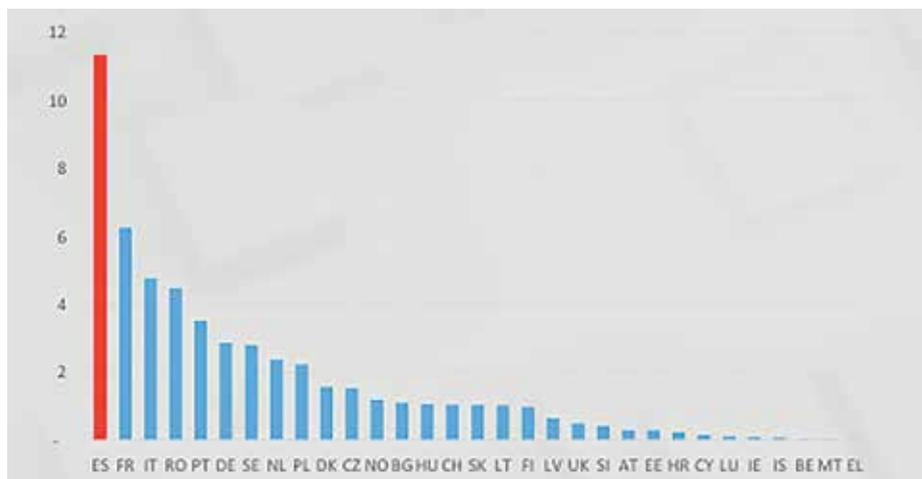
Fuente: Comisión Europea. Índice DESI 2a1 (Digital Economy and Society Index).

Estas cifras, referidas a España, se deben en parte a las infraestructuras que hacen posibles las comunicaciones: según el «Informe DESI» de la Comisión Europea, el 96% de los hogares españoles tienen acceso a banda ancha y el 92% a banda ancha móvil lo que la sitúa por encima de la media europea.

España ha sido el país europeo que más ha extendido en los últimos años sus redes ultrarrápidas de comunicación, siendo «el país del mundo con un mayor crecimiento de fibra en el periodo 2012-2016» (Fundación Telefónica, 2017: 18).

<sup>4</sup> Porcentaje de personas que usan internet al menos una vez a la semana, partiendo de datos de Eurostat.

Gráfico 2. **Millones de hogares con fibra por país (2016)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Comisión Europea (2018).

España, por tanto, dispone de una conectividad superior a la media de los países de nuestro entorno y destaca especialmente en conectividad móvil. El acceso a internet mediante estos dispositivos es especialmente reseñable en nuestro país, que se sitúa más de 15 puntos por encima de la media de la Unión Europea en el porcentaje de ciudadanos que acceden a internet vía móvil, un 69,3% frente al 53,2 en Europa (INE, 2018).

La conectividad es un factor fundamental para favorecer el uso de tecnologías como las redes sociales, cuyo manejo es sencillo, no requieren elevados niveles de alfabetización, y se prestan a ser utilizadas en cualquier momento y cualquier lugar. De ahí que España sea uno de los países de Europa donde más se están utilizando como puede comprobarse en los cuadros a continuación.

Tabla 24. **Usuarios de redes sociales en España y el mundo**

Año	En España	En el mundo
2016	22 millones	1.307 millones
2017	25 millones	2.789 millones
2018	27 millones	3.196 millones

Fuente: Estudio *We are social*, 2018.

Tabla 25. **Tasa de penetración en redes sociales España y Europa<sup>5</sup>**

Región	Tasa de penetración
España	58 %
Europa Occidental	54 %

Fuente: Estudio *We are social*, 2018.

Podríamos afirmar que en España las redes sociales digitales están plenamente generalizadas como instrumento de relación y comunicación entre personas, instituciones y empresas. Son por tanto una tecnología madura, que alcanza a numerosas capas de la población y crece aún a tasas significativas, aunque menores si tomamos datos promedio a nivel global.

Tabla 26. **Crecimiento de usuarios en España y Europa**

Región	Tasa de crecimiento
España	8 %
Europa occidental	13 %

Fuente: Estudio *We are social*, 2018.

Considerando el importante número de usuarios que existen en España, el usuario tipo es una persona de edad media, entre 31 y 45 años, la mitad de ellos con estudios universitarios y dotado de capacidades digitales básicas para buscar y compartir información. Accede a las redes sociales a través de internet móvil, dedicando una media de 1 hora y 38 minutos, y siendo Facebook y Whatsapp las más visitadas, a las que más de un 80 % de usuarios accede a diario (ONTSI, 2018).

## 1.2. **La organización administrativa de la Administración General del Estado considerada como alcance de la investigación**

La investigación está centrada en la Administración General del Estado, tal y como viene definida en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

Se trata, no obstante, de un concepto demasiado amplio teniendo en cuenta el extenso tamaño de la Administración pública estatal, tanto en lo que se

---

<sup>5</sup> Medida como el porcentaje del total de cuentas activas en la red social más popular de cada país respecto a la población total de dicho país.

refiere a su despliegue territorial como a la amplia tipología de organismos que la componen<sup>6</sup>.

Para hacer viable una investigación de estas características, en un plazo razonable de tiempo, es necesario acotar el alcance. Dicha acotación viene marcada por las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se considera exclusivamente la estructura central de la Administración General del Estado descartándose del alcance la organización territorial periférica, tanto nacional (por ejemplo, Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno) como la del exterior (por ejemplo, legaciones diplomáticas).

En segundo lugar, y fijándonos en la estructura central de la Administración General del Estado, se considera que el conjunto del sector público estatal institucional es demasiado amplio al incluir una tipología de organismos muy variopinta<sup>7</sup>, por su naturaleza jurídica y su tamaño. La investigación se centra en lo que se ha llamado sector público administrativo compuesto por los ministerios y sus servicios comunes<sup>8</sup>, los organismos autónomos o entes de naturaleza similar (incluyendo sus unidades de producción), las entidades públicas empresariales y las agencias estatales<sup>9</sup>. Queda fuera del alcance el sector público empresarial, compuesto por sociedades mercantiles estatales o consorcios, y el sector público fundacional, compuesto por las fundaciones dependientes del Estado.

En tercer lugar, se consideran únicamente las unidades administrativas de naturaleza civil, excluyendo por tanto las que dependiendo del Ministerio de Defensa conforman las Fuerzas Armadas en sus diferentes niveles de dirección, fuerza, apoyo a la fuerza o servicios comunes (jurídicos, económicos o sanitarios).

En cuarto lugar, se excluyen las universidades públicas de adscripción estatal por la singular naturaleza y régimen de autonomía que corresponde al ámbito universitario.

---

<sup>6</sup> Antes de la reforma CORA, a fecha 31.12.2002 se referencian un total de 438 los organismos en el sector público estatal. De estos, las medidas de dicha reforma logran suprimir 115, a pesar de lo cual quedan 323.

<sup>7</sup> «El sector público estatal institucional lo integran los organismos públicos, (organismos autónomos o entes públicos empresariales) las autoridades administrativas independientes, las sociedades mercantiles estatales, los consorcios, las fundaciones del sector público, los fondos sin personalidad jurídica, y las universidades públicas no transferidas» (art. 84.1 LRJSP).

<sup>8</sup> Artículo 55.2 de la LRJSP.

<sup>9</sup> Las agencias estatales son organismos a extinguir. Se crearon bajo la Ley 28/2006, de 18 de julio, de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, pero posteriormente la LRJSP las suprimió, asimilándolas al resto de organismos autónomos.

Tabla 27. **Organización administrativa objeto de la investigación**

<b>Departamento ministerial</b>	<b>Regulación legal</b>	<b>Número instituciones</b>
Presidencia del Gobierno	RD 766/2017 de 28 julio (BOE del 29)	1
Vicepresidencia del Gobierno, Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	RD 771/2017 de 28 julio (BOE del 29)	5
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	RD 768/2017 de 28 julio (BOE del 29)	3
Ministerio Justicia	RD 725/2017 de 21 julio (BOE del 25)	3
Ministerio Defensa	RD 998/2017, de 24 de noviembre (BOE del 25)	5
Ministerio de Hacienda y Función Pública	RD 769/2017 de 28 julio (BOE del 29)	5
Ministerio del Interior	RD 770/2017 de 28 julio (BOE del 29)	2
Ministerio de Fomento	RD 362/2017 de 8 abril (BOE del 11)	10
Ministerio Educación, Cultura y Deporte	Real Decreto 284/2017, de 24 de marzo (BOE del 25)	38
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	Real Decreto 703/2017, de 7 de julio (BOE del 8)	5
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	Real Decreto 903/2017, de 13 de octubre (BOE del 14)	6
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Real Decreto 895/2017, de 6 de octubre (BOE del 20)	17
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	Real Decreto 531/2017 de 26 de mayo (BOE del 27)	13
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	Real Decreto 485/2017, de 12 de mayo (BOE del 13)	7
<b>TOTAL</b>		<b>120</b>

Fuente: Portal de Transparencia Gobierno de España.

La tabla anterior detalla la arquitectura institucional objeto de este trabajo considerando las instituciones públicas de naturaleza administrativa existente dentro de cada ministerio, un total de 120 instituciones que son objeto de esta investigación<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Para mayor detalle de cuáles son estas instituciones puede consultarse el Anexo A.

A continuación se desglosa la tipología administrativa correspondiente a estas 120 instituciones consideradas.

**Tabla 28. Alcance de la investigación. Detalle por tipología administrativa**

<b>Departamento ministerial</b>	<b>Secret. de Estado</b>	<b>Subsecret. o similar</b>	<b>Dir. Gral.</b>	<b>Subdir. Gral.</b>	<b>Organismos</b>
Presidencia del Gobierno	3	2	9	20	0
Vicepresidencia del Gobierno, Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	2	3	4	34	4
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	3	1	16	61	2
Ministerio Justicia	1	3	6	35	2
Ministerio Defensa	1	2	10	32	4
Ministerio de Hacienda y Función Pública	3	4	15	103	4
Ministerio del Interior	1	4	6	51	1
Ministerio de Fomento	1	3	10	42	9
Ministerio Educación, Cultura y Deporte	2	2	7	44	37
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	2	2	7	39	4
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	3	1	4	34	5
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	1	3	13	56	16
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	3	4	10	65	12
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	1	2	9	36	7
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>36</b>	<b>126</b>	<b>652</b>	<b>107</b>

*Fuente:* Portal de Transparencia Gobierno de España.

En el cuadro anterior podemos comprobar cuál es el universo completo de esta investigación: 120 instituciones adscritas a 13 Ministerios más la Presidencia del Gobierno, que se corresponden con un total de 948 unidades entre órganos superiores, centros directivos y subdirecciones generales.

### 1.3. **La presencia en redes sociales de la Administración General del Estado**

Una vez analizado el contexto que en España determina la utilización de redes sociales digitales, se ha realizado un estudio pormenorizado para identificar cuál es la presencia que la Administración del Estado tiene en el mismo.

Para ello se ha determinado, de entre aquellas instituciones que forman parte del alcance de esta investigación, la relación de canales de redes sociales más importantes que están utilizando. Para realizar este trabajo se ha recurrido a las páginas web institucionales, a las propias herramientas de búsqueda de las que disponen las plataformas comerciales más importantes o a otros trabajos similares que se hubieran hecho con anterioridad <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Realizar esta tarea, que es extensa y compleja, hubiera sido imposible para este investigador sin la información básica de primer nivel que le ha suministrado el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales a través de su subdirector, Rafael Rubio. Este Centro fue el primero en plantearse la necesidad de disponer de un mapa de las redes sociales en la Administración General del Estado y el primero en realizarlo. Dicho mapa, una vez analizado, ha servido de base para, a partir del mismo, profundizar y corregir según las premisas consideradas en esta tesis.

**Tabla 29. Número de canales por institución en los departamentos de la Administración General del Estado**

Departamento	Número de instituciones analizadas	Número de canales total	Número de canales por institución
Presidencia del Gobierno	1	4	4
Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	5	18	3,6
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	3	16	5,3
Ministerio de Justicia	3	7	2,3
Ministerio de Defensa	5	7	1,4
Ministerio de Hacienda y Función Pública	5	22	4,4
Ministerio del Interior	2	20	10
Ministerio de Fomento	10	30	3
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	38	165	4,3
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	5	15	3
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	6	23	3,8
Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	17	32	1,8
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	13	25	1,9
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	7	56	8
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>440</b>	<b>3,6</b>

*Fuente:* Elaboración propia,

**Tabla 30. Número de canales de las instituciones de la Administración General del Estado en las redes sociales más importantes**

Departamento	Número de instituciones analizadas	Canales Twitter	Canales Facebook	Canales Youtube	Canales Instagram
Presidencia del Gobierno	1	1	1	1	1
Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	5	6	2	3	1
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	3	6	4	4	2
Ministerio de Justicia	3	3	1	3	0
Ministerio de Defensa	5	2	2	2	1
Ministerio de Hacienda y Función Pública	5	8	6	7	1
Ministerio del Interior	2	6	5	5	4
Ministerio de Fomento	10	9	7	8	6
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	38	60	52	31	22
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	5	7	3	5	0
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	6	9	7	6	1
Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	17	13	9	7	3
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	13	11	6	5	3
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	7	24	16	14	2
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>165</b>	<b>121</b>	<b>101</b>	<b>47</b>

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 31. Número de canales por tipo e institución en los departamentos de la Administración General del Estado**

Departamento	Número de instit. analizadas	Canales Twitter por instit.	Canales Facebook por instit.	Canales Youtube por instit.	Canales Instagram por instit.
Presidencia del Gobierno	1	1	1	1	1
Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	5	1,2	0,4	0,6	0,2
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	3	2	1,3	1,3	0,7
Ministerio de Justicia	3	1	0,3	1	0
Ministerio de Defensa	5	0,4	0,4	0,4	0,2
Ministerio de Hacienda y Función Pública	5	1,6	1,2	1,4	0,2
Ministerio del Interior	2	3	2,5	2,5	2
Ministerio de Fomento	10	0,9	0,7	0,8	0,6
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	38	1,6	1,4	0,8	0,6
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	5	1,4	0,6	1	0
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	6	1,8	1,2	1	0,2
Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	17	0,8	0,5	0,4	0,2
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	13	0,8	0,5	0,4	0,2
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	7	3,4	2,3	2	0,3
Total	120	1,4	1,0	0,8	0,4

*Fuente:* Elaboración propia.

Todos los departamentos ministeriales y sus organismos públicos adscritos tienen presencia en redes sociales y dentro de ellas en las redes sociales co-

merciales más populares, en concreto Twitter, Facebook, Youtube e Instagram. Twitter la más utilizada e Instagram la que menos.

Son tres los ministerios más prolíficos en cuanto a su presencia en redes: el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Considerando el número de canales por institución destacan igualmente el Ministerio del Interior y el Ministerio de Asuntos Exteriores, además del ya comentado Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

En cuarto lugar, es preciso señalar que en el caso de la red social más importante –Twitter– en promedio existe más de un canal una de las instituciones consideradas, debido a la proliferación de cuentas asociadas a diferentes unidades dentro de una misma organización.

#### **1.4. Encaje jurídico y asignación competencial de las redes sociales en la Administración General del Estado**

La acción administrativa tiene su fundamento en la adecuada atribución de funciones y competencias por parte de la normativa correspondiente. Es esta la razón por la que un análisis de los factores jurídicos e institucionales de las redes sociales en la Administración ha de pasar necesariamente por identificar qué unidad administrativa dentro de cada departamento ministerial tiene atribuidas dichas funciones y qué marco jurídico son ejercidas.

Se trata de determinar cuál es el encaje administrativo actual para lo que se han analizado los reales decretos de estructura de los diferentes departamentos ministeriales que están en vigor en el periodo del 1 de febrero al 1 de marzo de 2018, que es cuando se ha realizado el trabajo exploratorio de esta investigación.

A partir del análisis de dichos reales decretos se ha identificado si existe un reflejo orgánico directo<sup>12</sup> y, en caso afirmativo, cuáles son los detalles del mismo.

Los resultados obtenidos pueden consultarse en la tabla indicada a continuación.

---

<sup>12</sup> Al referirnos a reflejo orgánico directo queremos decir que haya una mención expresa a la función de redes sociales cuando, en el real decreto correspondiente, se relacionan las funciones que corresponden a una unidad determinada.

Tabla 32. **Asignación competencial de las redes sociales en la organización administrativa del Estado**

Departamento	Real Decreto de Estructura	Atribución competencial explícita de la función de gestión de redes sociales	Órgano superior / centro directivo	Términos de la atribución
Presidencia del Gobierno	RD 766/2017 de 28 julio (BOE del 29)	Sí	Secretaría de Estado de Comunicación / Dirección General de Comunicación	«Impulsar la incorporación de las NNTT a la acción del Gobierno, gestionar y coordinar con otros departamentos la comunicación digital del Gobierno, diseño de protocolos para comunicación a través de medios digitales»
Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	RD 771/2017 de 28 julio (BOE del 29)	No		
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	RD 768/2017 de 28 julio (BOE del 29)	Sí	Dirección General de Comunicación e Información Diplomática / Subdirección General de Comunicación Digital y Diplomacia Pública	«Le corresponde la propuesta y ejecución de la estrategia de redes sociales del Departamento y Representaciones de España en el exterior»
Ministerio de Justicia	RD 725/2017 de 21 julio (BOE del 25)	No		

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Departamento	Real Decreto de Estructura	Atribución competencial explícita de la función de gestión de redes sociales	Órgano superior / centro directivo	Términos de la atribución
Ministerio de Defensa	RD 998/2017, de 24 de noviembre (BOE del 25)	Sí	Dirección de Comunicación Institucional de la Defensa	«Dirigir y mantener abiertos canales de comunicación con los medios de comunicación y con los ciudadanos a través de internet y, especialmente, de las redes sociales, así como coordinar y supervisar el resto de cuentas abiertas en estas plataformas de los departamentos del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas»
Ministerio de Hacienda y Función Pública	RD 769/2017 de 28 julio (BOE del 29)	Sí	Secretaría General Técnica / Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones	«La prestación del servicio de información administrativa del departamento (...). La gestión y mantenimiento de las cuentas en redes sociales del departamento, así como de la información correspondiente al ministerio en las mencionadas cuentas en redes sociales...»
Ministerio del Interior	RD 770/2017 de 28 julio (BOE del 29)	No		
Ministerio de Fomento	RD 362/2017 de 8 abril (BOE del 11)	No		

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.  
FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

Departamento	Real Decreto de Estructura	Atribución competencial explícita de la función de gestión de redes sociales	Órgano superior / centro directivo	Términos de la atribución
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	RD 284/2017, de 24 de marzo (BOE del 25)	Sí	Subsecretaría / Oficina de Atención al Ciudadano Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial / INTEF Dirección General de Formación Profesional / Subdirección General Orientación, Formación Profesional y Formación Profesional Dual	«La gestión de la atención al ciudadano prestada a través del Centro de Información al Ciudadano y de los servicios telemáticos desarrollados a tal fin». «El mantenimiento de los portales de recursos educativos y la creación de redes sociales para facilitar el intercambio de experiencias y recursos entre el profesorado». «La información y el asesoramiento y diseño de estrategias en materia de orientación y formación profesional, así como el mantenimiento del portal y de las redes sociales para facilitar el intercambio de información, experiencias y recursos en el ámbito de la Formación Profesional»
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	RD 703/2017, de 7 de julio (BOE del 8)	No		

Departamento	Real Decreto de Estructura	Atribución competencial explícita de la función de gestión de redes sociales	Órgano superior / centro directivo	Términos de la atribución
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	RD 903/2017, de 13 de octubre (BOE del 14)	Sí	Subsecretaría / Subdirección General Tecnologías Información y Comunicaciones	«El desarrollo de los portales web, la sede electrónica y la intranet del Ministerio, así como el fomento de la presencia del Departamento en las redes sociales»
Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	RD 895/2017, de 6 de octubre (BOE del 20)	No		
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	RD 531/2017 de 26 de mayo (BOE del 27)	No		
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	RD 485/2017, de 12 de mayo (BOE del 13)	No		

Fuente: Elaboración propia.

La tabla anterior muestra, para cada departamento ministerial, si hay una atribución competencial de funciones de gestión de redes sociales, en qué términos y a qué órgano superior o centro directivo le corresponde.

Como puede observarse, solo seis de un total de 14 ministerios (42,8%) tienen regulado en su Real Decreto de estructura básica algún tipo de función relativa a las redes sociales, mientras que el resto –8 de 14 (57,2%)– no hacen ningún tipo de mención.

En el caso en que esta competencia está bien delimitada dentro del departamento ministerial correspondiente, en cuatro de los seis (un 66,6%), la mayor parte, está atribuida a unidades de comunicación, bien sea de naturaleza política –como es el caso de la Secretaría de Estado de Comunicación–, institucional –como es el caso de la Dirección General de Comunicación Institucional de la Defensa y la Dirección General de Comunicación e Información Diplomática– o puramente administrativa –como es el caso de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones incardinada en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Destaca la existencia de una Subdirección General específica destinada a la comunicación digital— la Subdirección General de Comunicación Digital y Diplomacia Pública del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación— que se encarga de la propuesta y ejecución de la estrategia de redes sociales de este departamento. Un caso paradigmático y único en la Administración General del Estado.

Por otro lado, existen otros dos casos en que, estando regulada la gestión de redes sociales como función específica en el real decreto de estructura ministerial, podríamos calificar esta regulación como singular, ya que la función no está directamente incardinada en el ámbito de la comunicación.

Es el caso del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, donde se recurre a las redes sociales como instrumento de servicio público, tanto en la dimensión prestacional como en la de las políticas. El primer caso es aquel expresado por el concepto de atención al ciudadano y es la oficina dedicada a esta función, precisamente en el Ministerio donde con más intensidad se utilizan las redes sociales, la que tiene atribuida la competencia de coordinación general de estas herramientas. Asimismo, este Ministerio también refleja las redes sociales orgánicamente como instrumento de aporte de valor en dos ámbitos muy concretos de las políticas públicas que desarrolla: la formación del profesorado y los recursos destinados a la formación profesional.

En el caso del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital la mención a redes sociales en su real decreto de estructura se produce en el ámbito de la unidad orgánica destinada a proporcionar los medios tecnológicos del departamento.

Otro de los aspectos que se han analizado es si, en el caso de departamentos donde hay una atribución formal de funciones de gestión de redes sociales a alguna unidad administrativa, hay algún tipo de relación entre estas y otras funciones que tienen que ver con el gobierno abierto, paradigma que como se indicaba en el capítulo dedicado a definir el estado de la cuestión determinados autores consideran que es el marco conceptual principal donde se incardinan las redes sociales.

La tabla siguiente relaciona por cada departamento ministerial la relación entre la atribución de funciones relativa a la gestión de redes sociales y la atribución de funciones en relación al gobierno abierto.

Tabla 33. **Relación entre la gestión de redes sociales y la función de gobierno abierto en la organización administrativa del Estado**

Departamento	Atribución explícita de la función de gestión de redes sociales	Órgano superior / centro directivo	Atribución explícita de la función de gobierno abierto	Órgano superior / centro directivo
Presidencia del Gobierno	Sí	Secretaría de Estado de Comunicación / Dirección General de Comunicación	No	
Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	No			
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	Sí	Dirección General de Comunicación e Información Diplomática / Subdirección General de Comunicación Digital y Diplomacia Pública	Sí	Subsecretaría / Gabinete técnico
Ministerio de Justicia	No		Sí	Subsecretaría / Subdirección General de Información Administrativa e Inspección de los Servicios

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.  
FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

Departamento	Atribución explícita de la función de gestión de redes sociales	Órgano superior / centro directivo	Atribución explícita de la función de gobierno abierto	Órgano superior / centro directivo
Ministerio de Defensa	Sí	Dirección de Comunicación Institucional de la Defensa	Sí	Dirección de Comunicación Institucional de la Defensa
Ministerio de Hacienda y Función Pública	Sí	Secretaría General Técnica / Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones	Sí	Dirección General de Gobernanza Pública / Subdirección General de Gobierno Abierto / Subdirección General de Gobernanza Pública / Subdirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano / Secretaría General Técnica / Subdirección General de Información de Transparencia y Contenidos Web
Ministerio del Interior	No		Sí	Subsecretaría / Secretaría General Técnica
Ministerio de Fomento	No		Sí	Dirección General de Organización e Inspección / Subdirección General de Información Administrativa y Atención al Ciudadano
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	Sí	Subsecretaría / Oficina de Atención al Ciudadano / Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial / INTEF / Dirección General de Formación Profesional / Subdirección General de Orientación, Formación Profesional y Formación Profesional Dual	Sí	Subsecretaría / Oficina de Atención al Ciudadano

Departamento	Atribución explícita de la función de gestión de redes sociales	Órgano superior / centro directivo	Atribución explícita de la función de gobierno abierto	Órgano superior / centro directivo
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	No		Sí	Subsecretaría / Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	Sí	Subsecretaría / Subdirección General Tecnologías de Información y Comunicaciones	Sí	Subsecretaría / Subdirección General de Inspección de Servicios y Relación con los Ciudadanos
Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	No		Sí	Subsecretaría / Secretaría General Técnica
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	No		Sí	Secretaría General Técnica / Subdirección General de Estudios, Información y Publicaciones
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	No		Sí	Subsecretarías / Subdirección General de Atención al Ciudadano

Fuente: Elaboración propia.

La aparición en la estructura orgánica de funciones relacionadas con el gobierno abierto viene determinada fundamentalmente por la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de* Transparencia y Buen Gobierno, que establece obligaciones en publicidad activa de cierta información y garantiza el derecho de acceso a la información a través del procedimiento administrativo. Ambas requieren una atribución competencial, tanto en lo relativo al órgano competente como en lo que respecta al procedimiento.

Son únicamente cinco los casos en los que en una misma estructura ministerial existen funciones explícitamente atribuidas en redes sociales y en gobierno abierto, pero solo en tres de estos cinco (Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Función Pública y Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) dichas funciones recaen en un mismo centro directivo.

En el caso del primero y el tercero ambas funciones son ostentadas por unidades administrativas que, bajo una perspectiva de servicio público, se encargan de la relación con el ciudadano –la Dirección General de Comunicación Institucional de la Defensa y la Oficina de Atención al Ciudadano– mostrando así como gobierno abierto y redes sociales pueden estar directamente relacionados cuando de lo que se trata es de situar al ciudadano en el centro y abordar esta tarea desde un mismo enfoque administrativo de *atención* entendida en un sentido amplio, ya sea haciéndole participe de las novedades que se estimen de su interés o recibiendo sus peticiones –de cualesquiera naturaleza que estas sean– e incluyendo también las que forman parte del derecho de acceso de información.

El caso del Ministerio de Hacienda y Función Pública es singular, ya que ostenta una doble dimensión en lo que hace referencia al gobierno abierto: por un lado, como Ministerio que ostenta la competencia sobre esta política pública y su impulso en el marco de la Administración General del Estado<sup>13</sup> y, por otro, como Ministerio en sí mismo que tiene que aplicar dicha política como cualquier otro. Es por dicha condición por la que merece análisis esta situación, encontrándonos con que coinciden bajo el mismo paraguas administrativo de la Secretaría General Técnica ambas funciones de gestión de redes y gobierno abierto, aunque en el marco de subdirecciones generales diferentes lo cual, en la práctica, supone ámbitos competenciales distintos<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Para el impulso de la política de gobierno abierto hay una dirección general específica, la Dirección General de Gobernanza Pública que, a su vez se encarga de la elaboración del Plan de Gobierno Abierto, su coordinación y seguimiento y de la política de transparencia.

<sup>14</sup> En el ámbito de la Administración General del Estado la subdirección general es el núcleo básico y órgano administrativo esencial de la gestión.

### 1.5. Regulación interna de las redes sociales en la Administración General del Estado

Una vez averiguado a través del trabajo de campo cuál es el mapa de las redes sociales y su encaje en las estructuras administrativas, otro de los aspectos a analizar es si existe algún tipo de normativa interna, códigos éticos o protocolos para el uso de redes sociales en la institución considerada.

Para ello se realizó una consulta los días 23 y 24 de abril de 2018 a través del Portal de Transparencia del Gobierno de España donde se preguntaba directamente a cada una de las instituciones con el siguiente texto literal: «Solicito información sobre si existe algún tipo de normativa interna, códigos éticos, o protocolos para el uso de redes sociales en la institución considerada incluyendo sus organismos asociados».

Tabla 34. Regulación interna sobre el uso de las redes sociales en el Estado

Departamento	Número expediente de solicitud información	Respuesta del organismo
Presidencia del Gobierno	001-023703	«La Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado proporciona un marco de criterios, recomendaciones y buenas prácticas a tener en cuenta por los diferentes Departamentos y organismos al crear, generar contenidos o evolucionar los sitios y portales web, las sedes electrónicas o los sitios relacionados con las tecnologías web 2.0 (blogs, cuentas o perfiles de redes sociales a los que accede bajo los nombres oficiales de los Departamentos u organismos de la AGE)».
Vicepresidencia del Gobierno y Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	001-023637	«En lo que se refiere a este Departamento ministerial y sus organismos dependientes, no existen normativas internas, códigos éticos o protocolos para el uso de redes sociales, excepto la Instrucción de la Subsecretaría de la Presidencia sobre el uso de redes sociales disponibles en internet de fecha 26 de febrero de 2014».
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	001-023645	«Existe a nivel general en la Administración una Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado... En este Ministerio hemos elaborado de forma más específica las «Recomendaciones Instagram MAEC (...). Por el momento no disponemos de una guía pública general y específica para este Ministerio (...). Actualmente se está estudiando la conveniencia de elaborar dicha guía pública».

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.  
FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

Departamento	Número expediente de solicitud información	Respuesta del organismo
Ministerio de Justicia	No se solicitó <sup>15</sup>	El Ministerio dispone de una estrategia sobre redes sociales que puede consultarse en la dirección < <a href="https://tinyurl.com/j4gpy48">https://tinyurl.com/j4gpy48</a> >
Ministerio de Defensa	001-023647	Sin información
Ministerio de Hacienda y Función Pública	001-023659001-025918	«Existen protocolos y criterios de actuación en redes sociales de los distintos centros directivos y organismos de la Secretaría de Estado de Función Pública».
Ministerio del Interior	001-025918	«Tanto el equipo de redes sociales del Ministerio como los equipos de aquellos organismos dependientes del mismo presentes en redes sociales (Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil y DGT) trabajan con arreglo a las recomendaciones y obligaciones de la Guía de Comunicación Digital para la AGE sin que haya ninguna normativa interna específica al respecto».
Ministerio de Fomento	001-023657	«El Ministerio se rige por la normativa general para la AGE y una normativa específica. Sus organismos dependientes, por lo general, atienden a la normativa aplicada por el Ministerio salvo casos puntuales (ADIF y IGN) que tienen algún tipo de protocolo particular».
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	001-023651	«El Ministerio se rige por la normativa general para la AGE y una normativa específica. Sus organismos dependientes, por lo general, atienden a la normativa aplicada por el Ministerio salvo casos puntuales que o bien no siguen ninguna normativa o bien tiene una normativa propia».
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	001-023653001-023665	«No se dispone de normativa interna, códigos éticos o protocolos para uso de redes sociales».
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	001-023655	«Para la gestión de redes sociales este departamento atiende a los criterios establecidos en la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado».

<sup>15</sup> Este doctorando estaba destinado en servicio activo en el Ministerio de Justicia en el momento de esta fase de la investigación, por lo que no fue necesario solicitar de manera formal la información requerida ya que disponía de acceso a la misma gracias al cargo que ostentaba.

Departamento	Número expediente de solicitud información	Respuesta del organismo
Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	001-023639	«Los perfiles en redes sociales del Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente basan sus actuaciones (...) en la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado publicada en 2013 y que en uno de sus apartados establece recomendaciones y obligaciones en materia de web 2.0».
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	001-023639	«En este Ministerio no se dispone de ningún manual, código ético o protocolo para el uso de las redes sociales, si bien su manejo se realiza de acuerdo con la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado».
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	001-023661001-023979001-023987001-023975001-023981001-023983001-023985001-023977	«En el momento actual no existe normativa interna o protocolos de uso para la publicación en las redes sociales, sin perjuicio de la aplicación de la Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado, aprobada en 2013, que en su fascículo 8 establece recomendaciones y obligaciones en materia del uso de las tecnologías web 2.0» Además de este criterio general establecido para el conjunto del Ministerio, algunos de sus organismos dependientes poseen determinadas directrices particulares

Fuente: Elaboración propia.

La mayor parte de ministerios no disponen de una normativa propia que les sirva de referencia para la gestión de las redes sociales. Utilizan la «Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado», como marco de referencia como así reconocen nueve de los 14 departamentos ministeriales analizados, un 64,2%.

Del resto, tres declaran no seguir ningún tipo de directrices (Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, Ministerio de Defensa y Ministerio de Empleo y Seguridad Social) y dos reconocen tener sus propios criterios (Ministerio de Justicia y Ministerio de Hacienda y Función Pública), posiblemente elaborados tomando como base de la guía indicada con anterioridad, aunque sin reconocerlo expresamente en la respuesta oficial dada.

Igualmente es interesante señalar cómo hay departamentos (Ministerios de Fomento; Educación, Cultura y Deporte o Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) que, además de señalar a la guía como referencia general, proporcionan en documento aparte directrices propias más elaboradas. En la mayoría de los casos estas directrices particulares vienen asociadas a determinados órganos superiores, centros directivos u organismos dependientes lo que viene a seña-

lar dos cuestiones: en primer lugar, que la singular actividad de los mismos les demanda que hayan de definir criterios propios para el cumplimiento de su misión; y en segundo lugar, que dichos criterios son producto de una experiencia más consolidada en el manejo de redes sociales.

## 2. RESULTADOS DE LA ENCUESTA A ACTORES RELEVANTES

### 2.1. **Características de las instituciones con redes sociales en la Administración General del Estado**

Uno de los objetivos del proceso metodológico descrito en este trabajo es determinar cualitativamente cuáles son los factores jurídicos, institucionales y estratégicos alrededor de la utilización de las redes sociales por parte de las instituciones de la Administración del Estado.

Para ello, uno de los hitos más relevantes ha sido la elaboración de una encuesta dirigida a todas las instituciones que forman parte del alcance de esta investigación. No se trata, por tanto, de la selección de una muestra para la posterior extrapolación de los resultados de la misma, sino que se ha seleccionado, como premisa de partida, el universo completo de las 120 instituciones identificadas en el trabajo exploratorio (Anexo A).

En este punto es preciso indicar que, de este total de 120 instituciones valoradas, no todas disponen de canales de redes sociales que gestionar. En concreto, hay 19 que en las fechas en las que se realizó este trabajo de investigación no disponían de ningún tipo de canal, por lo que el universo a investigar queda limitado a las 101 que sí disponen de este tipo de instrumentos, es decir, un 84,1 % de las instituciones analizadas.

Tabla 35. **Instituciones con canales de redes sociales**

	<b>Total instituciones valoradas</b>	<b>Instituciones con redes sociales</b>
Presidencia del Gobierno	1	1
Ministerio para la Presidencia y las Administraciones Territoriales	5	5
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	3	3
Ministerio de Justicia	3	2
Ministerio de Defensa	5	2
Ministerio de Hacienda y Función Pública	5	4
Ministerio del Interior	2	2
Ministerio de Fomento	10	6
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	38	38
Ministerio de Empleo y Servicios Sociales	5	4
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	6	5
Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	17	14
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	13	9
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	7	6
	120	101

*Fuente:* Elaboración propia.

El siguiente paso ha sido determinar cuáles son, dentro de las instituciones de la Administración General del Estado con redes sociales, las cuentas de correo electrónico a quienes dirigir el cuestionario online que se diseñó para el propósito de esta investigación.

Esta tarea ha sido compleja y se ha tenido que recurrir por ello a un proceso estructurado en varias etapas:

La primera etapa consistió en identificar los datos de contacto que ya existieran en la agenda de este investigador.

Para el resto, la segunda etapa consistió en extraer de las páginas web las cuentas de correo (generalmente de tipo *buzón*) que pudieran estar relacionadas con la gestión de redes sociales. En algunos casos que no ha sido posible realizar la identificación a través de la web se han realizado llamadas telefónicas. Aún así, y a pesar de todo ello, ha habido casos que no ha sido posible obtener una cuenta de correo a quien dirigirse.

La tercera etapa consistió en el envío de un correo electrónico a la cuenta identificada para confirmar la validez de dicha cuenta y la predisposición de sus administradores a recibir la encuesta. Parte de estos correos fueron contestados favorablemente; otros, derivaron la cuestión a otra dirección (a la que a su vez hubo que mandar un nuevo mensaje) y otra parte no respondió, por lo que se les consideró direcciones no válidas a efectos de remisión del cuestionario online.

Finalmente se obtuvieron un total de 66 contactos institucionales como universo potencial para remitir la información, que suponen un 65% de las instituciones con redes sociales en la Administración General del Estado.

Tabla 36. **Contactos confirmados para la remisión de cuestionario online**

	<b>Total instituciones valoradas</b>	<b>Instituciones con redes sociales</b>	<b>Contacto confirmado</b>
Presidencia del Gobierno	1	1	0
Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales	5	5	2
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	3	3	2
Ministerio de Justicia	3	2	2
Ministerio de Defensa	5	2	0
Ministerio de Hacienda y Función Pública	5	4	4
Ministerio del Interior	2	2	2
Ministerio de Fomento	10	6	4
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte	38	38	26
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	5	4	1

	<b>Total instituciones valoradas</b>	<b>Instituciones con redes sociales</b>	<b>Contacto confirmado</b>
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	6	5	5
Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente	17	14	9
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	13	9	5
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	7	6	4
	120	101	66

*Fuente:* Elaboración propia.

La cuarta y definitiva etapa consistió en el envío del cuestionario online a los 66 contactos confirmados a los que se les dio un plazo de un mes para responder al mismo.

Finalizado este periodo se recibieron un total de 48 respuestas, lo que supone un 72,7% de los contactos confirmados y un 47,5% del total de instituciones consideradas que poseen redes sociales, lo cual permite obtener conclusiones fundamentadas sobre el modelo de gestión de redes sociales que está teniendo lugar en la Administración General del Estado.

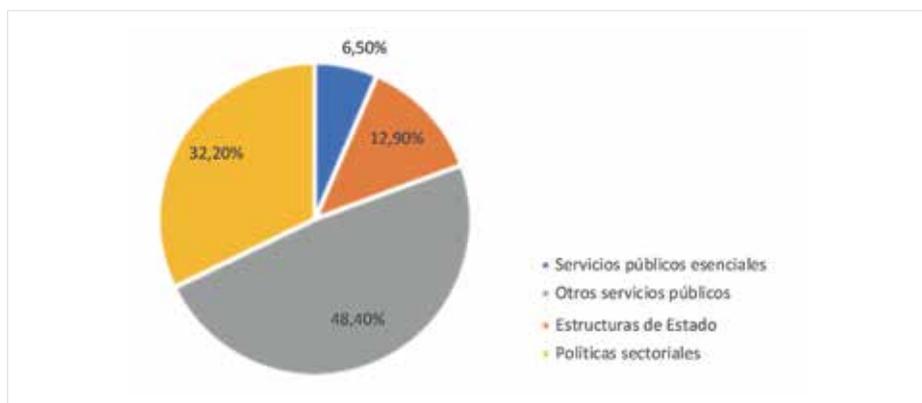
Tabla 37. **Cuestionarios respondidos vs. confirmados**

<b>Total instituciones valoradas</b>	<b>Total instituciones con redes sociales</b>	<b>Contactos confirmados para remisión del cuestionario</b>	<b>Contactos que responden el cuestionario</b>
120	101	66	48

*Fuente:* Elaboración propia.

El siguiente gráfico indica cuál es la tipología, en términos área de actividad, de las instituciones que han ofrecido respuesta al cuestionario.

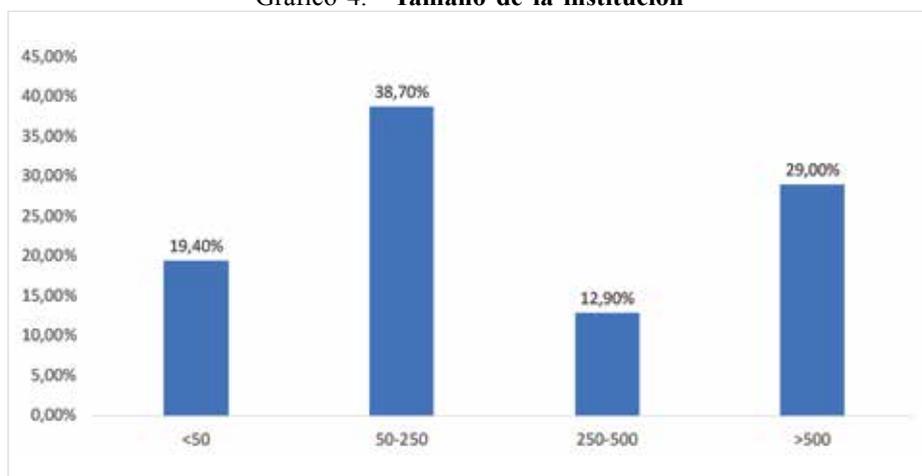
Gráfico 3. Área de actividad al que pertenece su institución



Fuente: Elaboración propia (N=48).

Analizando los resultados se puede comprobar cómo se corresponden de una forma bastante aproximada a la realidad competencial de la Administración central española. La mayor parte de las respuestas se refieren a instituciones que crean valor actuando al frente de políticas públicas sectoriales o prestando servicios públicos que se ha reservado el Estado sin transferir a las CC.AA., como es el caso de los grandes equipamientos culturales. Podemos ver, sin embargo, que la menor parte del universo que ha respondido se corresponde con instituciones prestadoras de servicios públicos básicos por la simple razón que son muy pocas las que siguen estando bajo el paraguas estatal.

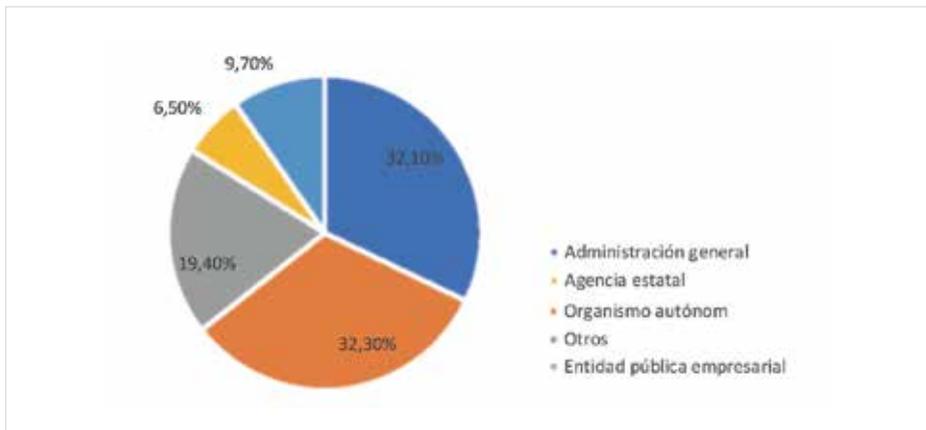
Gráfico 4. Tamaño de la institución



Fuente: Elaboración propia (N=48).

En cuanto al tamaño, el 80% de las instituciones que han respondido el cuestionario tienen más de 50 empleados, distinguiéndose claramente dos grupos: el mayoritario, un 38,7%, se trata instituciones de tamaño medio (entre 50 y 250 empleados) que han sido las más propensas a responder y que corresponden principalmente a entidades públicas con naturaleza de organismo autónomo y dedicadas a prestaciones de servicios públicos que el Estado se ha reservado. La mayor parte de ellas previsiblemente<sup>16</sup> corresponden a organismos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. El segundo grupo más numeroso, con un 29%, corresponde a instituciones de gran tamaño (más de 500 empleados), tratándose a buen seguro de los departamentos ministeriales que son los que, en las organizaciones que se están analizando, aglutinan el mayor número de personas.

Gráfico 5. Naturaleza de la institución

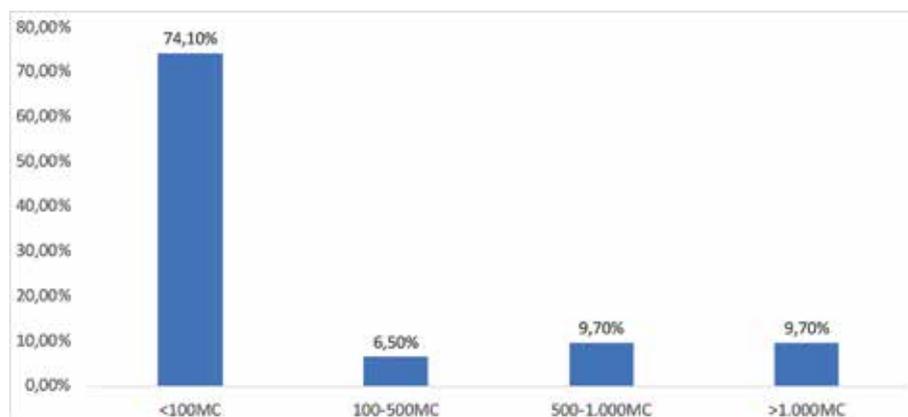


Fuente: Elaboración propia (N=48).

En cuanto a la naturaleza jurídica podemos comprobar cómo el grupo considerado, compuesto por aquellos que han respondido satisfactoriamente el cuestionario, se corresponde con entidades de naturaleza autónoma, dotadas de capacidad de gestión propia y descentralizada. En concreto han sido el 67,9% de las respuestas. Se trata en su mayor parte de organismos autónomos, aunque también entidades públicas empresariales y agencias estatales a extinguir.

<sup>16</sup> Es imposible saberlo con seguridad porque el cuestionario es anónimo.

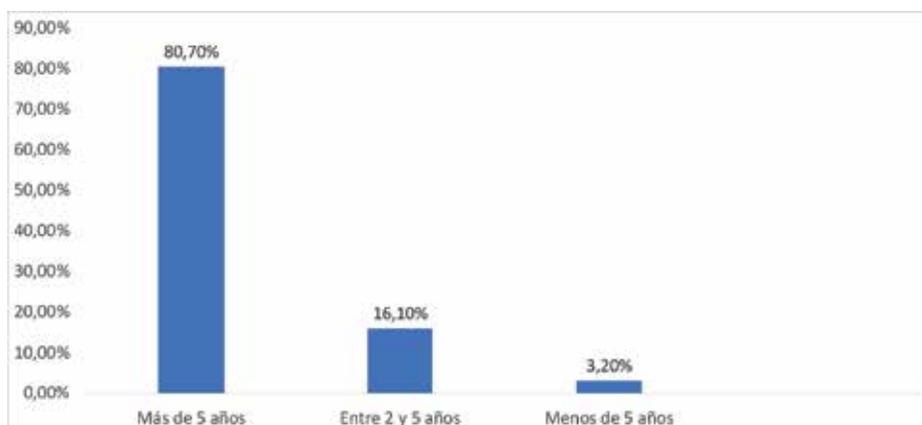
Gráfico 6. **Volumen presupuestario de la institución**



Fuente: Elaboración propia (N=48).

El tamaño y la naturaleza guardan relación con el volumen presupuestario. Los resultados de la encuesta indican que se trata de entidades cuyo presupuesto es de menos de 100 millones de euros, un 74,1%, siendo tan solo en un 9,7% de los casos en que el presupuesto de la institución supera los 1.000 millones de euros.

Gráfico 7. **Tiempo transcurrido desde que la institución comenzó a utilizar las redes sociales**

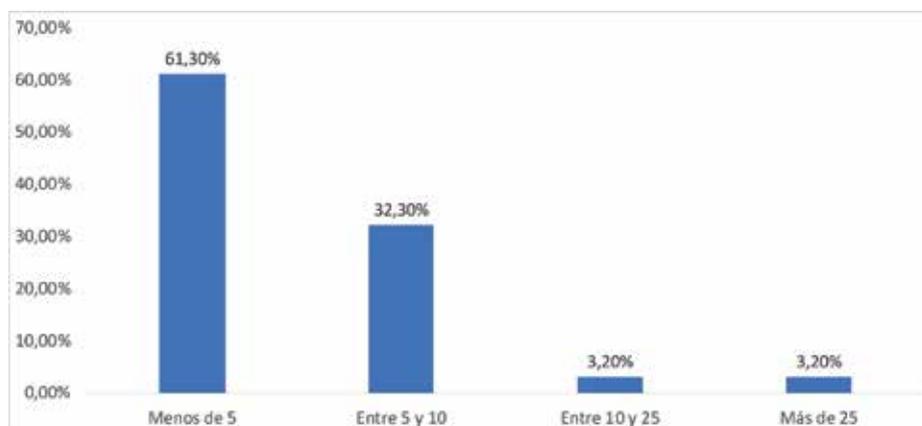


Fuente: Elaboración propia (N=48).

Como puede verse en el gráfico 7, la utilización por parte de las instituciones en la Administración General del Estado de las redes sociales no es

reciente. El 80,7% de quienes han contestado el cuestionario manifiestan que llevan utilizando este tipo de instrumentos en su institución durante más de 5 años lo cual coincide con el avance que han tenido estas tecnologías sociales en la sociedad en general<sup>17</sup>. Muestra este dato también que estamos hablando de instituciones con una experiencia asentada en este tipo de herramientas, lo cual aporta aún más valor a las respuestas ofrecidas ya que estas parten de un conocimiento y una trayectoria en cierta forma consolidada.

Gráfico 8. **Número de cuentas de redes sociales activadas en la institución**



Fuente: Elaboración propia (N=48).

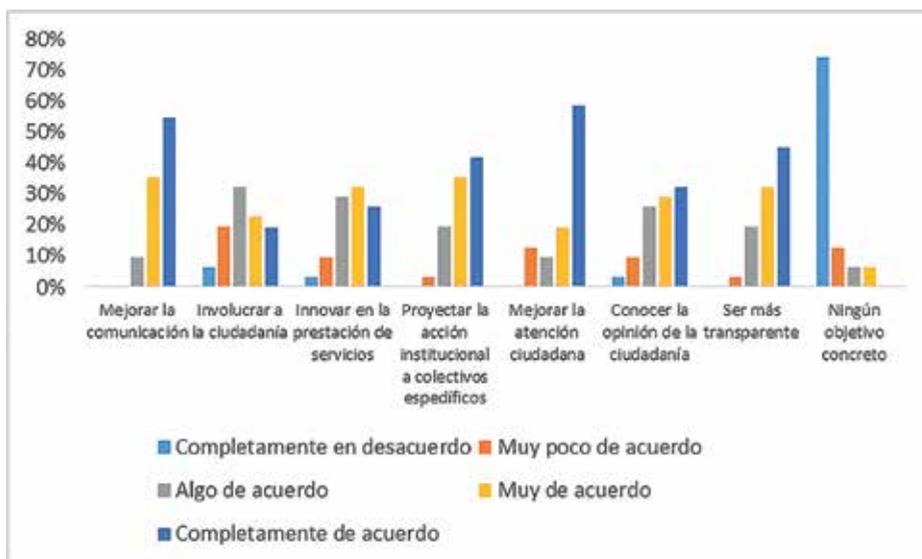
Además, y esta es la última característica general respondida en el cuestionario, son mayoría (un 61,3%) entre las instituciones que han respondido nuestras preguntas, aquellas que han activado un número de cuentas de redes sociales relativamente bajo en su institución (menos de 5) siendo prácticamente la totalidad (un 94,6%) aquellas en las que el número de cuentas que manejan son menos de 10.

<sup>17</sup> Es a partir de 2007 cuando empiezan a utilizarse las redes sociales de manera significativa en España, aunque no es hasta unos años más tarde cuando despegan su utilización y empiezan a ser adoptadas de forma masiva por todo tipo de ciudadanos, profesionales, empresas o instituciones.

## 2.2. Factores estratégicos en la utilización de redes sociales por la Administración General del Estado

En esta sección se va a analizar cuál es el propósito y los objetivos fundamentales que llevan a las instituciones de la Administración General del Estado a la utilización de redes sociales, si la gestión de estos canales en estas organizaciones está contribuyendo a su misión, si están siguiendo algún tipo de estrategia elaborada o si utilizan algún sistema que permita monitorizarla.

Gráfico 9. Objetivos institucionales respecto a la gestión de redes sociales



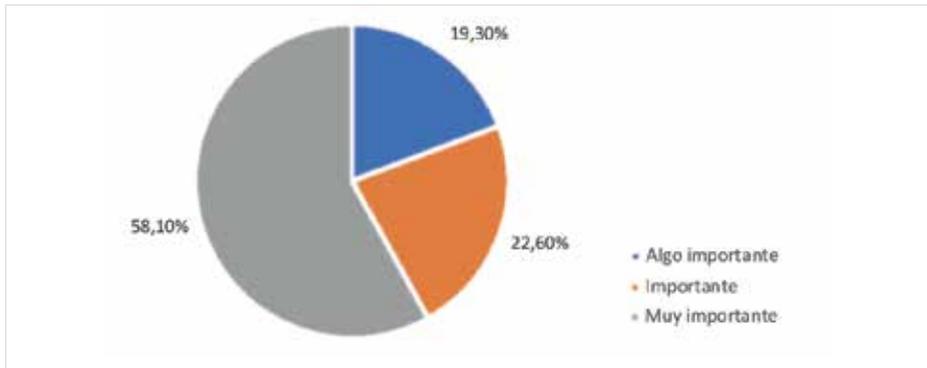
Fuente: Elaboración propia (N=48).

En primer lugar, es preciso resaltar que la mayor parte de las instituciones que han respondido el cuestionario, un 87,2%, afirman tener objetivos concretos respecto a la gestión de sus redes sociales, mientras que únicamente un 12,8% se declara muy de acuerdo o completamente de acuerdo en que no existen metas o propósitos claros que les guíen a la hora de manejar estos instrumentos.

Entre estos objetivos destacan principalmente los que tienen que ver con la prestación del servicio de atención ciudadana (58,5% están completamente de acuerdo), con la mejora de la comunicación (54,8% completamente de acuerdo) y la proyección externa de la institución –especialmente hacia colectivos específicos como los jóvenes– (41,9% completamente de acuerdo) o con la apertura de la gestión pública a través de la transparencia (45,1% completamente de acuerdo). Menos importancia se le da al objetivo de que las redes sociales puedan servir como instrumentos para involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos (un 19,3% completamente de acuerdo), para facilitar la innovación (un

25,8% completamente de acuerdo) o para recabar su opinión sobre distintas medidas puestas en marcha (un 32,2% completamente de acuerdo).

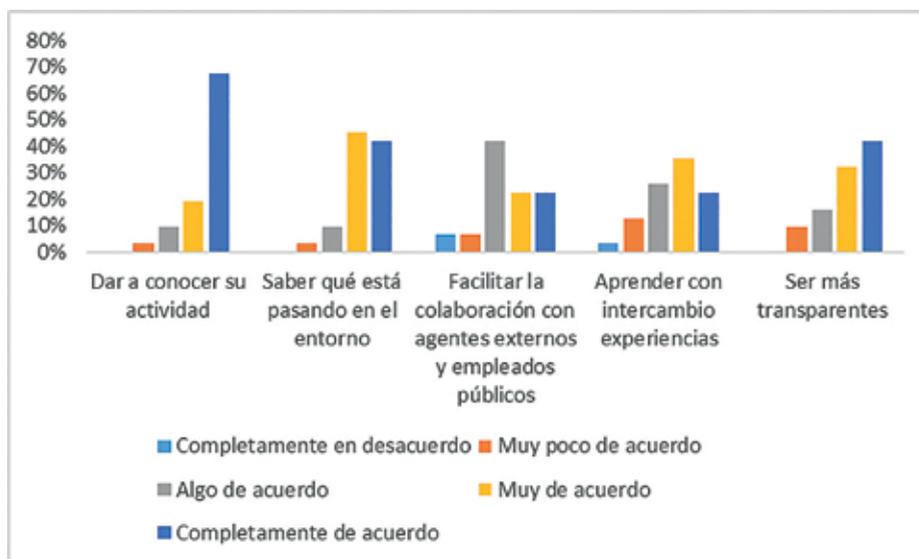
**Gráfico 10. La importancia de la comunicación para el cumplimiento de la misión en las instituciones de la Administración General del Estado**



Fuente: Elaboración propia (N=48).

En el gráfico podemos observar cómo el 80,7% de las instituciones que han participado en la investigación consideran la comunicación como un aspecto importante o muy importante para el cumplimiento de su misión. El dato muestra la importancia que las instituciones otorgan a comunicar y acercarse a determinados colectivos, entendiendo esto a su vez como un ejercicio de transparencia.

Gráfico 11. **Áreas de mejora a las que está contribuyendo las redes sociales en las instituciones de la Administración General del Estado**



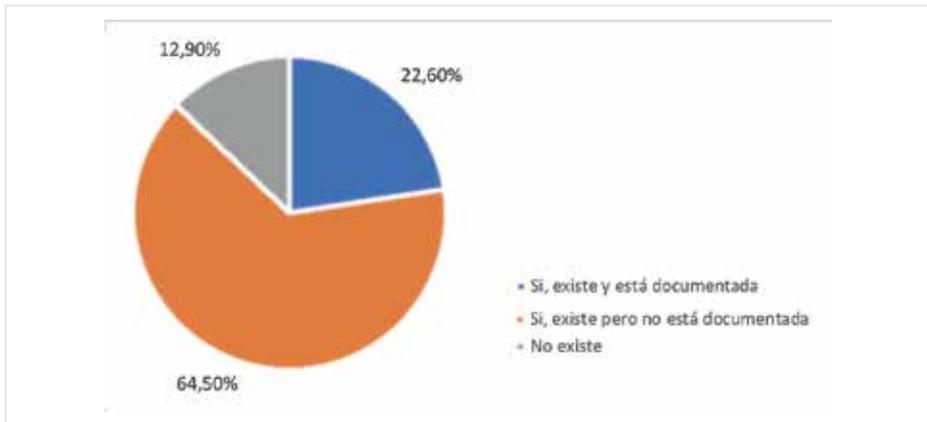
Fuente: Elaboración propia (N=48).

Los objetivos planteados han de verse posteriormente correspondidos con resultados. Y es nuevamente en dar a conocer la institución y ser más transparentes, donde quienes han respondido el cuestionario consideran que se están obteniendo avances gracias a estas tecnologías sociales; un 67,7% y un 41,9% están completamente de acuerdo con esta consideración.

Otro aspecto a destacar es que otro 41,9% están completamente de acuerdo con el hecho de que la utilización de redes sociales está permitiendo que los responsables institucionales tengan mayor información sobre qué está pasando en su entorno.

Menos convencimiento hay, sin embargo, sobre los resultados que la gestión de redes sociales está obteniendo en cuanto a facilitar la colaboración o en el aprendizaje en estas organizaciones; tan solo un 22,5% de los encuestados, en ambos casos, están completamente de acuerdo en que hay resultados en cualquiera de estos campos.

Gráfico 12. Existencia de una estrategia para la gestión de redes sociales



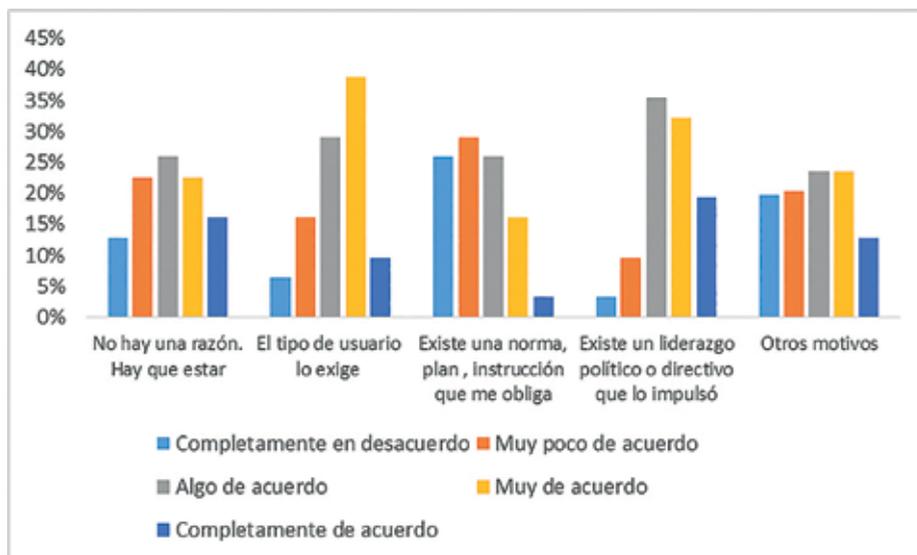
Fuente: Elaboración propia (N=48).

Los resultados manifiestan una utilidad clara de las redes sociales en determinadas áreas que son importantes para la gestión pública en estos tiempos que corren.

La mayoría afirma tener una estrategia para sacarles el máximo rendimiento –un 87,1% la tienen– pero no la han documentado (un 64,4%). Es decir, se trataría de una estrategia en cierta forma contingente y muy ligada a las personas que en el momento estuvieran a cargo de la gestión de este tipo de canales.

Se analizan ahora las razones que han llevado a adoptar las redes sociales tal y como se muestra en el gráfico a continuación.

Gráfico 13. Razones para la adopción de redes sociales en su institución



Fuente: Elaboración propia (N=48).

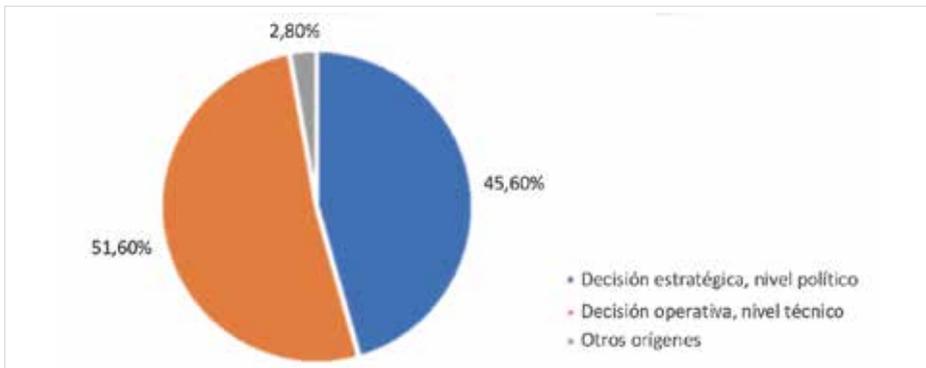
Las razones responden fundamentalmente a la existencia de algún tipo de liderazgo (técnico o político) que lo impulsó –un 51,6% están completamente o muy de acuerdo con esta afirmación–, así como la necesidad de adaptarse a un nuevo tipo de usuario con el que relacionarse –un 48,3% están completamente o muy de acuerdo con esta afirmación.

Se trata, por tanto, de un convencimiento propio que tiene una base legal ni viene impulsado por normativa alguna ni por directrices de órganos superiores que obliguen –solo en el 19,3% de los casos están completamente o muy de acuerdo– sino que atiende a una doble vertiente –externa e interna– derivada de un entorno que demanda nuevas soluciones a las que ofrecer respuestas desde la gestión pública.

Por el contrario, los hay –un 38,7%– quienes consideran que no hay razones claras, sino que están porque hay que estar o porque en cierto modo se trata de una moda.

A la hora de analizar cómo fue la decisión de adoptar el uso de redes sociales es importante identificar las razones que lo promovieron como hemos hecho anteriormente, pero también cuál es el nivel al que se tomó dicha decisión.

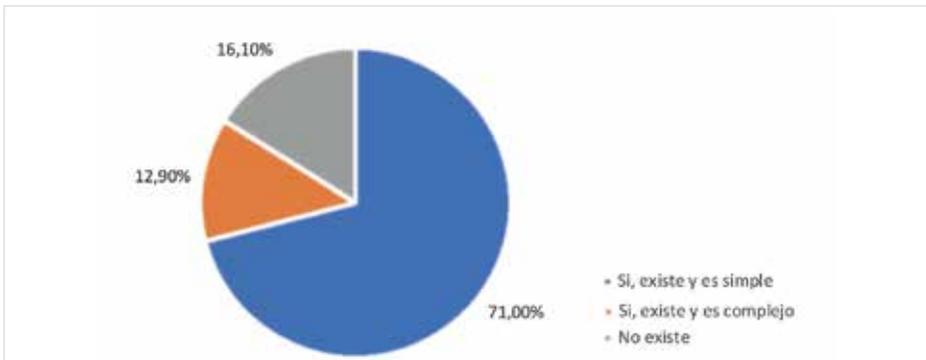
Gráfico 14. Nivel de decisión al adoptar las redes sociales en la institución



Fuente: Elaboración propia (N=48).

Los datos de la encuesta muestran que la decisión fue propia de la institución aunque el nivel de decisión no está muy claro a quién corresponde: una ligera mayoría –del 51,6% sobre el total que ha respondido– indica que fue una decisión operativa, tomada al nivel técnico, por parte de los responsables que actualmente gestionan los canales y una ligera minoría, del 45,6%, afirma que fue una decisión estratégica tomada al máximo nivel institucional, es decir, una decisión política.

Gráfico 15. Utilización de un sistema de indicadores para monitorizar la gestión de redes sociales



Fuente: Elaboración propia (N=48).

Análogo es el caso de la medición de la actividad desarrollada en redes por la institución. La medición es una actividad instaurada como parte de la gestión: solo un 16,1% de quienes han respondido manifiestan no usar ningún tipo de sistema mientras que el resto, el 83,9%, sí dispone de algún tipo de herramienta de medición.

No obstante, se trata en la mayor parte de los casos –un 71%– de una monitorización básica de indicadores de actividad proporcionados por las

propias herramientas, siendo pocos –solo el 12,9%– quienes han optado por invertir en soluciones más complejas que incluso puedan requerir la utilización de medios externos.

### 2.3. Factores jurídicos e institucionales en la utilización de redes sociales por la Administración General del Estado.

Uno de los objetivos de esta investigación es determinar cuáles son los factores jurídicos e institucionales que condicionan la utilización de las redes sociales en la Administración General del Estado entendiendo por ello los condicionantes legales, organizativos y de recursos que subyacen.

Nos fijamos en primer lugar en cuáles son los factores que están favoreciendo la proliferación de las redes sociales en la Administración del Estado.

Gráfico 16. Factores que favorecen la utilización de redes sociales



Fuente: Elaboración propia (N=48).

Un 64,5% de los encuestados están completamente o muy de acuerdo en la necesidad de un liderazgo político o técnico, no solo para la decisión inicial, sino también para dar un apoyo sistemático que favorezca la gestión a través de este tipo de herramientas; y un 77,4% de ellos apuntan a la existencia de personas que puedan hacerse cargo de las redes como un factor decisivo para mantener sostenidamente su utilización.

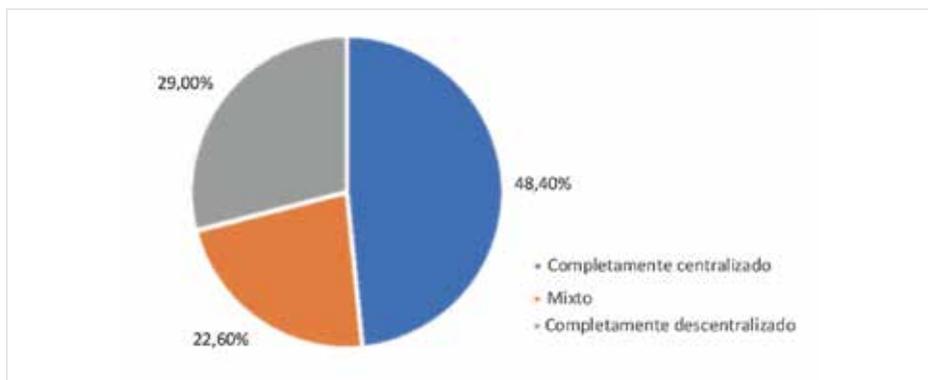
Hablamos pues del factor humano como clave de éxito y más si cabe al considerar que la existencia de una cultura organizativa adecuada y una estrategia

específica, pensada y documentada, son elementos que juegan a favor. Así lo consideran un 51,6% y un 58% de quienes han respondido el cuestionario.

Es decir, mientras que para la adopción se apunta principalmente factores externos e internos, en el caso de la utilización sostenida son los factores internos los que tienen más peso; una ligera mayoría del 58% no consideran muy relevante el papel de la ciudadanía y un 70,9% no considera necesario la existencia de un marco legal claro, lo cual no deja de sorprender al tratarse la Administración de un sujeto de derecho cuya actuación está sujeta al principio de legalidad.

Otra cuestión de máximo interés es conocer cuál es el modelo orgánico por el que se está optando en la actualidad para la utilización de redes sociales en la Administración del Estado.

Gráfico 17. **Modelo orgánico de las redes sociales en las instituciones de la Administración General del Estado**



Fuente: Elaboración propia (N=48).

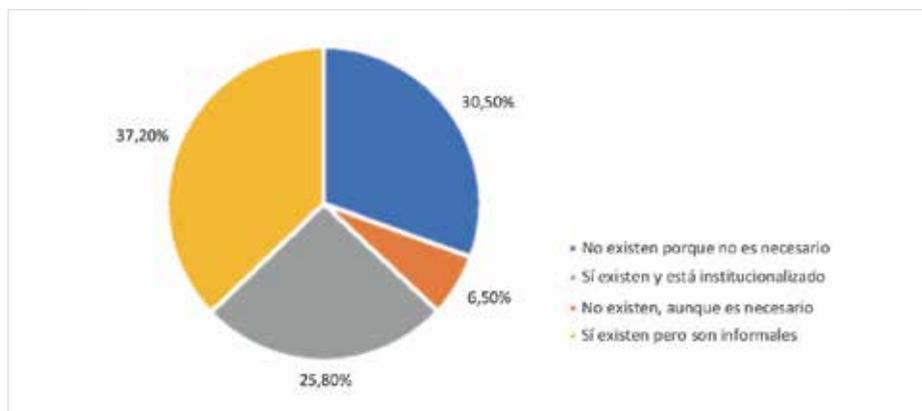
La mayor parte (un 48,4%) indica que para su institución el modelo que le corresponde es un modelo centralizado, es decir, existe una unidad que es la que se encarga de gobernar y gestionar todos los canales de redes sociales incluyendo contenidos y criterios de posicionamiento e interacción.

Son minoritarios otros modelos, aunque ligeramente más utilizado (un 29%) el completamente descentralizado, es decir, las unidades administrativas disponen de la capacidad de gestión de sus propios canales las que los posean.

El menos utilizado es el modelo mixto, es decir, aquel que dispone de una unidad central que se encarga del gobierno (estrategia y criterios generales de utilización), siendo las unidades administrativas quienes, basándose en estos criterios, usan sus propios canales.

Es conveniente también valorar los mecanismos de coordinación administrativa existentes, principalmente en los casos donde existen diferentes canales de redes sociales gestionados por diferentes unidades.

Gráfico 18. **Mecanismos de coordinación administrativa para la gestión de redes sociales en la institución**



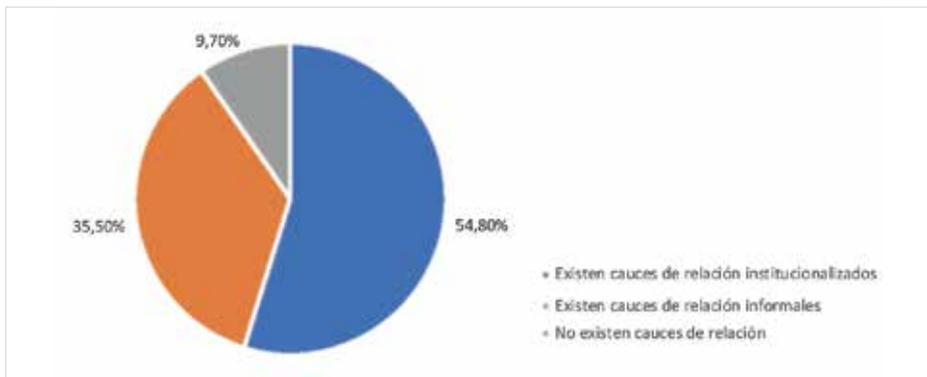
Fuente: Elaboración propia (N=48).

El 63% de quienes han respondido el cuestionario admite que utiliza algún tipo de fórmula de coordinación administrativa, aunque lo más habitual es que sea informal, siendo menos los casos en los que existe algún tipo de estructura de coordinación formalizada (comité o similar).

Solo el 6,5% de quienes han colaborado reconoce que, aun siendo necesaria, no existe ningún tipo de coordinación, mientras que un 30,5% indica que no dispone de este tipo de mecanismos porque no los necesita.

Otro aspecto a investigar es cómo se produce la relación administrativa entre las unidades que gestionan las redes sociales con el resto del aparato administrativo institucional.

Gráfico 19. **Relación administrativa de la función de redes sociales con resto de las unidades de la institución**

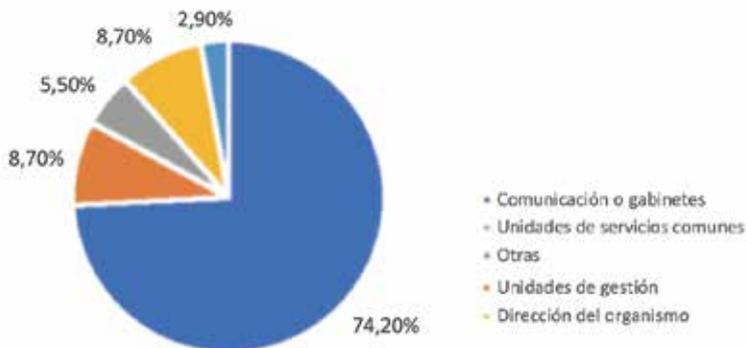


Fuente: Elaboración propia (N=48).

El 54,8% de quienes han respondido la encuesta afirman que existen cauces formales internos de relación que conectan la gestión de redes sociales y la gestión administrativa ordinaria. Obviamente esto es así en los casos en que es la propia unidad administrativa quien gestiona los canales de redes sociales, pero hay que resaltar los casos en los que existen estos cauces de relación cuando hay una unidad dedicada a gestionar redes sociales que está orgánicamente separada del aparato administrativo. No sabemos *a priori* si estos casos se corresponden con la existencia de cauces informales, que según la encuesta suponen el 35,5% de las situaciones. También hay que mencionar el 9,7% de los casos en los que no existe ningún tipo de relación, lo cual puede dar lugar a anomalías orgánicas significativas por la desconexión que se produce entre las funciones de relación propias de las redes sociales y las de planeamiento o ejecución más propias de la organización administrativa general.

El factor anterior goza de especial importancia y significación según sea la naturaleza del área orgánica que gestiona las redes sociales en la institución.

Gráfico 20. Área orgánica que gestiona las redes sociales en la institución

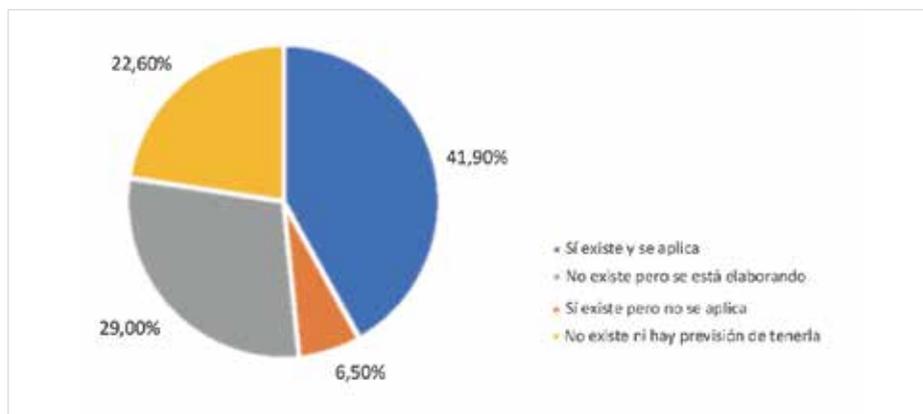


Fuente: Elaboración propia (N=48).

El 74,2% de los casos que han respondido a la encuesta afirman que las redes sociales son gestionadas por oficinas de comunicación o gabinetes mientras que es muy bajo el porcentaje –25,8%– en que estas se llevan desde unidades de gestión o servicios comunes.

Dentro de los factores jurídicos es fundamental el análisis de la existencia de protocolos o normativas internas que otorguen respaldo jurídico a la utilización de este tipo de instrumentos en la acción administrativa.

Gráfico 21. Normativa interna que regule el uso y la gobernanza de las redes sociales en la institución



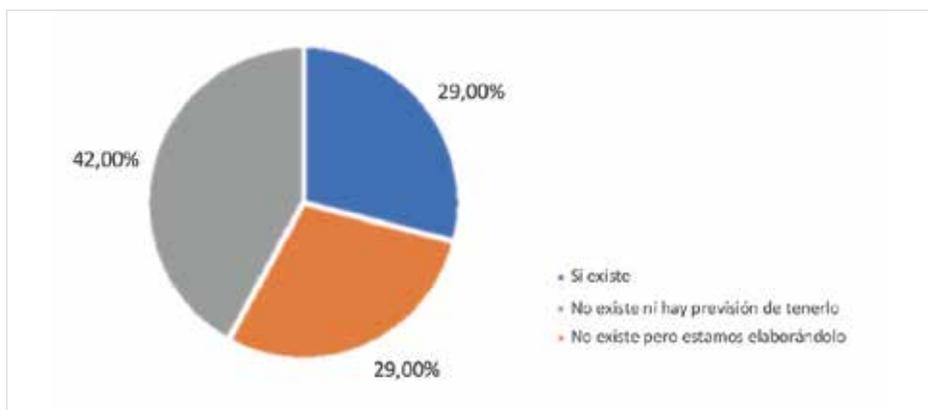
Fuente: Elaboración propia (N=48).

Son prácticamente la mitad de los que han respondido, un 48,4%, quienes afirman disponer de algún tipo de normativa que regule el uso y favorezca la gobernanza de las redes en su institución, una normativa que normalmente se aplica (solo en un porcentaje bajo –de un 6,5%– existe, pero no se aplica).

Hay otro grupo –de un 29%– que, aunque no han aprobado ningún tipo de guía de uso o similar, la están elaborando y solo un 22,6% afirma que ni la tienen ni hay previsión de tenerla.

Un caso específico en lo que respecta a la normativa interna reguladora del uso de redes sociales es la existencia de un protocolo que marque las pautas sobre cómo actuar en el caso de crisis derivadas de la presencia de redes sociales. Dicho protocolo puede o no estar incluido en otro de rango superior que regule de manera más amplia todos los aspectos.

Gráfico 22. Protocolo de crisis para las redes sociales en la institución



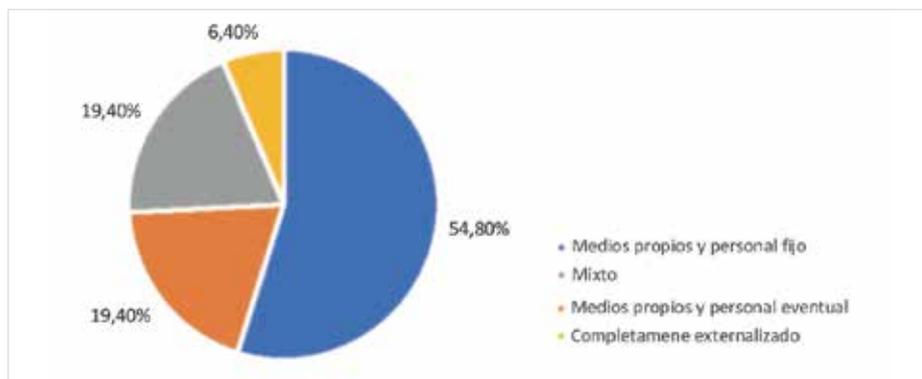
Fuente: Elaboración propia (N=48).

Solo un 29% de los que han respondido el cuestionario afirman que sí disponen de un protocolo específico para crisis. Del 71% que confirman no tenerlo, un 42% indican que ni lo tienen ni lo están elaborando, mientras que otro 29% no lo tienen en estos momentos, pero se están planteando su elaboración.

El último bloque de factores que están siendo objeto de esta investigación corresponde a aquellos que tienen que ver con los recursos que están empleándose en la utilización de redes sociales por parte de las instituciones de la Administración General del Estado.

Siendo esta una función donde el recurso principal son las personas que la gestionan, goza de especial interés analizar cómo son los puestos de trabajo, la tipología de perfiles, el nivel que ocupan en la organización, así como su grado de dedicación y la formación de la que disponen.

Gráfico 23. Modelo de puestos de trabajo para la gestión de redes sociales



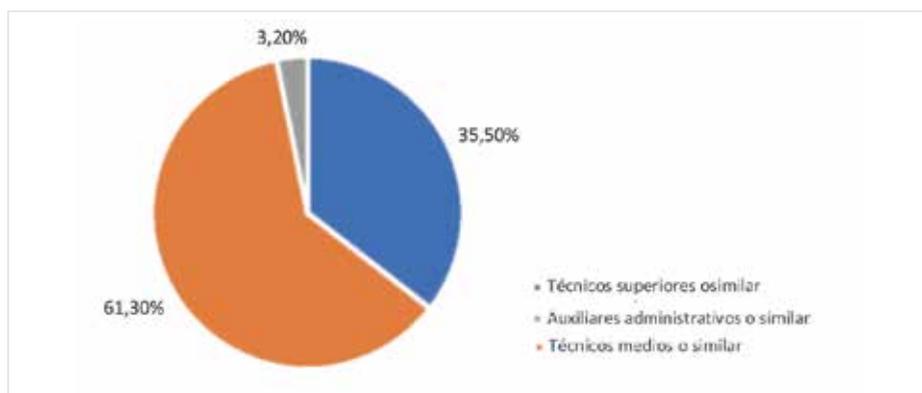
Fuente: Elaboración propia (N=48).

Los medios que en la actualidad están dedicándose a redes sociales en la Administración General del Estado son principalmente medios propios; un 74,2% de los encuestados así lo manifiestan.

En la mayor parte de los casos –el 54,8%– se trata de personal estable (funcionarios o laborales fijos) quienes han asumido entre sus funciones este tipo de tareas, siendo pocos –19,4%– los casos en que se trata de personal eventual.

Muy excepcional es la externalización completa de esta función –solo el 6,5%– siendo más habitual un modelo mixto formado por personal propio de la Administración con algún externo que forme parte de un contrato u encomienda.

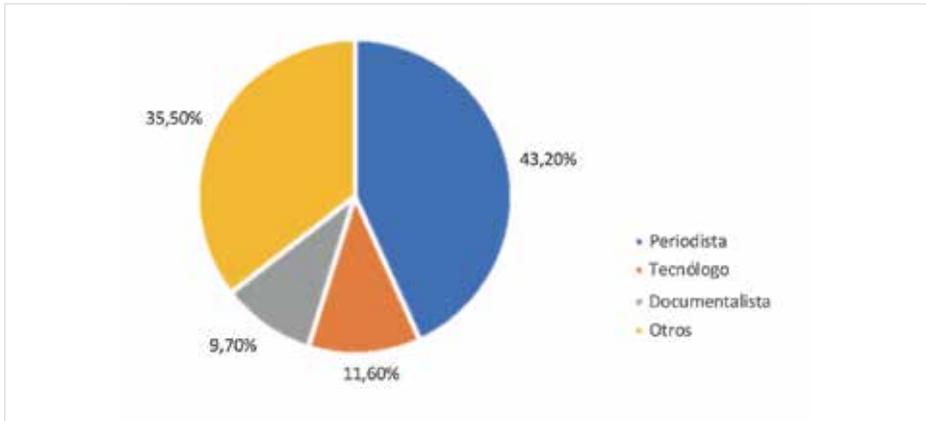
Gráfico 24. Nivel profesional del personal a cargo de la gestión de redes sociales



Fuente: Elaboración propia (N=48).

La mayor parte de quienes han respondido la encuesta –un 61,3%– indican que el personal utilizado es de cualificación media, de tipo técnicos, jefes de negociado o similar, mientras que el 35,5% es personal de perfil superior.

Gráfico 25. Perfil profesional del responsable de redes sociales



Fuente: Elaboración propia (N=48).

Desde el punto de vista de la profesión de origen estaríamos hablando de periodistas mayoritariamente –un 43,2%– siendo de menor relevancia el resto de perfiles específicos como los tecnológicos –un 11,6 %– o los documentalistas –9,7%–.

Gráfico 26. Grado de dedicación a la gestión de redes sociales en la institución



Fuente: Elaboración propia (N=48).

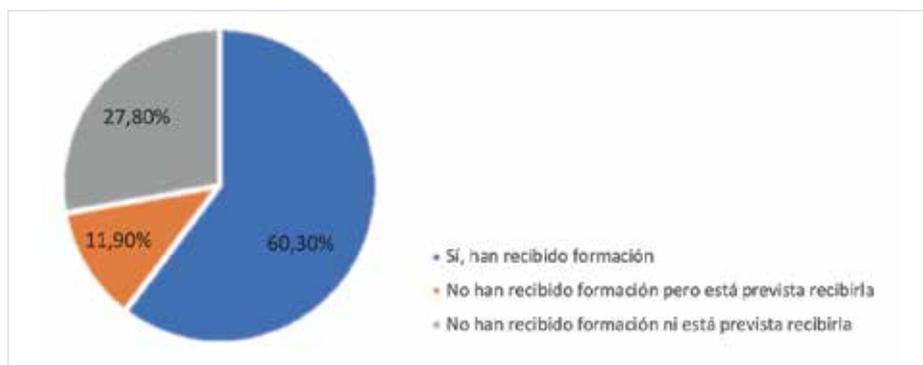
En el 86,3% de los casos, según han afirmado quienes han colaborado en el cuestionario, la dedicación a redes sociales es una tarea a tiempo parcial, compatibilizada con otras tareas que ya vinieran realizando con anterioridad.

Solo el 13,7% manifiestan que la gestión de redes sociales se realiza por personal que destina al completo su tiempo a esta tarea.

Además, es digno de reseñar el hecho de que cuando la dedicación a redes sociales es parcial, lo más frecuente, ocupa un lugar secundario dentro de las funciones del puesto de trabajo en más de la mitad de los casos –en concreto el 52,8%– mientras que en el 33,5% es la tarea principal dentro de un conjunto más amplio que corresponden al puesto de trabajo.

Finalmente se ha analizado el grado de formación que han recibido las personas encargadas de las redes sociales en la institución.

Gráfico 27. **Formación específica en redes sociales en la institución**



Fuente: Elaboración propia (N=48).

Es destacable el esfuerzo que en este ámbito se viene realizando en la Administración del Estado, ya que la mayor parte de quienes han respondido la encuesta manifiestan que el personal ha sido formado específicamente para esa función o está previsto que lo hagan.

El 72,2% así lo confirma, siendo un 60,3% los que han recibido la formación y un 11,9% los que están en expectativas de recibirla, mientras que solo un 27,8% de ellos ni han recibido formación ni la están esperando recibir.

### 3. RESULTADOS DEL ANÁLISIS COMPARADO

Una vez identificados y valorados los aspectos más significativos de la utilización de redes sociales en la Administración General del Estado sobre la base del cuestionario remitido a los responsables de las instituciones que forman parte de esta investigación, se ha procedido a realizar un análisis comparado con otros niveles de Gobierno, tanto a nivel nacional (autonómico y local) como internacional.

Para ello se ha recurrido a estudios relevantes realizados en los últimos años que toman como base los ámbitos territoriales considerados. De ellos se extraen las conclusiones más importantes, concretamente aquellas que pueden compararse con las obtenidas para la Administración General del Estado en la sección anterior.

### 3.1. Comparación con la Administración autonómica

Se han seleccionado dos estudios para realizar la comparación con la utilización de redes sociales en las Comunidades Autónomas.

El trabajo de Criado y Rojas-Martín (2015a) ofrece una perspectiva general sobre la gestión de redes sociales en el ámbito de las Comunidades Autónomas. En su introducción indica que «dicho estudio se centra en las estrategias formuladas para el fomento de las redes sociales dentro de las Administraciones autonómicas» (p. 45) y su metodología está basada en la aplicación de un cuestionario a los responsables de la gestión de redes sociales en los diecisiete Gobiernos regionales, de los que «la tasa de respuesta fue el 100%» (p. 50).

Se ofrecen en este trabajo resultados sobre la estrategia que han venido siguiendo las Comunidades Autónomas para el fomento de las redes sociales en diferentes aspectos como la existencia de un plan estratégico (p. 51), la naturaleza de las redes utilizadas (si son corporativas o comerciales) (p. 52), cómo es el tipo de personal involucrado en esta función (p. 52), cómo se promueve su uso y se mitigan los riesgos derivados del mismo (p. 53), qué departamento o unidad gestiona las redes (p. 54), así como detalles más operativos de la realidad del uso (experiencia, personas dedicadas, existencia de guías, redes más habituales o parámetros de presencia en Twitter y Facebook) (p. 55).

El otro trabajo considerado es el de Gascó (2014) que acota el alcance del estudio a una Administración autonómica concreta: la Generalitat de Catalunya. Más allá de datos generales sobre características de la institución y los medios tecnológicos con los que cuenta, hace un doble análisis. En primer lugar, sobre la gestión de redes en la Generalitat: los objetivos que se plantea en la utilización (Gascó, 2014: 73), la percepción que tienen los gestores del cumplimiento que está dándose a los mismos (p. 74), los departamentos y tipos de personal que las gestionan (p. 75), así como los factores que dieron lugar a la adopción de las mismas (p. 76). En segundo lugar indaga cuáles son los medios –y dentro de estos las redes sociales– que dentro de la Administración catalana más están contribuyendo a la transparencia como uno de los ejes clave del gobierno abierto (p. 77). En este sentido, son interesantes y valiosas las conclusiones que consigue respecto de la relación entre redes sociales y gobierno abierto (p. 79-86).

De ambos estudios se concluye que la presencia en redes sociales de las Administraciones autonómicas ya era extensa en las fechas en que se realizó el trabajo de

campo de los mismos. Todas las Comunidades Autónomas (el 100%) tenían presencia en las dos redes sociales comerciales más habituales, Twitter y Facebook, y casi todas (el 88,2%) lo hacían también en Youtube (Criado y Rojas-Martín, 2015a: 57). Las cuentas fueron creadas en su mayoría entre 2009 y 2011 (p. 55), periodo en el que tiene lugar la mayor eclosión de las redes sociales en nuestro país. Se trata de datos que con el tiempo difícilmente han variado, puesto que en la actualidad seguimos hablando de estas plataformas como las de uso más extendido entre ciudadanos, empresas e instituciones. El mapa de presencia de redes sociales a nivel autonómico coincide con el que se ha identificado para el caso de la Administración General del Estado, donde en los casos en que la institución dispone de redes son precisamente Twitter, Facebook y Youtube las más utilizadas existiendo respectivamente 1,4; 1 y 0,8 canales por institución.

Sobre los factores que condicionaron la adopción, el trabajo de Criado y Rojas-Martín no ha profundizado en esta línea para el conjunto de las Comunidades Autónomas, pero sí lo hizo Gascó para el caso concreto de la Administración de la Generalitat de Catalunya. En esta ocasión se aprecia, por un lado, un impulso claramente político y electoralista motivado por el factor coyuntural de unas elecciones municipales, pero también tres factores más estructurales: la importancia que a este asunto le otorgan los directivos públicos, el interés por cambiar la estrategia de comunicación y las características sociodemográficas del entorno (Gascó, 2014: 73-74). Factores que están relacionados, ya que el deseado cambio en comunicar mejor estará a buen seguro condicionado, entre otros factores, por la percepción de un nuevo entorno social al que han de darse respuestas desde las instituciones, cuestión esta que a su vez preocupa a los directivos que están al frente de las mismas (p. 73). En el caso de la Administración General del Estado existe igualmente un *leit motiv* para el uso de estos instrumentos en un entorno que requiere atención por parte de los poderes públicos, aunque en el caso estatal esta sea una Administración más lejana por la propia naturaleza de los asuntos que maneja. El factor del liderazgo profesional es igualmente un elemento destacable en ambos casos: es importante que exista para impulsar el cambio, pero también, como se detecta en el caso catalán, es preciso que previamente dicho liderazgo interiorice la necesidad del cambio y el hecho de que las redes sociales puedan ser útiles en el mismo.

Un tercer aspecto objeto de comparación es el que tiene que ver con la estrategia; en concreto la existencia de un plan a nivel estratégico sobre redes sociales debidamente documentado. En el estudio de Criado y Rojas-Martín (2015a: 51-52) se llega a la conclusión de que mayoritariamente el 82% de las Comunidades Autónomas tenían previsto disponer de algún tipo de plan o documento que diera sentido estratégico a su presencia en redes sociales. En el caso del Estado la proporción es justamente la contraria, solo un 22,6% manifestaba disponer de una estrategia documentada mientras que la mayoría reconocía disponer de algún tipo de estrategia, pero sin soporte documental y casi un 13% afirmaba no tener ni una ni otra.

Análisis aparte merece cómo se está produciendo el uso institucional de las redes sociales. En la Administración estatal se constata una mayor preocupación por dos aspectos que son importantes, pero cuya naturaleza es más legal que estratégica: tener una guía que sirva para regular el uso y disponer de algún tipo de protocolo que prevenga las crisis.

En relación a la cuestión de la guía que regula su uso, en la Administración General del Estado el 78% de quienes respondieron el cuestionario afirmaron tenerla o estar previsto de ello, mientras que en el ámbito autonómico un 70% de los Gobiernos ya se planteaba cuando se elaboró el estudio la elaboración de guías de uso como medio para evitar o reducir los riesgos (Criado y Rojas-Martín, 2015a: 53). La Administración catalana también utiliza de forma intensiva una guía de referencia, principalmente la guía general preparada para el conjunto de la Administración que declara ser utilizada por el 90,9% de los departamentos que han respondido la encuesta. Algo menos de la mitad de las instituciones de esta Administración autonómica, concretamente un 45,5%, dispone de una guía o política corporativa propia para redes sociales, elaborada para adecuar la normativa general a circunstancias particulares de la institución (Gascó, 2014: 73-75).

Comprobamos cómo, independientemente de que se trate de una Administración estatal o autonómica, en lo que tiene que ver con los riesgos de uso ambos manifiestan una preocupación similar que se materializa en la elaboración de dichas guías, aunque en el Estado no existe la visión estratégica de redes que sí puede constatarse en las Comunidades Autónomas.

Otro elemento importante objeto de investigación es el modelo orgánico del que se dotan las Administraciones para gestionar sus redes sociales. Anteriormente vimos cómo en el caso de la Administración General del Estado se apuesta generalmente por medios propios y personal fijo, aunque también existe un buen número de casos donde el personal es propio pero eventual en un porcentaje inusualmente superior del que habitualmente está presente en este tipo de organizaciones, donde abrumadoramente es mayoritario el personal funcionario de carrera. En el caso autonómico, el estudio de Criado y Rojas-Martín (2015a: 52-53) no entra a valorar el grado de externalización existente, aunque llega a conclusiones similares respecto a la naturaleza del personal que se hace cargo de la gestión de redes sociales en las Comunidades Autónomas: en su mayor parte es personal fijo (50% de los casos), pero existe un porcentaje elevado (en comparación con la práctica habitual de la Administración) en que es exclusivamente eventual (un 31% de los casos) o parcialmente eventual (un 19% de los casos).

El porqué de esta circunstancia lo encontramos identificando cuáles son los departamentos que se hacen cargo de la gestión de redes en la Administración considerada. Los trabajos de Criado y Rojas-Martín (2015a: 54) y Gascó (2014: 75) indican que el 70% de los casos o el 72,7% en el caso de la Administración de la Generalitat se encarga a los departamentos de comunicación y son singularmente minoritarios aquellos en los que hay unidades

específicas o están encuadrados en los de atención ciudadana. Muy similar son los resultados que arroja la investigación realizada en esta tesis, según los cuales el 74,2% manifiestan que en su organización la gestión de redes sociales está encomendada a departamentos de comunicación o gabinetes y el 43,2% indican que el personal encargado es periodista, cifra similar, aunque ligeramente inferior (un 36,4%), en el caso de la Generalitat de Catalunya (Gascó, 2014: 75).

Si bien Criado y Rojas-Martín (2015a: 55) afirman que «los resultados obtenidos muestran que los Gobiernos autonómicos han interpretado que las redes sociales pueden ser herramientas útiles en su estrategia de mejorar la información hacia la ciudadanía» y Gascó (2014: 73) concluye que en el caso de la Administración catalana «las redes sociales se vienen utilizando unilateralmente para proporcionar información de carácter general», la conclusión en el caso de la Administración General del Estado podría ser similar por cuanto como veíamos en el epígrafe anterior, los resultados del cuestionario indican que es «en dar a conocer lo que se está haciendo» el ámbito donde más creen los encuestados que se está avanzando.

Aunque la conclusión respecto a los resultados que puedan estar ofreciendo las redes sociales es similar, los objetivos y expectativas iniciales que se habían establecido al adoptar estas herramientas inicialmente difieren significativamente. Según Criado y Rojas-Martín (2015a: 55) la utilidad de las herramientas en su estrategia de mejorar la información hacia la ciudadanía «no estaría alineada con las motivaciones señaladas por los responsables», puesto que dejarían en un segundo plano las dimensiones de participación y colaboración y Gascó (2014: 82) destaca que interactuar activamente y dialogar con los ciudadanos es el objetivo prioritario planteado en las instituciones de la Generalitat de Catalunya, que en términos de resultados se ve contrapuesto por una utilización de redes para dar información general. Esto, en el caso autonómico, tiene un doble significado: en primer lugar, un desalineamiento palpable entre objetivos y resultados obtenidos, que según Criado y Rojas-Martín (2015a: 55) pudiera deberse al escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha; y en segundo lugar, se pone de manifiesto que las expectativas respecto de las redes sociales como instrumentos de gobierno abierto que inicialmente se habían despertado en el ámbito autonómico no se habrían visto satisfechas, si bien el trabajo de Gascó (2014: 83-84) resalta cómo las instituciones de la Generalitat consideran las redes sociales como uno de los canales más eficaces para fomentar la transparencia y consideran que en la medida que la provisión de información se esté viendo mejorada se mejora una transparencia que amplía la visibilidad del Gobierno y su imagen corporativa. En la Administración General del Estado las expectativas están más alineadas con los resultados: el objetivo institucional planteado sobre redes sociales que más destaca es el de mejorar la comunicación (así lo indica que el 90,4% de quienes han respondido la encuesta estén de acuerdo o muy de acuerdo con esta afirmación) lo cual supone un planteamiento de partida que sitúa las redes sociales más en el

ámbito de la difusión que en los términos del gobierno abierto. Este planteamiento se ve confirmado al comprobar cómo las estructuras administrativas en las que recae la gestión de redes sociales y aquellas que tienen que ver con el gobierno abierto apenas guardan relación entre sí.

Tabla 38. **Comparación entre la utilización de redes sociales en la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas**

	<b>Administración General del Estado</b>	<b>Comunidades Autónomas según Criado y Rojas-Martín (2015a) y Gascó (2014)</b>
Principales redes utilizadas	Twitter, Facebook y Youtube	Twitter, Facebook y Youtube
Factores que condicionan la adopción	Entorno y la existencia de un liderazgo que impulse	Entorno, deseo de un cambio en la estrategia de comunicación e importancia otorgada por directivos públicos
Existencia de una estrategia documentada	Mayormente no	Mayormente sí
Existencia de guías de uso	Mayormente sí	Mayormente sí
Naturaleza del personal que gestiona redes	Mayormente fijo, aunque más eventuales frente a lo habitual en otros servicios	Mayormente fijo, aunque más eventuales frente a lo habitual en otros servicios
Departamento que gestiona las redes	Mayormente comunicación y gabinetes	Mayormente comunicación
Mejoras en la gestión obtenidas	Mayormente en la difusión de información	Mayormente en la difusión de información
Perfil profesional de los gestores de cuentas	Mayormente periodistas	Mayormente periodistas
Expectativas iniciales sobre redes	Alineadas con la comunicación	Alineadas con el gobierno abierto

*Fuente:* Elaboración propia.

### 3.2. Comparación con la Administración local

Para la comparativa entre la Administración General del Estado y la Administración local se han seleccionado dos estudios.

El trabajo de Criado y Rojas-Martín (2015b: 27) guarda similitud con el utilizado como referencia para la comparativa con la Administración autonómica y ofrece datos empíricos sobre el uso de redes sociales en ayuntamientos

de más de 50 000 habitantes, utilizando para ello un cuestionario dirigido a los responsables de redes sociales de un total de 124 entidades que obtuvo una tasa de respuesta del 97,6% de los casos (p. 30)<sup>18</sup>. Las razones esgrimidas por Criado y Rojas-Martín (2015b: 29) a la hora de seleccionar una muestra de tal magnitud son, en primer lugar, que se trate de instituciones que dispongan de una capacidad tecnológica suficiente y, además, que configuren, en cierta medida, un universo de investigación homogéneo. El universo elegido es el mejor de los posibles si de establecer comparativas con la Administración General del Estado se trata, por cuanto hablamos de las instituciones locales de mayor tamaño y medios, a pesar de lo cual no se puede perder de vista que existen sustanciales diferencias competenciales y orgánicas entre ambos tipos de Administración.<sup>19</sup>

La investigación de Criado y Rojas-Martín indaga sobre la presencia general de los ayuntamientos más importantes de España en las redes sociales (p. 31), la política o estrategia formal de adopción de estos instrumentos (p. 32), la existencia de guías de uso (p. 33), los equipos humanos dedicados a la gestión (p. 35) o las fechas a partir de las cuales se decidió la adopción de las redes sociales (p. 34).

El otro trabajo considerado es el de Gascó (2014) que se utilizó para la comparativa con la Administración autonómica, por cuanto este también aborda la implantación de las redes sociales y su relación con la transparencia en el ámbito de la Administración local. No obstante, el citado estudio ha de tomarse como una simple referencia de carácter complementario, no solo por su limitado alcance territorial –acotado a los municipios catalanes– sino principalmente porque los municipios que han contestado la encuesta son en su mayoría de menos de 50 000 habitantes y menos de 500 empleados,<sup>20</sup> por lo que estaríamos hablando de entidades locales medianas o pequeñas cuya comparativa con una Administración del tamaño y complejidad de la estatal hay que tomar con cuidado. A pesar de ello, el estudio de Gascó sí que puede ofrecer aspectos cualitativos en la comparación que estamos estableciendo.

---

<sup>18</sup> Según Criado y Rojas (2015b: 29) el número total de entidades de más de 50 000 habitantes en España asciende a 146 pero eran, en el momento de realización del estudio, 124 los casos en los que «se dispone de, al menos, un perfil activo en las principales redes sociales a través de una cuenta institucional general del ayuntamiento».

<sup>19</sup> En el caso de la Administración autonómica estas diferencias son menos significativas por cuanto las Comunidades Autónomas, que nacieron de la Constitución española de 1978, replicaron, a menor escala territorial, muchas de las características de la Administración General del Estado. Lo cual no ocurre en las entidades locales, la mayor parte de ellas de una antigüedad y tradición como mínimo igual, si no mayor, que la Administración estatal.

<sup>20</sup> En concreto, del total de 264 municipios encuestados, solo 10 son de más de 50 000 habitantes y solo 10 son de más de 5.000 empleados (Gascó, 2014: 54).

En cuando a la presencia general en redes sociales en el momento de realizarse el estudio de Criado y Rojas-Martín (2015b: 31), la mayor parte de los ayuntamientos de más de 50 000 habitantes en España –en concreto, el 84,9%– tenían presencia en redes sociales. Este dato es menor en el caso de los municipios catalanes de menor tamaño; tal y como recoge el estudio de Gascó (2014: 56) se trata de poco más de la mitad, un 62,1%. En ambos casos las tres aplicaciones más comunes que están siendo utilizadas son Twitter, Facebook y Youtube. En el caso de las dos primeras, en los ayuntamientos grandes su implantación es total ya desde hace algunos años (un 99,2% en el caso de Twitter y un 96,7% en el de Facebook) siendo menor en los pequeños el uso de Twitter (72,6%) y mayor el de Facebook (95,1%). En ambos casos Youtube tiene una utilización menor que es más señalada en el caso de los municipios catalanes de menos de 50 000 habitantes. Todo lo anterior según Criado y Rojas-Martín (2015b: 31) y Gascó (2014: 59).

Como hemos podido comprobar y a pesar de las diferencias de tamaño y tipología de Administración esta es una característica coincidente, ya que en la Administración General del Estado las redes sociales más utilizadas son precisamente Twitter, Facebook y Youtube existiendo respectivamente 1,4; 1 y 0,8 canales por institución. En este aspecto las Administraciones públicas actúan de manera similar al común de los ciudadanos y las empresas, utilizando los canales de más extensa implantación por estar localizados en ellos la mayor parte de ciudadanos a los que hacer llegar el mensaje o con los que interactuar.

Respecto a la existencia de una estrategia documentada sobre redes sociales veíamos en el caso de la Administración General del Estado cómo la situación actual reflejaba que pocas instituciones estatales manifestaban disponer de una estrategia documentada (solo un 22,6%) aunque eran mayoría quienes declaraban tenerla, pero sin documentar y casi un 13% afirmaba no tener ni una ni otra. El trabajo de Criado y Rojas (2015b: 32) indica que un número más significativo, un 34,7%, ni la tenía ni pensaba desarrollar en el momento de realizar esta encuesta, aunque un 31,4% no teniéndola sí tenían previsto elaborarla.

Vemos de los estudios referenciados que una parte importante de municipios en aquel momento no tenían guía de uso y ni siquiera lo tenían previsto, más en el caso de los municipios catalanes –72,6% no disponían de ella– que en el de los mayores ayuntamientos en los cuales, cuando se elaboró el estudio, un 43,8% no lo tenían previsto (Criado y Rojas-Martín, 2015b: 33)<sup>21</sup>. En el caso de la Ad-

---

<sup>21</sup> Aunque tal y como se indica en Criado y Rojas-Martín (2015b: 34) en el momento de abordar su investigación la experiencia es todavía limitada, lo cual ofrece «una oportunidad para que estas organizaciones comiencen a dar pasos de cara a desarrollar su uso mediante una correcta planificación, normalización y evaluación», no es menos cierto que la respuesta dada de «no tenerlo previsto» es indicativa sobre las intenciones a medio y largo plazo.

ministración General del Estado aquellos que han respondido al cuestionario declaran que la existencia de una guía de uso es un factor clave para prevenir incidentes y el 78% de ellos afirmaron disponer de ella o tener previsto hacerlo a medio o largo plazo, bien a través de una guía propia o tomando como referente la «Guía para la Comunicación Digital de la Administración General del Estado» elaborada por la Secretaría de Estado para Comunicación que es el documento de referencia tomado en este ámbito tal y como han declarado los encuestados o a través del cauce formal de respuesta a las peticiones de información que este investigador ha cursado como parte de esta investigación.

En relación al personal destinado a la gestión de redes sociales y según Criado y Rojas-Martín (2015b: 35-36) este es permanente en los ayuntamientos de más de 50000 habitantes en un 55,7% de los casos, pero con una incidencia alta de personal eventual, ya que en un 24,6% de los casos hay personal de este tipo, en el 11,5% hay un modelo mixto de personal fijo y eventual e incluso en un 8,2% de los casos la gestión de redes se trata de un servicio externalizado. Destaca el hecho de que en un 65% de los casos estudiados por Criado y Rojas-Martín (2015b: 36) la gestión de redes sea descentralizada y solo en el 35% de los casos quien lleva las redes es un único departamento que en un 80% de los casos es el departamento de comunicación. En los ayuntamientos catalanes –recordemos que de mediano o pequeño tamaño en su mayoría– Gascó (2014: 62) revela que en la mayor parte de los casos no existe ni siquiera un gestor propio (solo en un 17,1%), aunque cuando lo dispone, habitualmente es un periodista o alguien especializado en comunicación (en un 60,7% de los casos). Este mismo estudio revela que los responsables de la gestión son habitualmente los departamentos de comunicación, en un 61% de los casos.

Como vimos anteriormente, en la Administración General del Estado la gestión preferentemente es centralizada –casi la mitad de quienes respondieron el cuestionario así lo indican (48%)– aunque también se apuesta por modelos descentralizados o mixtos. Tiene lógica que, en organizaciones de mayor tamaño, con más medios, proliferen este tipo de estructuras que permiten que la función de gestión de redes sociales esté más próxima al *negocio*, aunque claramente se manifiesta una preferencia mayoritaria por estructuras centralizadas donde el control y la prevención del error es mucho más eficaz, quedando estas incardinadas en gabinetes o departamentos de comunicación. La preferencia en la Administración General del Estado es hacia el aprovechamiento del personal fijo existente y con perfil de periodista, aunque la tasa de eventualidad, más alta en este servicio que en el resto del aparato administrativo ordinario, es coherente con la asignación de esta función a este tipo de departamentos, ya que es en ellos donde hay plazas de esta naturaleza en la Administración estatal.

El modelo de gobernanza indicado revela un enfoque de la función de redes sociales orientada a la difusión de información. Aunque Criado y Rojas-Martín no

analizan los objetivos planteados por las entidades locales de más de 50000 habitantes al dotarse de este tipo de instrumentos ni cómo estas valoran los resultados que están obteniendo si lo hace Gascó (2014: 60), concluyendo que en el caso de los ayuntamientos catalanes el objetivo que destaca es el de dar información (un 65,2%) por delante de interactuar activamente con ciudadanos y otros actores (28,7%). Es muy revelador que esto sea así, por cuanto las entidades locales son aquellas más próximas al ciudadano, y tanto más cuanto menor sea su tamaño, lo cual podría favorecer una actividad más interactiva a través de las redes sociales que, como podemos comprobar, no se plantea como objetivo.

Esta preocupación por ofrecer información, según señala Gascó (2014: 61), está más relacionada con la gestión de la imagen y la reputación que con la rendición de cuentas o la conversación de la ciudadanía, lo que otorga a las redes sociales un enfoque más político que administrativo, lo cual a su vez es coherente con la asignación de esta función a departamentos como el de comunicación cuya dependencia del aparato político de la organización es mayor. En el caso de la Administración General del Estado el enfoque es similar: mejorar la comunicación es uno de los objetivos principales reflejado por el 90,4% en el que están de acuerdo o muy de acuerdo aquellos que han respondido el cuestionario. Y haciéndolo a través de las redes sociales se ve como una innovación para el 58,1% de los encuestados. Aunque en el ámbito de la Administración General del Estado el peso de las redes sociales como instrumento de comunicación se percibe como mayor, hay en esta una posición ligeramente más optimista respecto a la capacidad de a través de estas tecnologías sociales interactuar con la ciudadanía, ya que el 41,9% de quienes han respondido la encuesta lo valoran de manera favorable o muy favorable, mientras que únicamente el 28,7% en el caso de los municipios catalanes.

Por último, podemos analizar desde un punto de vista comparado los factores que han condicionado la adopción de las redes sociales en el Estado y en las entidades locales. En la Administración General del Estado veíamos que los factores eran diversos, pero principalmente destacaban tres: la existencia de un liderazgo (político o directivo) que lo impulsó, el tipo de usuario y la simple razón de sumarse a algo que estaba imponiéndose, en cierta medida, como una moda. Criado y Rojas-Martín no analizan esta cuestión en su estudio sobre las entidades locales de más de 50000 habitantes, por lo que solo podemos recurrir al estudio de Gascó (2014: 63) en el que las causas que se apuntan son un cambio en la estrategia de comunicación y la importancia percibida por los políticos. Ambos son, sin duda, factores relacionados y con un trasfondo político destacado en el cual parecen coincidir ambos tipos de Administraciones, a pesar de la distinta naturaleza y tipología de las mismas.

Tabla 39. **Comparación entre la utilización de redes en la Administración General del Estado y las entidades locales**

	<b>Administración General del Estado</b>	<b>Entidades locales según Criado y Rojas-Martín (2015b) y Gascó (2014)</b>
Principales redes utilizadas	Twitter, Facebook y Youtube	Twitter, Facebook y Youtube
Factores que condicionan la adopción	Entorno y la existencia de un liderazgo que impulse	Factores políticos y cambios en la estrategia de comunicación
Existencia de una estrategia documentada	Mayormente no	Mayormente no
Existencia de guías de uso	Mayormente sí	Mayormente no
Naturaleza del personal que gestiona redes	Mayormente fijo, aunque con más eventuales de lo habitual en otros servicios	Mayormente fijo, aunque con más eventuales de lo habitual en otros servicios
Departamento que gestiona las redes	Mayormente comunicación y gabinetes	Mayormente comunicación
Mejoras en la gestión obtenidas	Mayormente en la difusión de información	Mayormente en la difusión de información
Perfil profesional de los gestores de cuentas	Mayormente periodistas	Mayormente periodistas
Expectativas iniciales sobre redes	Alineadas con la comunicación	Alineadas con la comunicación

Fuente: Elaboración propia.

### 3.3. Comparación con otros países de la OCDE

El tercer y último análisis realizado como parte de esta investigación es aquel que compara los resultados obtenidos sobre el panorama de las redes sociales en la Administración General del Estado de España con datos obtenidos de países que puedan ser homologables al nuestro, en términos de desarrollo social, económico y político institucional.

Para realizar dicho análisis se ha elegido el estudio más fiable encontrado por este investigador, realizado por Mickoleit (2014) para la OCDE. Dicha encuesta aborda el uso institucional de las redes sociales en los Estados que forman parte de esta organización, desde una perspectiva pragmática que se centra en el uso de las plataformas generalistas por las unidades administrativas más representativas de dichos Estados, principalmente las de las oficinas de los jefes de Gobierno o

las del Gobierno en su conjunto. La encuesta de la OCDE se realizó durante septiembre y octubre de 2013 y tuvo respuesta en 24 de los 34 Estados miembros<sup>22</sup>. Posteriormente Gregoire-Zawilski y Zimmermann (2016) condujeron otro estudio para el OECD Development Centre entre abril y mayo 2016 que actualiza algunos de los datos principales del trabajo de Mickoleit (2014), pero sobre un universo más limitado, de 13 Estados miembros.

El primer aspecto a comentar tiene que ver con la presencia en redes sociales. Mickoleit (2014: 14-16) ya indicaba que en los países de la OCDE las plataformas más utilizadas eran Twitter y Facebook –por este orden de importancia– no solo al más alto nivel institucional (oficina de la Jefatura de Estado o de Gobierno) sino a nivel de ministerios, organismos autónomos u otras entidades gubernamentales. Unos años más tarde, el análisis de Gregoire-Zawilski y Zimmermann (2016: 3) confirma la tendencia de liderazgo por parte de estas dos plataformas –con más de un 80% de presencia–, pero se ven superadas por Youtube u otras de contenidos audiovisuales que han crecido con fuerza en los últimos años hasta situarse en tasas de penetración de casi un 100%. También es digno de reseñar la aparición de nuevas como Instagram que presentan las mayores ratios de crecimiento. Esta fotografía coincide con la de España, aunque aquí el *sorpasso* de Youtube frente a las otras dos plataformas mayoritarias (Facebook y Twitter) todavía no se ha producido, siendo estas dos las preferidas, en términos de presencia en las redes sociales, para el caso de la Administración General del Estado.

El segundo aspecto digno de valorar es el modelo estratégico respecto a redes sociales desarrollado por los países más avanzados del mundo y su comparación respecto a España. Mickoleit (2014: 12) apunta a la inexistencia de una estrategia específica en redes sociales en la mayor parte de Estados, únicamente un 28% de ellos manifiestan tenerla. Sin embargo, esta cifra, mínima en lo que se refiere a la estrategia, contrasta con la más extendida posición de casi la mitad de los Estados que han respondido el cuestionario (un 48%) que manifiestan abiertamente disponer de objetivos explícitos o expectativas alrededor del uso de redes sociales. En el caso de la Administración General del Estado en España un 87,1% de instituciones valoradas manifiestan disponer de una estrategia, aunque verdaderamente son solo el 22,6% quienes confirman que esta estrategia está documentada.

Dichos objetivos, en el ámbito de la OCDE y para los países que confirman disponer de ellos, son, por este orden, la mejora de la comunicación, la involucración de los actores en los procesos de gobernanza y la mejora del servicio público

---

<sup>22</sup> En la actualidad son miembros de la OCDE: Australia, Bélgica, Chile, Dinamarca, Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Canadá, Corea, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Países Bajos, Noruega, Austria, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, República Eslovaca, Eslovenia, España, República Checa, Turquía, Hungría, Reino Unido, Estados Unidos de América. En el momento de la encuesta eran 34 los Estados miembros y no 36 como en la actualidad.

(Mickoleit, 2014: 14). Destaca sobre manera el primero, la mejora de la comunicación, entendida esta como la difusión de información institucional, bien de carácter «neutral» (por ejemplo, estadísticas públicas) o bien en forma de mensajes orientados hacia un propósito concreto en el marco de una política pública Mickoleit (2014: 14). Esta fotografía coincide con el análisis posterior de Gregoire-Zawilski y Zimmermann (2016: 5) que remarca aún más la idea de que las redes sociales son un instrumento para reforzar la comunicación de resultados (para un 76,9% de los países), la mejora de la reputación (para un 76,9%), la promoción de la acción pública (para un 61,5%) y la comunicación sobre los ministros (46,1%). Sin embargo, todas las acciones valoradas que se refieren a la interacción o involucración de los ciudadanos son escasamente reconocidas como importantes a efectos de objetivos marcados con las redes sociales, a diferencia del estudio de Mickoleit donde se generaban mayores expectativas. En España, la mejora de la comunicación es igualmente el objetivo prioritario de todos aquellos que han decidido utilizar las redes sociales en su institución basándose esta afirmación en las respuestas del cuestionario realizado: una amplia mayoría está completamente de acuerdo o muy de acuerdo con que su objetivo institucional es mejorar la comunicación (un 90,4%), proyectar la acción institucional (un 77,4%) y ser más transparentes diseminando proactivamente mensajes (un 77,4%). Otra de las preocupaciones relevantes, en el caso de España, es el deseo de mejorar en la prestación de servicios públicos a través de una mejor atención a la ciudadanía y de la innovación en la manera de llevar a cabo esta prestación, para lo cual se consideran las redes sociales una herramienta que puede aportar en esta dirección. Sin embargo, no es en España un objetivo tan relevante como en otros países que las redes sociales contribuyan a la mayor involucración de actores y ciudadanos en las decisiones públicas, quizá por la propia cultura político institucional de nuestra Administración, más acusada aún en el Estado<sup>23</sup>.

Estas expectativas se ven correspondidas con los resultados obtenidos, ya que los países de la OCDE valoran los resultados que la gestión de redes sociales les han aportado en términos de comunicación. Mayoritariamente consideran que están siendo útiles en cuanto a difusión de información, reputación, promoción del trabajo y menos útiles en cuando a involucración de la ciudadanía (Zimmermann y Gregoire-Zawilski, 2016: 6). En España se valora de igual manera lo útiles que son estas herramientas a la hora de dar a conocer la actividad institucional (un 89% está completamente de acuerdo o muy de acuerdo), saber qué está pasando en el entorno (un 87% está completamente de acuerdo o muy de acuerdo) y ser más transparentes, entendido esto en términos de difusión de información (un 74,1% está completamente de acuerdo o muy de acuerdo).

---

<sup>23</sup> Nos referimos a la cierta distancia que una Administración burocrática, imparcial e independiente, tiende a poner con los administrados.

Respecto a la gobernanza de las redes sociales a nivel estatal, la mayoría de los países de la OECD analizados –en concreto, un 56%– tienen enfoques descentralizados, más o menos acusados, a la hora de formular e implementar políticas concretas en redes sociales. Incluso en los que declaran tener políticas respecto a redes sociales relativamente centralizadas, los ministerios tienen una cierta autonomía en esta cuestión (Mickoleit, 2014: 54). España no es muy diferente a sus homólogos internacionales: aunque existe un centro directivo, la Secretaría de Estado de Comunicación, que marca criterios; son los propios departamentos ministeriales quienes fijan sus principios y líneas de actuación, guiándose, eso sí, en muchos casos por los criterios establecidos por dicha Secretaría de Estado. Esto en lo que respecta a la estructura gubernamental en general. Pero a nivel ministerial la encuesta realizada indica que el 48,6% de los responsables que la han contestado manifiestan que en su institución predomina un modelo centralizado, mientras que la otra mitad señalan que es mixto o completamente descentralizado. Es decir, los propios ministerios tienden a establecer mecanismos de control central en su ámbito mientras que el Gobierno en su conjunto adopta un modelo mixto de, por una parte, fijación común de ciertos criterios muy generales y, por otra, actuación autónoma de los ministerios.

Mickoleit (2014: 56) señala que un 64% de los países de la OCDE considerados disponen de guías de uso generales para todo el aparato del Gobierno, en su mayor parte destinadas a prevenir los riesgos derivados de un posible mal uso de redes sociales y destinadas tanto a la institución en sí misma que dispone de redes, como a los empleados públicos de dicha institución que ha de manejarlas. En el caso de España, observamos también como la guía de uso es un instrumento extendido, ya que existe una guía general para todos los departamentos ministeriales y además el 77,4% de los responsables de las cuentas confirman la existencia de una guía o encontrarse en el proceso de elaboración<sup>24</sup>. Además, en el caso de nuestro país, la preocupación por los riesgos asociados al uso de redes sociales se da, y es similar a la de nuestros homólogos internacionales como prueba el interés de complementar las guías de uso con protocolos de actuación frente a crisis. Un 58% de los responsables confirman disponer de ellos o tenerlos previstos a corto o medio plazo en las diferentes instituciones de la Administración General del Estado.

Otro aspecto relevante tiene que ver con los recursos destinados a la función de redes sociales. Recursos que, como reconoce Mickoleit (2014: 58), aunque inicialmente no son muy elevados, sí que son necesarios para que la gestión de este tipo de herramientas resulte en un trabajo profesional, eficaz y sostenido en el tiempo. Mickoleit no profundiza en la tipología de recursos utilizados, sus perfiles o cómo están organizados, pero sí en la inversión en formación. Solo un 32% de los Gobiernos tienen estrategias específicas de desarrollo competencial en este área para sus empleados (p. 58). España tampoco dispone de un plan como

---

<sup>24</sup> Se refiere a guía propia o a la consideración, en sus propios departamentos, de la guía general para toda la Administración del Estado.

tal a nivel gubernamental para un desarrollo profesional de empleados públicos que contemple un reciclaje hacia tareas como la gestión de redes sociales, pero sí que las instituciones de la Administración General del Estado analizadas han ido apostando por la formación de sus trabajadores en esta área. Un 72,2% de los responsables que han respondido el cuestionario manifiestan haber recibido formación específica o tener prevista recibirla próximamente.

El último punto analizado tiene que ver con la monitorización y la medición de impactos. El trabajo de Mickoleit (2014: 61) concluye que uno de los retos más destacados en los Gobiernos de la OCDE es la capacidad de generar un retorno en la inversión y el esfuerzo destinado a las redes sociales, señalando a este, en su momento, como uno de los mayores problemas de la gestión de redes sociales ya que solo un 20% de los países participantes en dicha encuesta admitía disponer de un sistema de métricas o indicadores para el seguimiento de los impactos que genera el uso de redes sociales (p. 62). Esta cifra alcanza un significativo 75% en el trabajo posterior de Gregoire-Zawilski y Zimmermann (2016: 9), indicando que, al menos en los países considerados en este estudio, la concienciación sobre la necesidad de tener algún tipo de indicadores<sup>25</sup> que describan cómo está funcionando la gestión de redes ha ido calando en ellos. En España los datos son similares: el 85% de los responsables encuestados señala que su institución dispone de un sistema de indicadores, generalmente sencillo y proporcionado por las propias plataformas comerciales de redes sociales que mayoritariamente se están utilizando.

Tabla 40. **Comparación entre la utilización de redes en la Administración General del Estado y países de la OCDE**

	<b>Administración General del Estado</b>	<b>Países de la OCDE según Mickoleit (2014) y Gregoire-Zawilski y Zimmermann (2016)</b>
Principales redes utilizadas	Twitter, Facebook y Youtube	Youtube, Facebook y Twitter
Existencia de una estrategia documentada	Generalmente no	Generalmente no
Objetivos respecto a redes sociales. Existencia y naturaleza	Generalmente sí. Principalmente comunicación institucional y política. También mejora del servicio público	Casi en la mitad de los casos. Principalmente comunicación institucional y política

<sup>25</sup> Señalan como principales aquellos que tienen que ver con el alcance y grado de vinculación logrado por los contenidos y el reconocimiento de la marca de la institución.

	<b>Administración General del Estado</b>	<b>Países de la OCDE según Mickleit (2014) y Gregoire-Zawilski y Zimmermann (2016)</b>
Mejoras en la gestión obtenidas	Generalmente en la difusión de información	Generalmente en la difusión de información
Modelo de gobernanza	Descentralizado a nivel gubernamental. Mayormente centralizado a nivel institucional	Descentralizado a nivel gubernamental
Existencia de guías de uso	Mayormente sí	Mayormente sí
Inversión en formación	Mayormente sí, aunque no como parte de un desarrollo profesional planificado	Mayormente sí, aunque no como parte de un desarrollo profesional planificado
Monitorización y medición de impactos	Generalmente sí	Generalmente sí

*Fuente:* Elaboración propia.

#### 4. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA A EXPERTOS

Pasamos ahora a exponer los resultados de otro de los trabajos que forman parte de esta investigación: la entrevista a expertos.

Como indicábamos en la sección dedicada a describir la metodología, se ha utilizado esta técnica de entrevista a un selecto y reducido elenco de académicos y profesionales, expertos todos ellos en la aplicación de las redes sociales a la Administración.

El objeto es arrojar luz desde un punto de vista cualitativo a algunos de los aspectos de mayor interés en este campo de investigación: la situación actual en la que nos encontramos respecto a las redes sociales en la Administración, la relación de estas con el paradigma del gobierno abierto o la realidad de su implantación en el momento de elaborar esta tesis.

##### 4.1. La situación actual de las redes sociales en la Administración pública

En primer lugar, los expertos han dado su opinión sobre el estado actual de la utilización de las redes sociales en las Administraciones españolas. Han pasado diez años desde que las redes emergieron como tecnología capaz de promover

cambios en el sector público y los profesionales consultados opinan que, aunque han llegado para quedarse y en general han aportado mejoras a la gestión pública, su desarrollo aún es irregular –en determinados casos incipiente– y mejorable. Se cuestiona en particular el que no se haya sabido ir más allá de los canales comerciales básicos, el que en la mayoría de los casos no se haya realizado una reflexión previa sobre el propósito ni se hayan creado equipos profesionales capaces o que el crecimiento se ha producido sin un control efectivo.

A pesar de ello, España destaca como un país avanzado desde la perspectiva de redes sociales, con algunos casos de éxito de referencia internacional<sup>26</sup> habiendo servido estos instrumentos para avanzar en la creación de valor, aunque sea de forma modesta. Los expertos señalan que queda mucho por hacer, pero el hecho de que se haya creado un nuevo canal de relación entre Administración y ciudadanos –que permite a esta acercarse a los segundos y ofrecer un perfil más cercano– es ya de por sí destacable.

El ámbito de generación de valor está siendo principalmente el de la comunicación, aunque algún experto subraya que aún dándose también en otros ámbitos son estos casos más aislados y contingentes, dependiendo de aspectos coyunturales como el oficio de cada responsable.

Estamos pues, a juicio de los entrevistados, en un nivel intermedio en cuanto al grado de avance de esta tecnología y su eficaz uso por parte de las Administraciones públicas. Por este motivo se abre un futuro con múltiples oportunidades, aunque también serias amenazas a tener en cuenta.

En el lado de las oportunidades, destaca la consolidación de este canal como un canal de atención ciudadana, especialmente a través de los dispositivos móviles, que agilice la oferta de soluciones a importantes colectivos de la población, especialmente a los más jóvenes. Ello redundará en hacer las Administraciones más atractivas para los ciudadanos, reforzando así su imagen pública y legitimidad.

También supone una oportunidad la utilización de los datos que puedan generar las interacciones derivadas de la actividad en redes sociales; se trata de un factor clave para avanzar hacia un modelo de Administración que permita una escucha más inteligente y, por ende, una más eficaz toma de decisiones. Algún experto apunta a grados más avanzados de gestión pública a través de las redes sociales como coreación de servicios públicos o innovación gracias a las ideas extraídas de la conversación en redes.

En el lado de las amenazas los expertos señalan la falta de institucionalización como uno de los factores que puede acabar por convertir en irrelevantes estos instrumentos en cuanto a su capacidad para generar valor público. Este factor va relacionado con el uso político o la falta de una gestión profesional que se pueda

---

<sup>26</sup> El más conocido es, sin duda, @Policía, la cuenta de Twitter más numerosa en cuanto a número de seguidores de todas las fuerzas y cuerpos de seguridad públicos del mundo. Es ejemplo a seguir para la mayor parte de ellos.

estar haciendo en cuentas que no son de persona o partido, sino destinadas a servir al ciudadano y no al titular del órgano en cuestión. Por otra parte, los datos –que se apuntan como oportunidad– también son fuente de amenaza. La capacidad de la que disponen las plataformas comerciales que operan las redes sociales para visibilizar u ocultar a través de algoritmos determinados mensajes es algo fuera del control público que puede mediatizar o sesgar de manera sustancial la conversación que se está produciendo y alterar gravemente alguno de los *inputs* que desde la Administración se estén recibiendo para la toma de decisiones. La intrusión, los perfiles falsos, las *fake news* o la posibilidad de *hackear* determinadas cuentas son todos ellos riesgos importantes vinculados a la seguridad de estas plataformas o de su gestión por parte de los usuarios.

Por último, se ha preguntado a los encuestados sobre qué obstáculos internos se está encontrando el desarrollo de las redes sociales en las Administraciones públicas y qué factores podían mejorar su uso. Se apunta por la mayoría a la falta de profesionalización e institucionalización, derivadas principalmente de la cultura burocrática imperante que tiende a una difícil convivencia con este tipo de iniciativas y, a su vez, condiciona el apoyo prestado a este tipo de proyectos<sup>27</sup> o los recursos que son asignados, ambos (apoyo y recursos) muy necesarios para facilitar el cambio necesario. Otro aspecto relevante tiene que ver con los contenidos, la necesidad de mejorar los flujos internos de información en las instituciones como base para generar mejores contenidos, que sean de mayor valor para los ciudadanos.

#### 4.2. Las redes sociales y su relación con el gobierno abierto

En el desarrollo teórico descrito en los primeros capítulos de esta tesis se apunta a una relación significativa entre las redes sociales, como tecnología instrumental, con el gobierno abierto, como paradigma de reforma administrativa. De hecho, la eclosión de ambos coincidió en el tiempo y no son pocos los estudios que atribuyen a las redes sociales una capacidad relevante a la hora de hacer Gobiernos más transparentes, participativos y colaborativos.

El resultado del trabajo de campo de esta investigación ofrecía además datos que venían a corroborar que las redes generan expectativas como catalizadores de la apertura administrativa, principalmente a través de la capacidad que muestran para diseminar de manera sencilla ingentes cantidades de información. No obstante, esos mismos resultados de la encuesta, cuando se refieren a los logros obtenidos, no son tan favorecedores.

---

<sup>27</sup> Alguno de los expertos entrevistados pone como ejemplo la limitación en el acceso a internet a un número significativo de empleados públicos en determinados departamentos ministeriales.

Pasada casi una década surgen dudas sobre la implantación efectiva del gobierno abierto y la incidencia real de las redes para lograr impactos significativos en esta dirección. Sobre el primero de los aspectos los expertos coinciden en que aún se habla de gobierno abierto de manera mucho más teórica que real, aunque se ha avanzado en que haya entrado como política pública en la agenda<sup>28</sup> lo cual ha dado lugar a experiencias prácticas de implantación que, aun no siendo generalizadas, sí de manera singular están siendo efectivas, con una calidad notable. Para algunos expertos el momento actual en cuanto a gobierno abierto es de encrucijada o transición a algo distinto, de ver hacia dónde avanza teniendo en cuenta el momento convulso de cambios políticos y sociales que estamos viviendo.

Las expectativas han sido muchas porque la propia esencia de servicio público de las Administraciones, las demandas de apertura por parte de los ciudadanos, y el potencial asociado a estas tecnologías encajan perfectamente con el contexto actual. A pesar de ello, los expertos consultados coinciden en que las redes sociales han servido para abrir las Administraciones. Apuntan casos concretos: a través de los sistemas de escucha activa las instituciones se ven obligadas a abrirse a la sociedad al funcionar estas herramientas como potentes elementos de retroalimentación. En otros casos se ha identificado una relación directa entre el consumo de datos y la interacción de los ciudadanos en los portales de transparencia en aquellas instituciones con más seguidores y actividad en una red social determinada (Twitter).

Pero si hablamos de redes sociales y gobierno abierto no pueden obviarse factores como cierto desencanto ocasionado con algunas plataformas por su funcionamiento<sup>29</sup> o la proliferación de episodios de desinformación, acoso u hostigamiento que inciden en el debate público. La mera situación de Administraciones poniendo mucha energía en plataformas de carácter privado que operan con una propia lógica comercial no siempre sujeta a la legalidad o a preceptos de *buen gobierno*, ofrece sombras respecto al futuro. Frente a esto, algunos expertos apuntan a la migración gradual de la actividad en redes a otras plataformas comerciales que pudieran no tener los mismos problemas que las anteriores, o incluso la aparición de otras (por ejemplo, de orientación sectorial) que sigan modelos diferentes de mayor orientación al bien común. En cualquier caso, se apunta la necesidad de que las instituciones dispongan de planes de contingencia con modelos más diversos y sostenibles en cuando a su relación

---

<sup>28</sup> Prueba de ello es la pertenencia de España al Open Government Partnership y como consecuencia de ello la elaboración de tres Planes de Gobierno Abierto a nivel estatal, el último de los cuales habrá de finalizar a mediados del 2019.

<sup>29</sup> Se cuestionan los algoritmos que usa Facebook para dar visibilidad a los contenidos o la utilización de datos personales que ha dado lugar a escándalos como las filtraciones a Cambridge Analytica para la campaña electoral de las presidenciales norteamericanas de 2016.

con estas plataformas. Se trata esta de una reflexión interna que se debería abordar desde las Administraciones pero que no se está produciendo.

#### 4.3. Las redes sociales y su implantación en la Administración

Por último, se han contrastado con los expertos entrevistados cuestiones específicas sobre la implantación de las redes sociales en las Administraciones haciendo valer su experiencia en esta materia desde la investigación o la propia gestión.

El primer aspecto de interés ha sido conocer cuáles son, según su conocimiento, las características más destacables de aquellas Administraciones que están utilizando con éxito las redes sociales en España.

Se apunta por todos ellos a una gestión institucionalizada que permita un uso profesional alejado de connotaciones políticas. Unánimemente se considera que la institucionalización y la profesionalización suponen un conocimiento del medio y la comunidad que son muy necesarios; la elaboración de estrategias que estén integradas con la propia de la institución y que cuenten, al menos, con el apoyo autorizante de la dirección de la misma; la asignación de presupuestos y plantillas adecuadas. Varios expertos señalan que la fijación de unos objetivos claros y la determinación de unos contenidos atractivos<sup>30</sup> son también un factor que distingue a aquellas instituciones de éxito frente a otras que careciendo de ambos adoptan una gestión más contingente y en cierta manera sin un rumbo determinado. También se apunta como características de las buenas prácticas a otros factores intrínsecos a la institución, como que disponga de una cultura extendida que sea más receptiva ante el entorno digital o que haya transcurrido un mayor tiempo de uso de las redes; ambos factores favorecerían una experiencia acumulada que sirve para aprender de los errores y consolidar los aciertos.

La mayoría de estos casos de éxito se sitúan a nivel local, aunque también existen algunos a nivel autonómico y estatal. Los expertos consultados subrayan cómo uno de los desafíos que se plantean es precisamente aumentar la eficacia de la utilización de redes en la Administración General del Estado, una Administración que tiene unas circunstancias singulares por su propia diversidad y la diferente naturaleza de valor público creado frente a otras Administraciones. La heterogeneidad en la Administración estatal viene determinada por la diferente naturaleza jurídica y tamaño de los órganos que la conforman. El tamaño condiciona, aunque los expertos entrevistados no tienen claro en qué sentido: por una parte, un mayor tamaño ofrece mayor capital humano y mayores presupuestos que se traducen normalmente en

---

<sup>30</sup> Algunas características que puedan hacer atractivos unos contenidos serían: temática de interés, oportunidad y buena gestión del *timing* de la publicación, lenguaje adecuado o utilización generosa de elementos audiovisuales (gráficos, infografías, fotos y vídeos). Y todo ello recogido en un plan de edición.

mayores posibilidades; por el contrario, las resistencias, la agilidad o la capacidad de adaptación es menor. La diferente naturaleza jurídica tiene también que ver con las diferencias en la creación de valor: existen organismos con *modelos de negocio*<sup>31</sup> bien definidos en los que la gestión de redes sociales encaja perfectamente y les ayuda a la prestación de servicios. Sin embargo, en otros, como es el caso de departamentos ministeriales enfocados a lo *macro* de las políticas, se apunta una generación de valor más complicada, aunque tienen la gran ventaja de poder dirigirse a la población en su totalidad.

La Administración General del Estado es en sí misma un reto en referencia a la utilización de redes sociales. Los expertos se muestran optimistas sobre las posibilidades de incrementar el valor obtenido de este tipo de instrumentos en los organismos estatales, especialmente en la atención de los servicios. Se citan casos en el ámbito privado, grandes organizaciones en sectores tradicionalmente conservadores (la banca es un ejemplo) que ofrecen referencias inspiradoras sobre el uso (a título institucional o personal por parte de sus dirigentes) o la propia Administración estatal, como las cuentas gestionadas por los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado.

La apuesta de futuro, según señalan los expertos, pasaría por separar más nítidamente la utilización política de este tipo de herramientas del enfoque hacia el servicio público y la comunicación institucional. Algunos señalan que el problema de la utilización política no es tanto por el hecho político en sí (los ministerios son instituciones políticas) sino el enfoque partidista que ocasiona por un canal la mezcla de contenidos heterogéneos gestionados por estructuras efímeras que cambian con demasiada frecuencia; el resultado, no deseable, es la pérdida de coherencia y vinculación. El enfoque partidista es asimismo causa de que la reputación institucional quede contaminada por la reputación política de las personas que en cada momento estén al frente de la institución, lo cual ocasiona un daño nada despreciable a la legitimidad e imagen pública de unas Administraciones que son de todos los ciudadanos.

Sin embargo, como comentábamos anteriormente, las instituciones son organizaciones de naturaleza política, dirigidas por políticos que son puestos legítimamente por los ciudadanos al frente de las mismas durante un periodo determinado. Por tanto, el rol de la política no es menor: son ellos quienes han de mostrar un compromiso claro apoyando la utilización de estos canales de relación con los ciudadanos, si no mediante un apoyo directo, sí al menos permitiendo y autorizando al alto nivel funcional la eficaz gestión de los mismos.

La dirección de la institución tiene mucho que ver con el modelo de organización y los recursos aplicados a la utilización de redes. Unánimemente los

---

<sup>31</sup> Policía, emergencias, salvamento, museos y otras instituciones culturales etc. La NASA norteamericana tiene la cuenta en Twitter con más seguidores en todo el mundo. Destaca su habilidad para contarle a la ciudadanía (con imágenes) las virtudes del servicio que presta.

expertos entrevistados se decantan en valorar como más adecuados modelos mixtos de gestión en los que los criterios generales, la definición de objetivos o los protocolos de actuación se gestionarían desde una única unidad, mientras que los contenidos y la operativa cotidiana quedarían reservados a las unidades funcionales correspondientes.

La especialización se señala como una virtud esencial del modelo de gestión, ya que incide de manera muy significativa en la calidad de los contenidos producidos y en la capacidad de análisis de lo que está ocurriendo en las redes alrededor de la institución. Para alcanzarla, la formación y la continuidad de los equipos son considerados por los expertos como aspectos fundamentales a tener en cuenta y es ahí donde deberían ir destinados los esfuerzos más significativos de inversión.



## CAPÍTULO IV

### DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

#### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS

La sociedad está inmersa en un proceso de cambio vertiginoso. Son pocos los que dudan en estos momentos que se están produciendo todo tipo de transformaciones en el orden económico y social.

Las ciencias jurídicas y sociales se ven también afectadas por ello y han de ofrecer respuestas en sus diferentes ramas. Esta investigación pretende ser una nueva aportación en esta línea de conocimiento que ofrezca una aproximación rigurosa y dé respuestas sobre cómo los entornos jurídicos y de Derecho –la Administración General del Estado, lo es– se adaptan a las nuevas circunstancias. Aborda el reto de analizar cómo las tecnologías sociales han entrado a formar parte de una Administración cuya base es jurídica y está regida por principios como legalidad, objetividad o independencia.

Para ello se ha elegido la Administración General del Estado como objeto de estudio. El Estado es un sujeto administrativo singular del que, a diferencia de otros, como el autonómico o el municipal, apenas ha existido alguna investigación que a él se refiera. El trabajo se ha centrado en las 120 instituciones de la Administración central que abarcan los 13 ministerios, más la Presidencia del Gobierno, correspondiendo a un total de 948 unidades entre órganos superiores, centros directivos y subdirecciones generales.

La pregunta principal que se pretende responder es *¿qué valor pueden aportar las redes sociales a la Administración General del Estado y cuáles son los factores para su institucionalización?* Estableciéndose como hipótesis general el que el uso de las redes sociales contribuye a transformar la acción administrativa, para lo cual deben existir normativas reguladoras, asignación competencial y procedimientos que den soporte jurídico a esta función.

Para responder esta pregunta y confirmar o desmentir esta hipótesis se han desglosado ambas en subpreguntas y subhipótesis estructuradas en dos dimensiones de estudio –estratégica y jurídico institucional– cuyas conclusiones presentamos a continuación.

## 2. CONCLUSIONES SOBRE LA DIMENSIÓN ESTRATÉGICA

### 2.1. **¿Cuáles han sido los factores que han llevado a las instituciones de la Administración General del Estado a decidir estar presentes en las redes sociales?**

#### 2.1.1. *Subhipótesis H1: La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado está condicionada por factores externos*

##### 2.1.1.1. *Primera conclusión. Los factores externos han condicionado la utilización de redes sociales por la Administración del Estado*

España es un país con importantes infraestructuras y una conectividad superior a la media de los países de nuestro entorno, destacando especialmente en conectividad móvil.

La conectividad es un factor fundamental para favorecer el uso de tecnologías como las redes sociales, cuyo manejo es sencillo, no requieren elevados niveles de alfabetización, y se prestan a ser utilizadas en cualquier momento y cualquier lugar. De ahí que España sea uno de los países de Europa donde el uso de redes sociales entre la ciudadanía sea mayor.

Los datos que se muestran en la tesis avalan la importante penetración que internet (móvil o fija) y las redes sociales tienen entre la población de nuestro país y cómo estas son en estos momentos tecnologías maduras que han adoptado a una parte importante de los ciudadanos.

El hecho de que en España las redes sociales digitales estén plenamente generalizadas como instrumento de relación y comunicación hace que la Administración General del Estado, que trabaja para todos los españoles, se sitúe en una sociedad que ha interiorizado perfectamente lo digital como parte fundamental de su día a día.

Es inevitable que, ante entornos de este tipo, las Administraciones públicas en general –y la Administración General del Estado que es el objeto de este estudio, en particular– hayan de ofrecer alguna respuesta, aún en su forma más básica como es la simple presencia, puesto que ciudadanos que en su vida cotidiana usan internet y redes sociales de forma masiva, difícilmente pueden verse reconocidos en una Administración que no las utilice. Los resultados de la investigación apuntan a que la necesidad de adaptarse a un nuevo ciudadano digital con el que relacionarse es uno de los factores clave de adopción, especialmente en el caso de los jóvenes que habitando masivamente en este universo suelen sentirse alejados de la *cosa pública*.

2.1.2.2. *Segunda conclusión. El factor político ha sido clave para el arranque de las redes sociales en la Administración General del Estado*

No extraña además que, como hemos visto en los resultados de este trabajo, haya sido el nivel político el que dentro de la institución haya sido el primero en reaccionar a estos cambios y el más propenso al uso de estos instrumentos, ya que en su propia esencia está el contacto y la proximidad con el ciudadano. Mientras, el aparato administrativo se ha mostrado más cauteloso y los ha ido adoptando de manera más progresiva y no tan limitada.

2.1.2. ***Subhipótesis H2: La decisión de adoptar las redes sociales en la Administración General del Estado requiere de un liderazgo promovido desde la dirección de la organización, aunque no está claro de qué tipo***

2.1.2.1. *Tercera conclusión. Es preciso algún tipo de liderazgo para dar continuidad a la utilización de las redes sociales en la Administración General del Estado, aunque no está claro de qué tipo*

Analizando ahora factores internos que han impulsado este proceso en la Administración del Estado los resultados de este trabajo indican que un aspecto clave es la existencia de algún tipo de perfil interno dentro de la organización que actúe como promotor. La hipótesis barajada establece que dichos perfiles necesarios para promover e impulsar se corresponden, en general, con la dirección de la institución.

Los resultados obtenidos resaltan la necesidad de este liderazgo. Una parte significativa considera que es el liderazgo político a quien corresponde impulsar las redes sociales en la Administración del Estado. Respondería, como veíamos antes, a la necesidad de llevar a la institución a empatizar con un

entorno que demanda nuevas soluciones haciéndolo con una estrategia marcada por un objetivo claro (los menos casos) o por el mero hecho de que *hay que estar* (los más). Detrás de esta motivación, condicionada por factores externos, existe sin duda una decisión política, que tuvo más peso en los inicios del proceso de adopción.

2.1.2.2. *Cuarta conclusión. Es común que tras la motivación en la utilización de redes sociales haya un interés particular (político o profesional)*

La duda está en si esta decisión se correspondería más con el interés particular del nivel político para su propio beneficio o por el interés real de este por lograr una Administración más cercana a los ciudadanos.

Sin embargo, los resultados de la investigación también atribuyen la adopción de las redes sociales en la Administración General del Estado a la presencia de emprendedores internos (o *in-preneur*), empleados públicos que, desde un nivel técnico u operativo, plantean la existencia de redes sociales para mejorar el servicio prestado desde su negociado. Este liderazgo profesional, aunque es más acusado en otro tipo de Administraciones –tal y como se deduce del análisis comparado que se ha hecho– también existe en el caso estatal, aunque esta sea una Administración más lejana del ciudadano. En esto, los resultados empíricos coincidirían en cierta medida con algunas posiciones teóricas que señalan que, a diferencia de otras herramientas tecnológicas –por ejemplo, los sistemas de información corporativos, que son introducidos mediante decisiones ejecutivas de la cúpula de la organización–, las redes sociales no se han venido adoptando bajo un proceso de decisión consciente, racional y estructurado desde la dirección de la organización, sino que en muchos casos se adoptan de forma un tanto anárquica y desordenada, por parte de emprendedores internos y en áreas que no son controvertidas. Podría ocurrir igualmente en este caso que la presencia en redes no suele estar, en un principio, relacionada con objetivos generales de la institución sino más bien con objetivos personales o particulares de una persona, área o departamento.

## 2.2. **¿En qué términos pueden las redes sociales contribuir a mejorar el funcionamiento de la Administración General del Estado?**

### 2.2.1. ***Subhipótesis H3: La adopción de redes sociales por parte de la Administración General del Estado responde fundamentalmente a una necesidad estratégica de estar***

#### 2.2.1.1. *Quinta conclusión. Generalmente existen objetivos en la utilización de redes sociales en la Administración General del Estado*

Nos encontramos con que la mayor parte de instituciones del Estado que han sido analizadas afirman tener objetivos respecto a la gestión de redes sociales, frente a un porcentaje muy menor que reconoce no tener propósitos claros a la hora de manejar estos instrumentos. Dichos objetivos coinciden en gran parte con las motivaciones iniciales que les impulsaron a abrir nuevos canales: la prestación del servicio de atención a los ciudadanos, la mejora de la comunicación, la proyección externa de la institución (especialmente hacia colectivos específicos como los jóvenes) o la apertura de la gestión a través de la transparencia. Menos importancia se le atribuye a involucrar a la ciudadanía en las políticas públicas, facilitar la innovación o recabar opiniones sobre las medidas puestas en marcha.

Podemos concluir, por tanto, que la decisión inicial de adoptar las redes sociales en la Administración del Estado vino marcada fundamentalmente por razones de mejorar la comunicación, la reputación y el posicionamiento, queriendo estar en un nuevo ecosistema emergente donde la presencia de ciudadanos empezó a ser mayoritaria. A esto se le unió en determinados ámbitos la existencia de profesionales inquietos, que por su cuenta y riesgo decidieron poner en marcha canales sociales para mejorar los servicios prestados desde sus unidades. Hablamos de motivaciones en el Estado que en gran parte coinciden con aquellas en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, aunque en estas inicialmente se unieron también otras relacionadas con los principios de gobierno abierto. Por último, las razones iniciales se ven complementadas con la existencia por parte de las instituciones de la Administración General del Estado de objetivos en el uso de estos canales, los cuales se corresponden en su mayor parte con las pretensiones iniciales de mejorar la comunicación, reputación y posicionamiento, tanto de la dirección política como de la propia institución.

2.2.1.2. *Sexta conclusión. No existen por lo general estrategias claras, documentadas y ampliamente difundidas sobre la utilización de redes sociales en la Administración General del Estado*

Aunque la utilización de redes sociales es una práctica extendida, otra de las cuestiones que pone de relieve esta investigación es que las estrategias para sacarle el máximo rendimiento no están lo suficientemente claras ni llegan a la mayoría de los profesionales públicos.

Los datos obtenidos muestran que, aunque la mayoría de las instituciones de la Administración General del Estado tienen una estrategia en redes, la mayoría no la ha documentado, tendencia coincidente con la de otros Estados de la OCDE o entidades locales de más de 50 000 habitantes, pero contraria a la de las Comunidades Autónomas que parecen disponer de una visión estratégica mayor. Este hecho de no estar documentado, sin duda, resta credibilidad a dicha estrategia haciéndola en cierta forma contingente y muy ligada a las personas que en en cada momento estén a cargo de la gestión de este tipo de canales.

No es habitual, a nivel de las instituciones estatales consideradas, que existan estrategias de redes sociales debidamente elaboradas con la mínima solvencia metodológica requerida y plasmadas en algún tipo de plan o soporte documental, como en el caso de otras estrategias públicas. Ello no quita que, como hemos visto anteriormente, no haya planteamientos estratégicos informales materializados en una serie de intenciones, objetivos o expectativas respecto a la utilización de este tipo de instrumentos.

Análogamente nos encontramos con la medición de la actividad desarrollada en redes por la institución. La medición es una actividad instaurada como parte de la gestión y por lo general las instituciones manejan herramientas de medición. No obstante, se trata de una monitorización básica de indicadores de actividad proporcionados por las propias herramientas, siendo pocos quienes han optado por invertir en soluciones más complejas que incluso puedan requerir la utilización de medios externos.

2.2.1.3. *Séptima conclusión. La implantación de las redes sociales en la Administración General del Estado es heterogénea*

Todos los departamentos ministeriales y sus organismos públicos adscritos tienen presencia en redes sociales. Esta circunstancia es coherente con la penetración de este tipo de tecnología social en un sector muy importante de la sociedad española. Si ciudadanos, empresas y otras organizaciones usan de forma generalizada este tipo de instrumentos, es normal que el sector público también lo haga.

En segundo lugar, se constata que las instituciones de la Administración General del Estado, por lo general, han extendido su presencia a las redes sociales comerciales más populares, en concreto Twitter, Facebook y Youtube, que es donde mejor están posicionadas. El caso de Twitter, que se ha estudiado más detenidamente por ser la más extendida debido a su sencillez y popularidad, revela que fijándonos dentro de cada institución su penetración es más moderada. Para Youtube e Instagram la utilización es menor, solo ligeramente en el caso de la primera, pero de forma más acusada en la segunda. Es debido a que posiblemente son herramientas que requieren de unos contenidos más elaborados —en formatos de vídeo y fotografía— que demandan, a su vez, recursos adicionales, los cuales, en un momento dado, pueden suponer un cierto freno a la presencia en estas redes. En el caso de Instagram, hay que añadir también que es de todas ellas, la plataforma social más joven y de más tardía utilización, aunque en el momento de escribir esta investigación es también la que presenta mayores ratios de crecimiento.

En tercer lugar, es digno de reseñar que son tres los ministerios más prolíficos en cuanto a su presencia en redes sociales: el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. En caso del primero y tercero, destaca el hecho de ser ministerios completamente enfocados a la prestación de servicios públicos finalistas y en contacto directo con el ciudadano, no tanto en lo que se refiere a educación o sanidad —cuya actividad prestacional está transferida a las Comunidades Autónomas y el papel del Estado está limitado a una función de ordenación básica— sino a los de cultura y servicios sociales en los que el Estado sí tiene una responsabilidad directa a través de la gestión de diferentes servicios o programas<sup>1</sup>. En el caso del Ministerio de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente destaca la existencia de un significativo número de organismos autónomos como son las Confederaciones Hidrográficas.

Si nos fijamos ahora en el número de canales por institución vemos cómo destacan también el Ministerio del Interior y el Ministerio de Asuntos Exteriores, además de los ya comentados. En el primer caso, por tratarse de un departamento que incluye centros directivos muy prolíficos y exitosos en el uso de redes sociales, como son las Direcciones Generales de Policía Nacional y Guardia Civil o la Dirección General de Tráfico que ostenta la titularidad del único organismo autónomo perteneciente a este ministerio, la Jefatura Central de Tráfico. En el segundo caso, destacan dos ámbitos donde la acti-

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, el Estado gestiona de forma directa instituciones culturales como son los museos estatales (a través del Instituto Nacional de Artes Escénicas y Musicales), centros de atención social o programas destinados centros de atención social y programas destinados a colectivos más vulnerables (mayores o discapacitados).

vidad de promoción y proyección externa forman parte de su ADN fundamental: el Alto Comisionado para la Marca España y el Instituto Cervantes. Por el contrario, los ministerios de Defensa, Justicia e Interior son los que han decidido ser más cautos en la utilización de este tipo de tecnologías.

2.2.1.4. *Octava conclusión. Los canales sociales utilizados mayoritariamente en la Administración General del Estado son similares al resto de Administraciones en España, pero varía ligeramente de los utilizados en los países de la OCDE*

La presencia de la Administración General del Estado en el ecosistema social no es muy diferente de la mayor parte de los Estados miembros de la OCDE, donde la mayoría utiliza de manera generalizada Twitter y Facebook, por este orden, y no solo al más alto nivel político –oficina de la Jefatura de Estado o de Gobierno– sino a nivel de ministerios, organismos autónomos u otras entidades gubernamentales. Pero en estos países es significativa la presencia de Youtube como red social líder –*sorpasso* que en España no se ha producido– y destacable el hecho de que nuevas redes como Instagram crezcan a mayor ritmo en nuestros países vecinos que en el nuestro.

Sin embargo, el mapa en la Administración General del Estado es similar al autonómico y el de los municipios de más de 50 000 habitantes donde también destacan Twitter, Facebook y Youtube como redes sociales más utilizadas.

En este aspecto, las Administraciones públicas actúan de manera similar al común de los ciudadanos y las empresas, utilizando los canales de más extensa implantación por estar localizados en ellos la mayor parte de ciudadanos a los que hacer llegar el mensaje o con los que interactuar.

2.2.1.5. *Novena conclusión. Las redes sociales se utilizan principalmente por instituciones destinadas a políticas con impacto ciudadano o servicios públicos que el Estado se ha reservado*

En cuanto a los atributos y características de las instituciones de la Administración General del Estado, cuya presencia en el ecosistema social es más destacable, podríamos indicar en primer lugar que se trata de aquellas que están al frente de políticas públicas sectoriales con gran impacto ciudadano o prestando servicios públicos que el Estado se ha reservado sin transferir a las CC.AA., como es el caso de los grandes equipamientos culturales.

Ello también tiene que ver con las diferencias en la creación de valor: existen organismos estatales con *modelos de negocio* bien definidos en los que la gestión de redes sociales encaja perfectamente y les ayuda a la prestación

de servicios. En otros, sin embargo, como departamentos ministeriales enfocados a políticas macro, se apunta una generación de valor más complicada, aunque tienen la gran ventaja de poder dirigirse a la población en su totalidad.

Esta cuestión es relevante a la hora de establecer relación, en términos comparados, entre el uso de las redes sociales que realizan las instituciones de la Administración estatal frente a otras como Comunidades Autónomas o entidades locales, cuya naturaleza difiere en términos de creación de valor: aunque las Comunidades Autónomas tienen competencias en regulación sectorial –lo que las asimilaría, en un segundo nivel territorial, al Estado– también tienen el grueso de competencias en los servicios públicos esenciales, aunque son servicios en los que la prestación a través de profesionales (médicos, maestros, cuidadores) es difícilmente complementaria con aquella a través de tecnologías. En el caso de las entidades locales, estas son quienes de forma más directa están en contacto con el ciudadano, desarrollando una actividad que convive de manera más clara con su vida cotidiana, lo cual denota una proximidad que tiene su incidencia en la utilización de este tipo de instrumentos, como son las redes sociales.

El tamaño de la institución condiciona los diferentes resultados obtenidos, aunque no queda claro en qué sentido. Por una parte, un mayor tamaño ofrece mayor capital humano y mayores presupuestos que se traducen normalmente en mayores posibilidades; aunque, *sensu contrario*, las resistencias, la agilidad o la capacidad de adaptación es menor.

#### 2.2.1.6. *Décima conclusión. Aunque la presencia en redes sociales de la Administración General del Estado está asentada, es más política que administrativa*

La gran mayoría de las instituciones en la Administración General del Estado llevan utilizando este tipo de instrumentos durante más de cinco años, lo cual coincide con el avance que han venido teniendo estas tecnologías sociales en la sociedad en general<sup>2</sup>.

Inicialmente dicho avance tuvo un claro *leit motiv* político produciéndose un crecimiento de canales sociales destinados principalmente a dar visibilidad política a la gestión de la institución. Gradualmente se fueron incorporando canales institucionales o de servicio público, pero no se trata de una presencia

---

<sup>2</sup> Es a partir de 2007 cuando empiezan a utilizarse las redes sociales de manera significativa en España, aunque no es hasta unos años más tarde cuando despega su utilización y empiezan a ser adoptadas de forma masiva por todo tiempo de ciudadanos, profesionales, empresas o instituciones.

que haya crecido vertiginosamente, sino al contrario, lo ha hecho moderadamente y con ciertas cautelas.

2.2.1.7. *Undécima conclusión. Las redes sociales en la Administración del Estado se ven como instrumentos útiles para proyectar y dar visibilidad a la acción política*

Existe un consenso generalizado de que las redes sociales generan valor como medio de comunicación, importante para la acción política en el sentido de proyección y visibilidad, aunque no tanto desde la perspectiva del funcionamiento administrativo.

El mero hecho de que se haya creado un nuevo canal de relación entre Administración y ciudadanos –que permite a esta acercarse a los segundos y ofrecer un perfil más cercano– es ya de por sí algo destacable y pone de manifiesto que mejorar la comunicación es uno de los objetivos principales respecto a las redes sociales en la Administración General del Estado.

Es la del Estado una Administración donde, en términos comparados, la comunicación se percibe como el factor que más peso tiene en la generación de valor en lo que respecta a las redes sociales.

Los objetivos planteados respecto a las redes muestran la importancia que les dan las instituciones para comunicar y acercarse a determinados colectivos, entendiendo esto a su vez como un ejercicio de transparencia.

Teniendo en cuenta que un 80,7% de las instituciones que han participado en la investigación consideran a la comunicación como un aspecto importante o muy importante debemos concluir que las redes sociales, al menos sobre el papel y como propósito objetivo, generan expectativas como instrumento para la creación de valor creación de valor público en la Administración General del Estado.

2.2.1.8. *Duodécima conclusión. La instrumentalización política de los canales sociales institucionales es uno de los riesgos principales en la utilización.*

Los resultados de la investigación muestran una preocupación por ofrecer información que tiene más relación con la gestión de la imagen y la reputación que con la rendición de cuentas, lo que otorga a las redes sociales un enfoque que puede caer más fácilmente en el de instrumento para la *venta política* que para el servicio público. Esto es coherente con la asignación más habitual de esta función a departamentos de comunicación dependientes por lo general del aparato político.

La instrumentalización política de los canales corporativos es uno de los riesgos que más claramente se evidencia en la investigación tratándose de un error frecuente en el que se incurre desde las cuentas institucionales de los ministerios. Esto en cierta manera se debe a que los retornos obtenidos del uso de estas tecnologías sociales por parte del nivel político se perciben como más claros que en el ámbito administrativo donde el enfoque al procedimiento gana enteros al enfoque a la relación con los ciudadanos.

Esta actividad comunicativa en redes se ve desde la Administración General del Estado con un relativo optimismo respecto a la capacidad de interactuar con la ciudadanía a través de estas tecnologías, no coincidente con el del resto de países de la OCDE donde el optimismo respecto a este asunto ha ido decayendo viéndose, por el contrario, las redes como un canal unidireccional para comunicar resultados, promocionar la acción pública o difundir la actividad de los ministros.

#### 2.2.1.9. *Decimotercera conclusión. Las redes sociales en la Administración del Estado no están sirviendo para involucrar al ciudadano en las políticas estatales*

Una cosa son los objetivos planteados y otra los resultados. Y es nuevamente en los ámbitos de dar a conocer la institución y ser más transparentes donde se considera que se están obteniendo avances gracias a estas tecnologías. Otro aspecto a destacar es el hecho de que la utilización de redes sociales está permitiendo que los responsables institucionales tengan mayor información sobre qué está pasando en su entorno.

Como preocupaciones relevantes, en el caso de España, figura el deseo de mejorar en la prestación de servicios públicos a través de una mejor atención a la ciudadanía y de la innovación en la manera de llevar a cabo esta prestación, para lo cual se consideran las redes sociales una herramienta que puede aportar en esta dirección.

Sin embargo, no es en España un objetivo tan relevante como en otros países que las redes sociales contribuyan a la mayor involucración de actores y ciudadanos en las decisiones públicas quizá por la propia cultura político institucional de nuestra Administración, más acusada aún en el Estado, de cierta distancia que una Administración burocrática, imparcial e independiente tiende a poner con los administrados.

De cara a futuro se visualizan nuevas áreas de investigación, como la utilización de los datos que puedan generar las interacciones derivadas de la actividad en redes sociales para avanzar hacia un modelo de Administración que permita una escucha más inteligente y, por ende, una más eficaz toma de decisiones. O la posibilidad de evolucionar hacia grados más avanzados de

gestión pública a través de las redes sociales basados en la cocreación de servicios públicos o la innovación a través de la extracción de ideas producidas por la conversación en redes.

2.2.1.10. *Decimocuarta conclusión. En la Administración General del Estado no se valoran las redes sociales como herramientas para el gobierno abierto*

Una de las cuestiones que se pretendía verificar en esta tesis doctoral era si la gestión de redes sociales en la Administración General del Estado tenía una relación con el marco conceptual definido para el gobierno abierto. Veíamos anteriormente cómo la idea de difundir y publicar información se vinculaba en cierta forma a la idea de Administraciones transparentes y estas, a su vez, como primer paso para alcanzar Administraciones abiertas.

Gobierno abierto y redes sociales están directamente relacionados cuando de lo que se trata es de situar al ciudadano en el centro y abordar esta tarea desde un mismo enfoque administrativo de *atención* en un sentido amplio, ya sea haciéndole partícipe de las novedades que se estimen de su interés o recibiendo sus peticiones. O cuando a través de los sistemas de escucha activa en redes las instituciones se ven obligadas a abrirse a la sociedad funcionando estas herramientas como potentes elementos de retroalimentación.

Sin embargo, no parecen plantearse en la Administración estatal objetivos ni estar valorándose resultados de las redes sociales como instrumentos para impulsar la participación o la involucración de los ciudadanos en las políticas. Tampoco hay convencimiento sobre los resultados que la gestión de redes sociales está obteniendo en cuanto a facilitar la colaboración o en el aprendizaje en estas organizaciones en todo lo que tiene que ver con la gestión del conocimiento para crear y aprender.

No está clara, por tanto, la relación entre la implantación efectiva del gobierno abierto y la incidencia real de las redes para contribuir en esta dirección. Los expertos coinciden en que aún se habla de gobierno abierto de manera mucho más teórica que real, aunque se ha avanzado en que el gobierno abierto ha entrado como política pública en la agenda, lo cual ha dado lugar a experiencias prácticas de implantación que, aun no siendo generalizadas, sí de manera singular están siendo efectivas y de notable calidad.

2.2.1.11. *Decimoquinta conclusión. La precipitación en tener presencia en redes sociales de la Administración General del Estado ignora algunos de los riesgos presentes*

Diversos académicos apuntan algunos inconvenientes vinculados a las tecnologías sociales. Baumgartner y Morris (2018: 38) indican que «no se ha visto satisfecho el potencial que respecto a los asuntos públicos producen las tecnologías sociales en los jóvenes»; Lee y Kwak (2012: 492) señalan que «son un territorio mal trabajado debido a la falta de experiencia y conocimiento por parte de las Administraciones». Otros se refieren a los inconvenientes que puede ocasionar su adopción: la pérdida de tiempo (por derivar parte del mismo a una actividad improductiva), las actitudes negativas en relación a los medios sociales de determinados sectores –o simplemente la nula utilización de los mismos– y la potencial pérdida de control de la información.

Los resultados de esta investigación ponen de relevancia que algunas de estas preocupaciones están presentes en la agenda de los responsables de la gestión de redes sociales en la Administración General del Estado.

Se percibe que un cierto infantilismo e ingenuidad han rodeado a la adopción y presencia de las instituciones públicas en las redes sociales. La gestión de datos provenientes de las redes –que se apuntan como oportunidad– también son una amenaza. La capacidad de la que disponen las plataformas comerciales que operan las redes sociales para visualizar u ocultar a través de algoritmos determinados mensajes queda fuera del control público, pudiendo mediatizar o sesgar de manera sustancial la conversación que se está construyendo y alterar gravemente alguno de los *inputs* que desde la Administración se estén recibiendo para la toma de decisiones. La intrusión, los perfiles falsos, las *fake news* o la posibilidad de *hackear* determinadas cuentas son todos ellos riesgos importantes vinculados a la seguridad de estas plataformas que preocupan.

La no consideración de riesgos con la importancia que se merecen es producto en gran parte de las prisas por estar y por una adopción basada, en unos primeros momentos, en la experimentación de determinados profesionales que a modo de prueba hacen un uso informal de herramientas digitales que complementen a la actividad *offline* sin ser conscientes de los riesgos que se asumen.

### 3. CONCLUSIONES SOBRE LA DIMENSIÓN JURÍDICO INSTITUCIONAL

#### 3.1. ¿Cómo han constituido legal y orgánicamente las instituciones de la Administración General del Estado sus funciones propias de gestión de redes sociales?

##### 3.1.1. *Subhipótesis H4: En el ámbito de la Administración General del Estado no existen normas que regulen la utilización de las redes sociales*

##### 3.1.1.1. *Decimosexta conclusión. La regulación interna de las redes sociales en la Administración General del Estado es débil, no correspondiéndose con la preocupación detectada respecto a esta cuestión*

La no existencia de una estrategia documentada es, como vimos anteriormente, habitual en la Administración General del Estado. Pero que no exista una estrategia no quiere decir que no se disponga de un protocolo o guías que regulen internamente estos canales y puedan prevenir la existencia de crisis u otros incidentes derivados de un mal uso de los mismos.

La mayor parte de ministerios utilizan como referencia la «Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado», aunque hay departamentos –ministerios de Fomento; Educación, Cultura y Deporte o Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad– que además proporcionan en documento aparte directrices más elaboradas. Son pocos los que no disponen de algún tipo de referencia y asumen una utilización de redes más improvisada que evidentemente implica sus riesgos.

En esto la Administración del Estado ha seguido el camino marcado anteriormente por las Comunidades Autónomas, quienes desde hace años han venido regulando el uso de redes sociales en sus instituciones mediante estos instrumentos o los países considerados en el análisis comparado que disponen en su mayoría de guías de uso generales para todo el aparato del Gobierno, las cuales en su mayor parte sirven para prevenir los riesgos derivados de un posible mal uso de estos instrumentos.

Además, en el caso de nuestro país, la preocupación por los riesgos asociados al uso de redes sociales existe, y es similar a la de nuestros homólogos internacionales. Los resultados de la investigación ponen de relieve el interés de complementar las guías de uso con protocolos de actuación frente a crisis,

aunque son minoría quienes en las instituciones estatales disponen de protocolos específicos para prevención de crisis en el ecosistema digital; y de la mayoría que confirma no tenerlo, la mitad ni siquiera se ha planteado su elaboración. Quizá ese porcentaje tan alto pueda deberse a que algunos de ellos no lo consideran necesario, por tenerlo ya regulado en la guía general o simplemente por no ser conscientes de la necesidad de unas pautas específicas que ayuden a solventar el grave problema ocasionado cuando se produce una crisis en un entorno tan particular como es el de las redes sociales.

3.1.2. ***Subhipótesis H5: Las instituciones de la Administración General del Estado no disponen de estructuras administrativas jurídicamente formalizadas dedicadas a la gestión de redes sociales en su organización***

3.1.2.1. *Decimoséptima conclusión. La politización dificulta la institucionalización de las redes sociales en la Administración General del Estado*

Los resultados de esta investigación muestran cómo la utilización de redes sociales en la Administración denota una importante carencia de institucionalización, cuyo origen radica principalmente en que esta utilización se ha venido produciendo en gran parte por las estructuras políticas que están al frente de las Administraciones públicas.

Esta carencia de institucionalización se pone de manifiesto en la falta de armazón jurídico (regulatorio, competencial y procedimental) que, como veremos después, supone uno de los factores que puede acabar por convertir en irrelevantes estos instrumentos en cuanto a su capacidad para generar valor público.

La falta de desarrollo institucional va muy ligada al uso político que se pueda estar haciendo de unos canales sociales que no son de persona o partido y que debieran estar destinados a servir al ciudadano y no al titular del órgano en cuestión. Un tipo de actuación que ha sido reprendida en reiteradas ocasiones por instancias administrativas y judiciales<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Existen sentencias que condenan al nivel político de la Administración por apropiarse de los canales sociales institucionales (STSJ Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso, 2 abril de 2018 rec. 83/20218).

3.1.2.2. *Decimoctava conclusión. Existe mayor disposición en la utilización de redes sociales por instituciones cuyo régimen jurídico les otorga mayor autonomía.*

Fijándonos ahora en el régimen jurídico de las instituciones del Estado donde más han proliferado las redes sociales encontramos con que se trata fundamentalmente de aquellas que gozan de cierta autonomía respecto al núcleo duro de la Administración general.

Es el caso de los organismos públicos (organismos autónomos, entidades públicas empresariales o agencias estatales<sup>4</sup>) dotados de capacidad de gestión propia, pero también de unidades de producción dependientes de subdirecciones generales de los ministerios como es el caso de determinados museos estatales adscritos al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En este tipo de organismos las redes sociales han proliferado posiblemente más, no solo por la posibilidad que otorga el régimen jurídico sino porque también estén en sectores o prestando servicios con mayor predicamento entre los ciudadanos. Sin embargo, en los departamentos ministeriales que constituyen la Administración general la proliferación es más contenida ciñéndose las cuentas existentes generalmente a aquellas que los departamentos de comunicación ministeriales vienen a gestionar.

3.1.2.3. *Decimonovena conclusión. La organización relativa a redes sociales en la Administración del Estado responde a una estructura centralizada en cada institución*

La investigación realizada ofrece resultados sobre el modelo orgánico relativo a redes sociales en las principales instituciones del Estado.

Fijándonos en la Administración General del Estado en su conjunto, España no es muy diferente a sus homólogos internacionales: existe un centro directivo –la Secretaría de Estado de Comunicación– que marca en cierta manera criterios respecto a política de comunicación, pero son los propios departamentos ministeriales quienes fijan sus principios y líneas de actuación, guiándose por las grandes líneas establecidas por dicho órgano superior. Es el caso de la mayoría de los países de la OECD, en los que incluso aquellos que declaran tener políticas centralizadas respecto a redes sociales, otorgan a los ministerios una cierta autonomía.

---

<sup>4</sup> Aunque la tipología orgánica agencia estatal desapareció formalmente como tal con la aprobación de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público se mantiene dicha denominación con el atributo a extinguir.

Otra cuestión es dentro del ministerio o institución. En este caso se trata de un modelo orgánico centralizado, existiendo una unidad encargada de todo aquello que tiene que ver con redes sociales. Menos habituales son otros modelos, aunque dentro de ellos ligeramente más utilizado es aquel en el que la gestión es completamente descentralizada; es decir, las unidades administrativas disponen autónomamente de sus propios canales. El menos utilizado es el modelo mixto, es decir, aquel que dispone de una unidad central que se dedica a plantear la estrategia y fijar los criterios generales de utilización, siendo las unidades administrativas quienes, basándose en estos criterios, usan sus propios canales.

Es decir, los propios ministerios tienden a establecer mecanismos de control central en su ámbito, mientras que el Gobierno en su conjunto adopta un modelo mixto de, por una parte, fijación común de ciertos criterios muy generales y, por otra, actuación autónoma de los ministerios.

#### 3.1.2.4. *Vigésima conclusión. Las competencias respecto a redes sociales en la Administración del Estado están difuminadas recayendo habitualmente en unidades de naturaleza política*

Por lo general las funciones de gestión de redes sociales en la Administración del Estado o no están claramente atribuidas en los reales decretos de estructura o lo están en forma un tanto difusa.

En los casos en que esta función queda formalmente establecida, habitualmente está atribuida a unidades de comunicación dentro de gabinetes políticos, siendo menos los casos en los que se adscribe a unidades de naturaleza institucional<sup>5</sup> o puramente administrativa<sup>6</sup>.

De todos ellos destaca la existencia de una subdirección general específica destinada a la comunicación digital –la Subdirección General de Comunicación Digital y Diplomacia Pública del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación– que se encarga de la propuesta y ejecución de la estrategia de redes sociales de este departamento. Un caso de referencia, al ser único en la Administración General del Estado.

Existen otros casos en que la asignación competencial es singular, ya que la función no está directamente incardinada en unidades de comunicación. El más destacado, el del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en el que

---

<sup>5</sup> Como es el caso de la Dirección General de Comunicación Institucional de la Defensa y la Dirección General de Comunicación e Información Diplomática.

<sup>6</sup> Como es el caso de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones incardinada en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

se recurre a las redes sociales en un ámbito más amplio de servicio público. Es la oficina dedicada a la atención al ciudadano, precisamente en el ministerio donde con más intensidad se utilizan las redes sociales, la que tiene atribuida la competencia de coordinación general de estas herramientas.

3.1.2.5. *Vigésimo primera conclusión. Las competencias respecto a gobierno abierto y redes sociales no tienen correlación orgánica*

Orgánicamente las políticas de gobierno abierto han alcanzado en los últimos años una progresiva institucionalización con la consecuente adaptación de las estructuras administrativas para la implantación efectiva de los procedimientos de transparencia activa y derecho de acceso a la información que establece la LTAIBG. En este caso existen competencias perfectamente determinadas<sup>7</sup> en todos los ministerios cuyo encuadre orgánico tiene lugar en la mayoría de los casos en las Subsecretarías<sup>8</sup>, órganos de marcada naturaleza técnica y burocrática.

No son estas unidades las que generalmente se hacen cargo de las funciones de redes sociales, las cuales solo en determinados casos tienen reflejo orgánico y cuando lo tienen, preferentemente, la atribución se produce sobre unidades o gabinetes de comunicación.

3.1.2.6. *Vigésimo segunda conclusión. Las coordinación administrativa para la gobernanza de redes sociales en la Administración General del Estado es generalmente informal*

Un aspecto analizado en esta tesis doctoral tiene que ver con las estructuras de coordinación *inter o intraadministrativas* respecto a las competencias en redes sociales.

Los resultados muestran que, aún existiendo en muchos casos algún tipo de fórmula de coordinación, lo más habitual es que sea informal siendo menos las ocasiones en las que existe algún tipo de estructura formalizada, tipo co-

---

<sup>7</sup> En prácticamente la totalidad de los casos dichas competencias se refieren a la coordinación de los datos susceptibles de publicación y a la tramitación de las peticiones de acceso a la información realizadas por los ciudadanos.

<sup>8</sup> Dentro de las Subsecretarías la atribución de funciones de las llamadas Oficinas de Información y Transparencia varía según el Ministerio del que se trate. En determinados casos recae en Gabinetes Técnicos, otros en la Secretaría General Técnica y en otros casos en Subdirecciones Generales, normalmente las de Información Administrativa y/o Inspección de Servicios.

mité o similar. Hay también casos, aunque pocos, en los que no existe ningún tipo de coordinación a pesar de reconocerse necesaria.

Además, es importante la existencia de algún tipo de cauce orgánico que conecte la gestión de redes sociales y la gestión administrativa ordinaria si existe una unidad dedicada a gestionar redes sociales orgánicamente separada del aparato administrativo como son los gabinetes de comunicación.

Los resultados de la investigación muestran que estos cauces internos de relación (formales o informales) existen, siendo más del primer tipo que del segundo. También hay que mencionar los pocos, pero existentes, casos en los que no existe ningún tipo de relación, lo cual puede dar lugar a anomalías orgánicas por la desconexión que se produce entre las funciones de redes sociales y las de planeamiento o ejecución más propias de los aparatos administrativos.

### 3.1.2.7. *Vigésimo tercera conclusión. Los recursos asignados a redes sociales en la Administración General del Estado tienen mayor eventualidad que en el resto de funciones administrativas*

Los medios que en la actualidad están dedicándose a redes sociales en la Administración General del Estado son generalmente medios propios. En la mayor parte de los casos se trata de personal estable (funcionarios o laborales fijos), de cualificación media (técnicos, jefes de negociado o similar), periodistas (con menor relevancia de otros perfiles como tecnólogos o documentalistas) quienes han asumido entre sus funciones este tipo de tareas, siendo menos los casos en que se trata de personal eventual. Este hecho sorprende por cuanto la función de redes sociales en la mayoría de los casos ha sido asumida por gabinetes u oficinas de comunicación y ahí parte importante del personal es eventual, principalmente quienes las dirigen, aunque también existe personal fijo que es quien, como vemos, se encarga de este tipo de tareas.

Hablamos por tanto que las redes sociales ocupan un papel secundario en estas unidades, que se asigna a personas que en muchos casos tienen pocas atribuciones y se les ha dado este trabajo como una función adicional a las que venían realizando.

Los resultados muestran que la dedicación de personal propio a redes sociales no ha supuesto un aumento de plantilla. Esto es así en la mayoría de los casos, según han afirmado los encuestados, mientras que solo una minoría ha manifestado que la gestión de redes sociales se realiza por personal que destina la totalidad de su tiempo a esta tarea.

España, como la mayor parte de sus homólogos de la OCDE, tampoco dispone un plan a nivel gubernamental para un desarrollo profesional de empleados públicos que contemple un reciclaje hacia tareas como la gestión de redes sociales, pero sí que las instituciones de la Administración General del Estado analizadas han ido apostando por la formación de sus trabajadores en esta área. Un 72,2% de los responsables que han respondido el cuestionario manifiestan haber recibido formación específica o tener prevista recibirla próximamente.

Vemos pues cómo en el caso de la Administración General del Estado se apuesta generalmente por medios propios y personal fijo, aunque también existe un número de casos donde el personal es propio y eventual y lo es en un porcentaje inusualmente superior del que habitualmente está presente en este tipo de organizaciones públicas donde abrumadoramente es mayoritario el personal funcionario de carrera.

Comparadamente con otros niveles de Administración, como la autonómica o la local, las conclusiones son similares. El porqué lo encontramos en los departamentos que se hacen cargo de las redes en la Administración considerada, que son departamentos de comunicación y gabinetes en los tres niveles administrativos considerados.

#### 4. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

La digitalización del sector público ha llegado para quedarse. Su tradicional enfoque instrumental se ve superado por los cambios que representa en la forma de hacer política y Administración que afectan a los propios valores y esencia de la acción pública y, además, deben coexistir con una sociedad diversa y las pautas arraigadas que rigen el funcionamiento de los aparatos administrativos.

Son muchos los impactos, que dan lugar a conflictos propios derivados de la transición de las Administraciones públicas clásicas a nuevos entornos donde la tecnología tiene un papel predominante. En el caso español y en lo referente a la tecnología el legislador ha apostado por una *soft law*, como si determinados factores dificultaran la regulación del fenómeno digital: la variabilidad técnica, el desconocimiento, la necesidad de reposo que exige el Derecho frente al frenético desarrollo tecnológico, etc. El Derecho como disciplina tiene el reto de abordar estos desafíos, abriéndose aquí una línea de investigación que puede ser considerada para el trabajo de futuros investigadores.

En esta investigación nos hemos centrado en una tecnología y en una Administración: las redes sociales y la Administración General del Estado. Hemos concluido que en la última década han proliferado una cantidad de cana-

les sociales de manera irregular y en muchos casos mejorable. Una realidad que en sus inicios no respondió a ningún mandato legal sino a la necesidad de adaptarse al entorno; una realidad que ha ido consolidándose por la fuerza de los hechos entre el interés político de hacer más visible su gestión y el de determinados funcionarios en modo *emprendedores internos*.

Hablamos por tanto de una realidad informal en una Administración pública que es un sujeto de derecho y cuya actuación está regida por el principio de legalidad. Cabe preguntarse si esta laguna legal está destinada a perdurar en el tiempo o, si por el contrario, como es el caso de esta monografía, se plantea la existencia de un marco jurídico que dé soporte y legitime este tipo de instrumentos asegurando su viabilidad.

El marco jurídico que se propone tendría cinco pilares fundamentales: una regulación del uso de las redes sociales en la Administración General del Estado, un nuevo modelo competencial para la gobernanza de las tecnologías sociales en cada ministerio, la mejora del procedimiento administrativo para dar cabida a esta nueva realidad, la propuesta de nuevas leyes para regular aspectos donde las redes sociales puedan tener sentido y la ampliación de derechos de los ciudadanos para favorecer una relación digital con la Administración.

#### **4.1. Real Decreto regulador del uso de las redes sociales en la Administración General del Estado**

El éxito en el uso de las redes sociales en la Administración depende en gran medida de la existencia de una adecuada regulación interna que determine las pautas de actuación fundamentales, el marco orgánico básico y preserve determinados riesgos inherentes al uso de las mismas.

Para ello se propone elevar a rango de Real Decreto la actual *Guía de Comunicación Digital de la Administración General del Estado* mediante la aprobación de un Real Decreto regulador del uso de las redes sociales en la Administración General del Estado para otorgar mayor fuerza jurídica a los aspectos en ella recogida y reforzando o añadiendo algunos otros como pueden ser los siguientes.

En primer lugar, delimitar la utilización política y administrativa de las redes sociales, determinando la existencia de al menos una cuenta institucional de carácter permanente por institución que esté adscrita a las Subsecretarías de los departamentos o Secretarías Generales de los organismos autónomos y que tendría una misión de servicio público, permitiéndose a su vez la existencia de otras cuentas adscritas a diferentes centros directivos.

En segundo lugar, determinar un marco básico de organización de las competencias de las redes sociales dentro de la Administración General del Estado, atribuyendo las mismas a las Subsecretarías de los ministerios o Secretarías Generales de los organismos autónomos y la creación de una Comisión Interministerial para la gestión de las redes sociales en la Administración General del Estado en la que, estando representados todos los departamentos y organismos públicos más relevantes, se definieran los aspectos estratégicos y políticas básicas, criterios de funcionamiento comunes y mecanismos de coordinación.

En tercer lugar, regular específicamente determinadas materias hoy sin ningún tipo de regulación. Por ejemplo, la existencia de un registro oficial donde quede constancia de toda la actividad en redes sociales producida por la Administración General del Estado; la definición de normas básicas de presencia que determinen cuál es la actividad horaria, qué cuentas tienen la consideración de servicios de emergencia, etc.; o disposiciones particulares que garanticen la accesibilidad de estos servicios a colectivos vulnerables.

En cuarto lugar, determinar un marco estricto de cumplimiento normativo que garantice una actuación de la Administración General del Estado en redes sociales sujeta a la legalidad, con especial atención a aspectos como la existencia de mecanismos para garantizar la protección de los derechos de autoría e imagen sobre los contenidos que se decidan publicar en redes sociales o para garantizar la protección de datos personales obtenidos de la interacción con redes sociales, incluyendo el derecho al olvido y otros derivados de la LOP-DPGDD.

En quinto lugar, disponer unas pautas específicas de ciberseguridad y cómo actuar ante determinadas crisis que prevengan de la intrusión, aparición de perfiles falsos, intromisión ilícita en cuentas. Se debe incluir además la fijación de adecuados niveles de seguridad al configurar los perfiles, y mecanismos para actualización de los mismos.

En sexto y último lugar, fijar un código ético de conducta y marco de responsabilidades que determine cómo debe ser la actuación de los empleados públicos respecto de este tipo de instrumentos en el marco de la Administración General del Estado.

#### **4.2. Orden ministerial o Instrucción de Subsecretaría para la gobernanza de los canales digitales**

Veámos anteriormente cómo son las Subsecretarías de los departamentos ministeriales quienes, en virtud del art. 58.2 de la LRJSP, ostentan la dirección de los servicios comunes. Las competencias sobre las cuentas de naturaleza administrativa de redes sociales en cada Ministerio se consideraría un servicio

común que puede ser administrado desde las Secretarías Generales Técnicas o determinadas Subdirecciones Generales, como las de Información Administrativa o Inspección de Servicios. Se propone que esta competencia tuviera una regulación clara y explícita en los reales decretos de estructura orgánica de cada uno de los departamentos.

Se propone igualmente una ordenación dentro de cada Ministerio de esta competencia de gestión de redes sociales a través de la aprobación de una norma con rango de Orden Ministerial o Instrucción de Subsecretaría relativa a la gobernanza de los canales digitales de relación ciudadana que abarcara los siguientes aspectos.

En primer lugar, definir el modelo de gobernanza en dos ámbitos: el relacionado con las funciones de dirección y estrategia que corresponden a la Subsecretaría; y el relacionado con la gestión de los canales digitales cuya responsabilidad se distribuye entre las diversas unidades administrativas en función de sus relativas competencias.

En segundo lugar, crear un Comité de Canales Digitales que ostente las competencias de dirección, coordinación o planificación dentro de cada Ministerio y quede adscrito a la Subsecretaría. Como funciones principales tendría: establecer la estrategia general de relación con los ciudadanos a través de redes sociales; aprobar la creación de nuevos canales o la modificación sustancial de los existentes; y la coordinación global de contenidos.

En tercer lugar, definir la figura de responsable de contenidos dentro de cada una de las unidades administrativas que opten por un canal digital, cuya misión es asegurar el cumplimiento de las decisiones del Comité y asumir la responsabilidad de la gestión de los canales que disponga.

#### **4.3. Reforma de las leyes 39/2015 y 40/2015 para considerar las redes sociales en el procedimiento administrativo**

Las redes sociales son una herramienta destinada a fortalecer la relación entre la Administración y los ciudadanos, haciéndola más sencilla y en entornos donde la mayor parte de la sociedad está habitualmente.

Una cuestión clave es si pueden servir para hacer más sencillo el procedimiento administrativo, habida cuenta que la LPACAP y la LRJSP establecen un procedimiento digital. Y todo ello sin menoscabar las garantías que han de salvaguardarse en dicho procedimiento.

Existen tres ámbitos que pudieran considerarse respecto a posibles propuestas relacionadas con las redes sociales y el procedimiento administrativo: la iniciación del procedimiento, la notificación o la publicidad.

En cuanto a la iniciación, entendiendo las redes sociales como un posible canal para que los ciudadanos puedan iniciar procedimientos administrativos, el art. 66.1.d) de la LPACAP indica que la firma del solicitante se requiere para proceder al inicio como medio de identificación existiendo la posibilidad de hacerlo en la sede electrónica que estipula el art. 38 de la LRJSP, «cuya titularidad corresponde a una Administración pública (...) y conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma». La firma puede ser electrónica, pero en este caso «sistemas de firma electrónica reconocida o cualificada y avanzada basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la *Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación* (art. 10.2. LPACAP). Se trata de un inicio de procedimiento garantista que exige medios electrónicos que no siempre son capaces los ciudadanos de manejar, especialmente los sistemas de firma electrónica que requieren de un certificado y una aplicación de firma cuyo manejo no es sencillo.

En relación a la notificación ya vimos en el primer capítulo como existe la posibilidad de que sea electrónica (art. 41.1. LPACAP) pero mediante comparecencia en sede electrónica o a través de dirección electrónica habilitada (art. 43.1.) requiriendo garantías similares al inicio del procedimiento.

Considerando esta regulación la posibilidad de iniciar un procedimiento o recibir notificaciones a través de una red social no es posible, habida cuenta que las garantías de identificación y firma no pueden verse satisfechas por las actuales plataformas privadas, sin menoscabo que en un futuro la Administración pública pudiera plantearse el caso de migrar su actividad a otro tipo de plataforma social pública (como propone Díaz, 2017: 322) que pudiera facilitar este tipo de soluciones de manera sencilla para los ciudadanos.

Puede proponerse sin embargo algún tipo de reforma que habilite jurídicamente la posibilidad de que los ciudadanos puedan hacer un «preinicio» «o recibir un mensaje informativo» del procedimiento de una manera sencilla a través de una comunicación mediante redes sociales, sin que ello tuviera efectos jurídicos, pero sí como forma para hacer al ciudadano más simple el acceso al procedimiento. Para ello habría que modificar los artículos 43 y 66 de la LPACAP, habilitando la posibilidad de comunicaciones informativas tanto de preinicio de procedimiento como de recepción de notificación e introducir un artículo en el título V de la LRJSP sobre redes sociales de naturaleza administrativa que habilitara la creación por cada institución pública de un canal en redes sociales para servir de soporte al procedimiento administrativo.

Respecto a la publicación de los actos administrativos regulada en el art. 45 y 46 de la LPACAP habida cuenta que pueden utilizarse «otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión que no excluirán la obligación de publicar en el correspondiente Diario oficial»

refiriéndose estos medios de difusión, por ejemplo, a periódicos privados en papel, no hay razón para pensar que no cabría la posibilidad de utilizar canales de redes sociales institucionales para dar esta notificación complementaria, sin menoscabo de la publicación en el correspondiente diario oficial o incluso la sustitución de la publicación en este Diario o en tablones de anuncios o edictales por aquella realizada en el canal social de la institución correspondiente. A tales efectos se podrían modificar los art. 45 y 46 de la LPACAP para habilitar jurídicamente esta posibilidad.

#### **4.4. Otras propuestas normativas para regular ámbitos de la actividad administrativa donde las redes sociales puedan tener cabida**

Se proponen dos ámbitos concretos de la actividad administrativa donde las redes sociales pueden tener cabida.

La primera propuesta tiene que ver con la regulación de la participación electrónica en la Administración General del Estado a través de una ley que puede inspirarse perfectamente en alguna de las ya aprobadas por parte de las Comunidades Autónomas, reconociendo el carácter preceptivo de la participación por medios electrónicos en determinados procesos de diseño de políticas y obligando a la utilización de determinados canales, uno de los cuales puede ser perfectamente las redes sociales. Se garantiza de esta manera la accesibilidad y usabilidad que son tan necesarias para el fomento de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La segunda propuesta tiene que ver con la reforma del artículo 26 de la Ley 50/1997 del Gobierno por la que se determina la existencia de un trámite de consulta y audiencia pública que la propia ley permite que sea digital, pero únicamente a través de la web ministerial correspondiente. Nada impide, *a priori*, que ese canal web pudiera ampliarse a otros canales digitales, como son los canales sociales y más habida cuenta de que en esta monografía se propone la habilitación legal e instrumental de canales en redes sociales de servicio público y naturaleza administrativa por parte de las Subsecretarías que son los órganos competentes normalmente encargados de dicho procedimiento.

#### **4.5. Fortalecimiento de derechos para favorecer una relación digital con la Administración**

Otro bloque de propuestas tiene que ver con promover un desarrollo normativo más amplio que consagre nuevos derechos para los ciudadanos en lo que tiene que ver con su relación digital con la Administración.

La primera propuesta pasa por reforzar el derecho de los ciudadanos a recibir una respuesta de la Administración cuando se haya utilizado un canal digital para realizar cualquier tipo de consulta, aportación, queja o reclamación. Puede regularse como un derecho adicional en el art. 13 LPACAP que establece los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones públicas o en la antes propuesta Ley de Participación Electrónica en la Administración General del Estado al referirse a este derecho en el ámbito concreto de la participación.

La segunda propuesta consiste en reforzar legalmente la protección de los ciudadanos frente a la posibilidad de que las Administraciones pretendieran monitorizar su actividad social como reforma de la LOPDGDD.

Por último, no deben obviarse las barreras que determinados ciudadanos pueden encontrarse en el uso de este tipo de instrumentos, no siempre disponibles al alcance de todos los ciudadanos. Las redes sociales contribuyen a hacer más inclusiva la acción pública, pero siempre que los ciudadanos puedan disponer de la alfabetización digital y el acceso a internet garantizado. Estas barreras aumentan cuando se incentiva el uso de determinados canales que no todo el mundo está en condiciones de utilizar, frente a otros como el presencial o el papel que sí pueden ser utilizados por las mayorías. Se plantea así necesario reforzar la regulación del acceso a internet como derecho fundamental para estimular y apoyar una transformación de calado en la sociedad en general y en la actuación administrativa en particular.

#### **4.6. Reflexión final**

Las redes sociales se han convertido en un componente relevante de la acción pública. Aunque su presencia en las Administración General del Estado es un fenómeno reciente, ha tenido una rápida difusión, aunque carente de la necesaria institucionalización. Lo cual plantea riesgos jurídicos y una sostenibilidad de servicios que no está garantizada. La puesta en marcha de determinados factores jurídicos e institucionales que proporcionen una regulación adecuada que dote de garantías formales a esta función son clave para que estos instrumentos contribuyan a mejorar la eficacia del desempeño administrativo.

## FUENTES

### BIBLIOGRAFÍA

- Abramovitz, M. (1956). «Resource and Output Trends in the United States Since 1870». *National Bureau of Economic Research, Inc.*, 1-23.
- Agranoff, R. (2006). «Inside collaborative networks: ten lessons for public managers». *Public Administration Review*, 66 (1): 56-65.
- Aguilar, L.F. (2007). «El aporte de la nueva política y de la nueva gestión pública a la gobernanza». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39: 5-32.
- Aguirre, J. F. (2013). «Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales». *Culturales*, 1 (2): 119-150.
- Aldas, J. y Uriel, E. (2005). *Análisis multivariante aplicado: aplicación al marketing, investigación de mercados, economía, dirección de empresas y turismo*. Madrid: Thompson.
- Alguacil, J. (2006). «Los desafíos del nuevo poder local: ¿hacia una estrategia relacional y participativa en el gobierno de la ciudad?». En Alguacil, J. (Ed.) (2006). *Poder local y participación democrática* (9-47). Barcelona: El Viejo Topo.
- Alford, J. y Hughes, O. (2008). «Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management». *American Review of Public Administration*, 38 (2): 130-148.
- Almonacid, V. (2015). «Diez novedades de la nueva ley de procedimiento administrativo: bastantes luces y alguna sombra». En línea: <<https://nosoloaytos.wordpress.com/2015/05/04/10-novedades-de-la-nueva-ley-de-procedimiento-bastantes-luces-y-alguna-sombra/>> (consulta: 12 marzo 2016)
- Alotaibi R.M., Ramachandran, M., Kor A. y Hosseinian-Far, A. (2016). «Factors affecting citizens' use of social media to communicate with the government: a proposed model». *The Electronic Journal of e- Government*, 14 (1): 60-72.
- Arnouts, R. y Arts, B. (2009). «Environmental governance failure: The 'dark side' of an essentially optimistic concept». En Arts B., Lagendijk, A. y Van Houtum, H. *The disoriented state: shifts in governmentality, territoriality and governance*, *Environment & Policy*, 49.

- Arenilla, M. (1996). «La implantación de la NGP en el viejo continente: la experiencia anglosajona como modelo». En *II Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración*. Santiago de Compostela.
- Arenilla, M. (2005). «La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas». *Presupuesto y Gasto Público*, 41: 33-54.
- Arenilla M. (2014). *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración pública española*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Arnstein, S.R. (1969). «A Ladder of Citizen Participation». *JAIP*, 35 (4).
- Aula, P. (2010). «Social media, reputation risk and ambient publicity management». *Strategy & Leadership*, 38 (6): 43-49.
- Avery, E. y Graham, M. (2013). «Government public relations and social media: an analysis of the perceptions and trends of social media use at the local government level». *Public Relations Journal*, 7 (4): 1-21.
- Baamonde, X. (2011). «Las redes sociales como herramientas de relaciones públicas de las instituciones europeas». *Correspondencias & Análisis*, 1: 67-82.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la Administración pública*. México: Fondo de Cultura económica.
- Baskoy, T. y Bermonte, A. (2010). «E-government: adaptive, not transformative». En Leone, R. y Ohemeng, F. (Eds.) *Approaching public administration: core debates and emerging issues* (289-301). Toronto: Emond Montgomery Publications.
- Baumgartner, J. y Morris, J. (2010). «MyFace Tube politics: social networking web sites and political engagement of young adults». *Social Science Computer Review*, 28 (1): 24-44.
- Bauhr, M. y Grimes, M. (2012). «What is government transparency? New measures and relevance for quality of government». *Working Papers Series 2012*, 16.
- Bauhr, M. y Grimes, M. (2014). «Indignation or resignation: the implications of transparency for societal accountability». *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27 (2): 291-320.
- Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*. New Haven & London: Yale University Press. En línea: <[http://www.benkler.org/Benkler\\_Wealth\\_Of\\_Networks.pdf](http://www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf)> (consulta: 29 abril 2016)
- Bermonte, A. (2011). «Senior leaders' use of web 2.0 and social media in the Ontario Public Service», *Theses and dissertations*. Paper 680. En línea: <[http://digital.library.ryerson.ca/islandora/object/RULA:1146/datastream/OBJ/download/Senior\\_leaders\\_use\\_of\\_web\\_2\\_0\\_and\\_social\\_media\\_in\\_the\\_Ontario\\_Public\\_Service.pdf](http://digital.library.ryerson.ca/islandora/object/RULA:1146/datastream/OBJ/download/Senior_leaders_use_of_web_2_0_and_social_media_in_the_Ontario_Public_Service.pdf)> (consulta: 19 septiembre 2016)
- Berners-Lee, T., Hendler, J. y Lassila, O. (2001). «The Semantic Web». *Scientific American*, 1: 1-18.

- Bertot, J.C. y Jaeger, P.T. (2010). «Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information». *Government Information Quarterly*, 27 (4): 371-376.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. y Hansen, D. (2012). «The impact of policies on government social media usage: issues, challenges, and recommendations». *Government Information Quarterly*, 29: 30-40.
- Blandin, A. y Nava, A. (2011). «Las redes sociales: concepción, bondades y limitaciones». *Revista de Formación Gerencial*, 10 (2): 177-188.
- Blattberg, R. y Deighton, J. (1991). «Interactive Marketing: exploiting the age of addressability», *MIT Sloan Management Review*, 15 de octubre 1991. En línea: <<https://sloanreview.mit.edu/article/interactive-marketing-exploiting-the-age-of-addressability/>> (consulta: 20 enero 2016)
- Bommert, B. (2010). «Collaborative innovation in the public sector». *International Public Management Review*, 11 (1): 15-32.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S. y Flores, F. (2012). «Local e-government 2.0: social media and corporate transparency in municipalities». *Government Information Quarterly*, 29 (2): 123-132.
- Borge, R., Cardenal, A. y Malpica, C. (2012). «El impacto de internet en la participación política: revisando el papel del interés político». *Arbor*, 188 (756): 733-750.
- Bouckaert, G. y Pollitt, C. (2004). *Politics and Management. Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Londres: Oxford University Press.
- Bravo, H. (2007). La web 3.0, añade significado. En línea: <<http://www.maestros-delweb.com/editorial/la-web-30-anade-significado/>> (consulta: 19 mayo 2016)
- «Broadband coverage in Europe 2017» (2018). Bruselas: Comisión Europea.
- Brown, D. (2005). «Electronic government and public administration». *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2): 241-254.
- Brugué, Q., Amorós, M. y Gomá Q. (1994). «La Administración Pública y sus clientes: ¿moda organizativa u opción ideológica?». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1: 33-46.
- Brugué, Q., Gomá, R. y Subirats, J. (2002). «De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas». *Revista Internacional de Sociología*, 60 (33): 7-45.
- Buchanan, J. M. (1954). «Social choice, democracy, and free markets». *Journal of Political Economy*, 62: 114-123.
- Bughin, J. (2012). «Wiring the open-source enterprise». *McKinsey Quarterly*, 1 enero 2012. En línea: <<https://www.mckinsey.com/business-functions/strategy-and-corporate-finance/our-insights/wiring-the-open-source-enterprise>> (consulta: 15 mayo 2016)
- Bustamante, J. (2010). «La cuarta generación de derechos humanos en las redes sociales». *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, 85: 80-89.

- Calderón, C. (2012). «Por qué un Gobierno Abierto». En Concha, G. y Naser, A. (Coords.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (27-47). Santiago de Chile: CEPAL.
- Canel, M. J. (2006). *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.
- Castells, M. (1996). «La era de la información». *Economía, sociedad y cultura*, 1: 1-18.
- Castells, M. (2001). *La galaxia de internet*. Barcelona: Areté.
- Castells, M. (2008). «The new public sphere: global civil society, communication networks and global governance». *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 616 (1): 78-93.
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza.
- Castel, S. (2014). «Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas». *Revista de internet, Derecho y Política*, 19: 48-61.
- Chesbrough, H. (2009). *Innovación abierta: nuevos imperativos para la creación y el aprovechamiento de la tecnología*. Madrid: Plataforma Editorial.
- Chuang, Y.H. y Shu, W. (2011). «The perceived benefits of six-degree-separation social networks». *internet Research*, 21 (1): 26-45.
- Chun, S.A., Shulman, S., Sandoval, R. y Hovy, E. (2010). «Government 2.0. Making connections between citizens, data and government». *Information Policy: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 15: 1-9.
- Chun, S.A., Luna-Reyes, L.F. y Sandoval, R. (2012). «Collaborative e-government». *Transforming government: People, Process and Policy*, 6 (1): 5-12.
- Clarke, T. (2007). *International corporate governance: a comparative approach*. London: Routledge.
- Collado, A. (2015). «Epítetos para el gobierno del siglo XXI». En Cotino, L., Corredoira, L., Sahuquillo, J.L. (Eds.). *El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración* (44-52). Madrid: Universidad Complutense.
- Concha, G., Naser, A., y Parra, D. (2012). «Presentación» en Concha, G. y Naser, A. (Coords.). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (5-11). Santiago de Chile: CEPAL.
- Considine, M. y Lewis, J. (2003). «Bureaucracy, network, or enterprise. Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand». *Public Administration Review*, 63 (2): 131-140.
- Cortés, O. (2013). *Líderes públicos en la nueva economía*. Madrid: Editorial Rasche.

- Cortés, O. (2014a). «Open Government, aquellas pequeñas cosas». En línea: <<http://blogs.elpais.com/idearium/2014/01/open-government-aquellas-peque%C3%B1as-cosas.html>> (consulta: 28 junio 2015).
- Cortés, O. (2014b). «Innovación en la Administración, el reto necesario». *Anales de Mecánica y Electricidad*, 91: 17-21.
- Cortés, O. y Díaz, A. (2014). *Gestión inteligente de redes sociales en la Administración*. Vitoria-Gasteiz: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Cotino, L. (2013). «Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV: 51-92.
- Creighton, J. (2005). *The public participation handbook. Making better decisions through citizen involvement*. United States: Jossey-Bass.
- Cousiño, C. (1998). «La jaula de hierro». *Estudios públicos*, 71: 45-61.
- Criado, I. (2017). «Redes sociales y Administraciones públicas. Hacia una gestión estratégica en el sector público». En Criado, I., Gil-García, J.R., Téllez, J.C. (Eds.) *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados* (227-260). México: INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Criado, I. y Rojas-Martín, F. (Eds.) (2013). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya En línea: <[http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/criado\\_redes\\_sociales\\_digitales.pdf](http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/criado_redes_sociales_digitales.pdf)> (consulta: 19 diciembre 2016)
- Criado, I. y Rojas-Martín, F. (2015a). «Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista». *Innovar*, 25 (57): 45-62.
- Criado, I. y Rojas-Martín, F. (2015b). «El impacto de las redes sociales digitales en las Administraciones locales. Mitos y realidades en el caso español». *Revista de internet, Derecho y Política*. Nro. 20, 25-42.
- Cross, H. (1954). «The people's right to know. Legal access to public records and proceedings». *Harvard Law Review*, 67 (5): 920-922.
- Crozier, M. (1987). *État modern, État modeste*. París: Fayard.
- Dahl, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dahl, R. (1993). *La poliarquía. Participación y oposición*. México: REI México Editores.
- Dahlberg, L. (2007). «Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation». *New Media and Society*, 9 (5): 827-847.

- Dans, E. (2010). «La empresa y la web 2.0». En línea: <[http://profesores.ie.edu/enrique\\_dans/download/web20-HDMV.pdf](http://profesores.ie.edu/enrique_dans/download/web20-HDMV.pdf)> (consulta: 22 marzo 2016)
- Davenport, T. y Prusak, L. (1998). «*Working knowledge: how organizations manage what they know*». En línea: <[http://www.kushima.org/is/wp-content/uploads/2013/09/Davenport\\_know.pdf](http://www.kushima.org/is/wp-content/uploads/2013/09/Davenport_know.pdf)> (consulta: 1 diciembre 2015)
- Del Guayo, I. (1996). «La privatización de bienes públicos. Algunas reflexiones a propósito de la *Coal Industry Act 1994*». *Revista Jurídica de Navarra*, 21: 143-160.
- Denhardt, J. y Denhardt, R. (2000). «The new public service. Serving rather than steering». *Public Administration Review*, 60 (6): 549-559.
- Díaz, M. (2017). «Implicaciones jurídicas y politológicas de las redes sociales digitales en las Administraciones Públicas: un análisis de las universidades públicas españolas». En línea: <[https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/680238/diaz\\_garcia\\_maria\\_mercedes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/680238/diaz_garcia_maria_mercedes.pdf?sequence=1&isAllowed=y)> (consulta: 1 marzo 2016)
- «Digital Economy and Society Index» (2018). Bruselas: Comisión Europea. En línea: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/spain>> (consulta: 19 diciembre 2018)
- Di Maio, A. (2009). «Why so many are getting government 2.0 wrong». En línea: <[https://blogs.gartner.com/andrea\\_dimaio/2009/10/16/why-so-many-are-getting-government-2-0-wrong/](https://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2009/10/16/why-so-many-are-getting-government-2-0-wrong/)> (consulta: 17 octubre 2016)
- Dinucci, D. (1999). «The fragmented future». En línea: <[http://darcy.com/fragmented\\_future.pdf](http://darcy.com/fragmented_future.pdf)> (consulta: 21 marzo 2016)
- Dixon, B.E. (2010). «Towards e-government 2.0: an assessment of where e-government 2.0 is and where it is headed». *Public Administration & Management*, 15 (2): 418-454.
- Dunbar, R., Gamble, C. y Gowlet, R.(2009). *Social brain, distributed mind*. New York: Oxford University Press.
- Dupuy, F. y Thoening, J.C. (1993). «Rigidez burocrática y flexibilidad administrativa». En *Lecturas de teoría de la organización*, vol. II.
- «e-Government Survey 2012. e-Government for people» (2012). New York: Organización para las Naciones Unidas. En línea: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/unpan048065.pdf>> (consulta: 13 agosto 2015)
- Echebarría, K. (1998). «Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública». En Longo, F. e Ysa, T. (Eds). *Los nuevos escenarios de la gestión pública en el siglo XXI* (85-114). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Eggers, W. D. (2005). *Government 2.0: using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

- «Estrategia de gobierno abierto de la ciudad de Madrid: gobernar con la ciudadanía» (2015). Madrid: Ayuntamiento de Madrid. En línea: <[http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2015/03Marzo/23Lunes/NotasdePrensa/GobiernoAbierto/ficheros/Estrategia\\_Gob\\_Abierto.pdf](http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2015/03Marzo/23Lunes/NotasdePrensa/GobiernoAbierto/ficheros/Estrategia_Gob_Abierto.pdf)> (consulta: 1 junio 2016)
- «Estudio anual de redes sociales 2017» (2018). Madrid. IAB Spain. En línea: <[https://iabspain.es/wp-content/uploads/iab\\_estudioderedessociales\\_2017\\_vreducida.pdf](https://iabspain.es/wp-content/uploads/iab_estudioderedessociales_2017_vreducida.pdf)> (consulta: 4 octubre 2018)
- «Estudio de la demanda y uso de gobierno abierto en España» (2013). Madrid. Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. En línea: <[https://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/demanda\\_y\\_uso\\_de\\_gobierno\\_abierto\\_en\\_espana.pdf](https://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/demanda_y_uso_de_gobierno_abierto_en_espana.pdf)> (consulta: 1 junio 2015)
- «Estudio sobre la privacidad de los datos personales y la seguridad de la información en las redes sociales on line» (2009). Madrid. Agencia Española de Protección de Datos e Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación. En línea: <<https://www.uv.es/limprot/boletin9/inteco.pdf>> (consulta: 12 mayo 2015)
- «Europa envejece». *CNN Español*, 16 de mayo de 2018. En línea: <<https://cnnespanol.cnn.com/2018/05/16/europa-envejece-1-de-cada-5-personas-es-mayor-de-65-y-el-unico-aumento-de-la-poblacion-viene-de-la-inmigracion/>> (consulta: 29 octubre 2018)
- Evans, P. (1996). «Government action, social capital and development: reviewing the evidence of synergy». *World Development*, 24 (6): 1119-1132.
- Flumian, M. (2009). «Citizens as prosumers: the next frontier of service innovation». Ottawa: Institute on Governance. En línea: <<https://www.crwdp.ca/sites/default/files/Research%20and%20Publications/Environmental%20Scan/7.%20Service%20Canada/Citizens%20as%20Prosumers%20-%20The%20Next%20Frontier%20of%20Service%20Innovation.pdf>> (consulta: 29 marzo 2016)
- Fresneda, C. (2013). «¿Qué nos quedará del estado del bienestar?». *El Mundo*, 22 de marzo 2013. En línea: <<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/03/22/economia/1363966941.html>> (consulta: 9 noviembre 2016)
- Frey, C. y Osborne, M. (2013). «The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?». En línea: <[http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The\\_Future\\_of\\_Employment.pdf](http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf)> (consulta: 8 enero 2017)
- Frederickson, H. (1991). «Toward a theory of the public for public administration», *Administration & Society*, 22 (4): 395-417.
- Fountain, J. E. (2001). *Building the virtual State: information technology and institutional change*. Washington, D.C.; Brooking Institution Press.
- Fukuyama, F. (2001). «Social capital, civil society, and development». *Third World Quarterly*, 22 (1): 7-20.

- «Informe Sociedad Digital en España» (2017). Madrid: Fundación Telefónica. En línea: <[https://www.fundaciontelefonica.com/artes\\_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/itempubli/625/](https://www.fundaciontelefonica.com/artes_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/itempubli/625/)> (consulta: 7 julio 2018)
- Gaebler, T. y Osborne, D. (1992). *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós.
- Gairín, J. (2010). «Usos y abusos en la evaluación: la evaluación como autorregulación». En Gairín, J. (Coord). *Nuevas funciones de la evaluación. La evaluación como autorregulación*. (capítulo I). Madrid. Ministerio de Educación y Ciencia: Instituto Superior de Formación del Profesorado.
- García, B. y García-Jiménez, A. (2014). «Ciberespacio y ciudadanos: una mirada a través de los ayuntamientos españoles». *Análisis*, 46 (85): 325-343.
- García del Castillo, R. (2014). «Democracia y participación en los gobiernos locales: su importancia para la gestión pública y gobernanza locales en México». *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3 (1): 91-120.
- Gascó, M. (2014). *Xarxes socials, transparència i govern obert a Catalunya*. Barcelona: Institut de Governança i Direcció Pública ESADE Universitat Ramon Llull. En línea: <<https://itemsweb.esade.edu/idgp/Informe%2027-10-2014.pdf>> (consulta: 30 abril 2015)
- Gil-García, J.R. y Luna-Reyes, L.F. (2011). «Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-government phenomena». *Government Information Quarterly*, 28 (3): 329-345.
- «Governance in transition. Public management reforms in OECD countries» (1995). París: OCDE
- Graglia, E. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: ACEP-Konrad Adenauer Stiftung.
- Grasa, R. (2005). «Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad». *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 72: 85-95.
- Gregoire-Zawilski, M. y Zimmermann, F. (2016). *Results of the DevCom social media survey*. París: OCDE Publishing. En línea: <<https://www.oecd.org/development/pgd/2016%20DevCom%20Social%20Media%20Survey%20FZ%20MGZ%20Presentation.pdf>> (consulta: 9 marzo 2018)
- Grunig, J. E. y Hunt, T. (2000). *Dirección de Relaciones Públicas*. Barcelona: Gestión 2000.
- «Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado» (2013). Madrid. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas En línea: <[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Documentacion/pae\\_Metodolog/pae\\_Guia\\_de\\_Comunicacion\\_Digital\\_para\\_la\\_Administracion\\_General\\_del\\_Estado.html#.XO9uEb7tbc](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Documentacion/pae_Metodolog/pae_Guia_de_Comunicacion_Digital_para_la_Administracion_General_del_Estado.html#.XO9uEb7tbc)> (consulta: 23 mayo 2016)
- «Guía de redes sociales de la Generalitat de Catalunya» (2019). Barcelona. Generalitat de Catalunya. En línea: [http://atenciociudadana.gencat.cat/web/.content/manuals/xarxes/guia\\_usos\\_xarxa\\_cas.pdf](http://atenciociudadana.gencat.cat/web/.content/manuals/xarxes/guia_usos_xarxa_cas.pdf) (consulta: 12 enero 2019)

- Han, B.Y. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Madrid. Herder Editorial.
- Hauben, M. (1993). «Common sense: the net and the netizens». En línea: <[http://www.columbia.edu/~hauben/ronda2014/THE\\_NET\\_AND\\_NETIZENS.pdf](http://www.columbia.edu/~hauben/ronda2014/THE_NET_AND_NETIZENS.pdf)> (consulta: 19 septiembre 2016)
- Himanen, P. (2001) *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*. Barcelona: Destino.
- Hood, C. (1991). «A public management for all seasons?». *Public Administration*, 69: 3-19
- Hood, C. (2011). «From FOI world to wikileaks world: a new chapter in the transparency story?», *Governance*, 24 (4): 635-638.
- Howe, J. (2006). «The Rise of Crowdsourcing». *The Wired*, 6 de enero 2006. En línea: <<https://www.wired.com/2006/06/crowds/>> (consulta: 17 febrero 2017)
- Huxham, C. y McDonald, D. (1992). «Introducing collaborative advantage: achieving inter-organisational effectiveness through meta-strategy». *Management Decision*, 30 (2)
- «Indicadores destacados de la sociedad de la información» (2018). Madrid. Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ONTSI. En línea: <<https://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/Indicadores%20Destacados%20%28enero%202018%29.pdf>> (consulta: 16 septiembre 2018)
- Ilchman, W. (1984). «Administración pública comparativa y el sentido común académico». En Oszlak, O. (Ed.) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- «Indicadores de equipamiento y uso TIC en los hogares 2017» (2018). Madrid: Instituto Nacional de Estadística. En línea: <[https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176741&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176741&menu=ultiDatos&idp=1254735976608)> (consulta: 16 septiembre 2018)
- «Informe ejecutivo balance CORA» (2016). Madrid: Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración. En línea: <<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7b44c3a3-9e15-4b50-98d0-47b8744c04c7/CORA-informe-anual-progreso-2016-02.pdf>> (consulta: 29 octubre 2017)
- Jiménez, J. (2013). «La ética hacker: marco para la disrupción educativa de la *universidad zombie*». *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 6 (2): 343-354.
- Jiménez-Asensio, R. (2006). «Los directivos públicos en España (tres tesis y algunas propuestas)». En *II Congreso de Gestión Pública*: Barcelona.
- Johnson, J., Reynolds, H. y Mycoff, J. (2008). *Political science research methods*. Washington, DC: CQ Press.
- Johnson, T.J., Zhang, W., Bichard, S.L. y Seltzer, T. (2010). «The revolution will be networked: the influence of social networking sites on political attitudes and behavior». *Social Science Computer Review*. 28 (1): 75-92.

- Kendrick, J.W. (1956). «Productivity trends: capital and labor». En línea: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6876739.pdf>> (consulta: 5 noviembre 2016)
- Keohane, R., King, G. y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social*. Madrid: Ciencias Sociales. Alianza Editorial.
- Khan, G., Swar, B. y Lee, K. S. (2013). «Social Media Risks and Benefits: A Public Sector Perspective». En línea: <[https://gfkhan.files.wordpress.com/2013/07/khan\\_sscr.pdf](https://gfkhan.files.wordpress.com/2013/07/khan_sscr.pdf)> (consulta: 11 marzo 2016)
- Kliksberg, B. (1989). «Una nueva gerencia pública para la modernización del Estado y afrontar los desafíos de la integración». En línea: <[http://orion2020.org/archivo/competencias\\_gerenciales/comunicacion\\_organizacional/s2\\_nuevagerenciapublica.pdf](http://orion2020.org/archivo/competencias_gerenciales/comunicacion_organizacional/s2_nuevagerenciapublica.pdf)> (consulta: 6 junio 2016)
- Kramer, M. y Porter, M. (2011). «La creación de valor compartido». *Harvard Business Review América Latina*, enero-febrero: 1-18.
- «La Administración pública a juicio de los ciudadanos» (2016). Madrid: Agencia Estatal para la Calidad de los Servicios Públicos. En línea: <[http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2011.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2011.pdf)> (consulta: 16 octubre 2017)
- «La gobernanza europea, un libro blanco» (2001). Bruselas: Comisión Europea. En línea: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGIS-SUM%3A110109>> (consulta: 25 abril 2015)
- Lallana, E. (2004). «SMS in business and government in the Philippines». En línea: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Other/UNPAN024834.pdf>> (consulta: 30 junio 2016)
- Lampe, C., Ellison, N., y Steinfield, C. (2007). «The benefits of Facebook *friends*: social capital and college students' use of online social network sites». *Journal of Computer-Mediated Communication*, 12 (4): 1143-1168.
- Landsbergen, D. (2010). «Government as part of the revolution: using social media to achieve public goals». *Journal of e-Government*, 8 (2): 135-147.
- Lee, G. y Kwak, Y.H. (2012). «An open government maturity model for social media-based public engagement». *Government Information Quarterly*, 29 (4): 492-503.
- Lee, J. y Song, C. (2013). «Can social media restore citizen trust in government?». En *Public Management Research Conference*, Madison, WI.
- «Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo – Retos y pistas para entrar en el siglo XXI» (1993). Bruselas: Comisión Europea. En línea: <<http://evalua.catedu.es/documentos/aragon/NormativaVarios/LB1993CrecimientoCompetitividadYEmpleoI.pdf>> (consulta: 14 noviembre 2016)
- 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 (4): 446-454.

- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucracy. Dilemmas of the individuals in public service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Longo, F. (2008a). «Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea». En Longo, F. e Ysa, T. (Eds.) (2008). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (15-37). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Longo, F. (2008b). «La gestión pública como discurso de valores». En Longo, F. e Ysa, T. (Eds.) (2008). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI* (281-319). Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- Longo, F. (2012). «Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales». *Ekonomiaz*, 80: 47-69.
- López, C. (2011). «Web 2.0 y gobierno. Redes sociales y empoderamiento de la ciudadanía». En *VI Congreso Argentino de Administración Pública*. Buenos Aires.
- López Hernández, A.M. y Ortiz Rodríguez, D. (2005). «El control de gestión económico-financiera en las Administraciones públicas». En *La ciencia de la contabilidad. Doctor Mario Pifarré Riera*, 501-518.
- Losada, C. (1995). «Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la gestión directiva pública». *Revista de Documentación Administrativa*, 241-242: 400.
- Machlup, F. (1962). «*The production and distribution of knowledge in the United States*», *Princeton University Press*, 278.
- Magro, M. (2012). «A review of social media use in e-government». *Administrative Sciences*. Vol. 2, Nro. 2, 148-161.
- Margetts, H. y Dunleavy, P. (2013). «The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the web». *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*, 371 (1987): 1-17.
- Maríñez, F. (2009). «El capital informacional en la gestión pública. Una aproximación al análisis de redes». *Revista Enfoques*, 2 (11): 39-56.
- Martí, J.L. (2008). «Algunas precisiones sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa». *IDP Revista de internet, Derecho y Política*, 6.
- Martínez, J., Soteras, J. y Vives, N. (Eds.) (2010). *El trabajo colaborativo en la Administración*. Barcelona. Generalitat de Catalunya. En línea: <[http://justicia.gencat.cat/web/.content/documents/gestio\\_coneixement/trabajo\\_colaborativo\\_compartim.pdf](http://justicia.gencat.cat/web/.content/documents/gestio_coneixement/trabajo_colaborativo_compartim.pdf)> (consulta: 15 diciembre 2015)
- March, J. y Olsen, J. (1983). «The new institutionalism: organizational factors in political life», *American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- Mayntz, R. (1993). «Modernisation and the logic of interorganisational networks. Knowledge and Policy». *The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 6 (1): 3-16.
- Mayntz, R. (2001). «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.

- Meijer, A.J., Curtin, D. y Hilebrandt, M. (2012). «Open government: connecting vision and voice». *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1): 10-29.
- Meijer, A., y Thaens, M. (2010). «Alignment 2.0: strategic use of new internet technologies in government». *Government Information Quarterly*, 27 (2): 113-121.
- Mendoza, X. y Vernis, A. (1995). «Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional». *Reforma y Democracia*, 44: 115-144.
- Merton, K.R. (1960). *Estructura burocrática y personalidad*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- Michels, R. (2008). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Mickoleit, A. (2014). «Social media use by governments: a policy primer to discuss trends, identify policy opportunities and guide decision makers». *OECD Working Papers on Public Governance*, 26.
- Minc, M. y Nora, S. (1978). *L'informatisation de la société*. París: La Documentation française y Editions du Seuil.
- Misra, D.C., Hariharan, R. y Khaneja, M. (2003). «E-knowledge management frameworks for government organizations». *Information Systems Management*, Primavera 2003: 38-48.
- Moffett, K. y Rice, L. (2017). «College students and online political expression during the 2016 Election». *Forthcoming in Social Science Computer Review*. En línea: <[https://spark.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1089&context=siue\\_fac](https://spark.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1089&context=siue_fac)> (consulta: 19 noviembre 2018)
- Moreno, J.A. (2011). «Crisis y contratación local desde la perspectiva de la Administración». *Anuario del Gobierno Local 2011*, 117-145.
- Moyado, S. (2013). *El nuevo institucionalismo de la controlaría social en las políticas de desarrollo municipal*. México D.C.: Universidad Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Estudios Jurídicos, n° 235.
- Mulgan, G. (2009). *The art of public strategy. Mobilizing power and knowledge for the common good*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Nambisan, S. (2008). «Transforming government through collaborative innovation». *The Public Manager*, otoño 2008: 36-41.
- Naseer, M. y Zafar, F. (2014). «Proactive and reactive implications of social media effects on good governance». *Social Networks*, 2 (2): 20-29.
- Natera, A. (2004). «La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular». *Documentos de Trabajo y Gestión*, 2.
- Nielsen, J. (2006). «The 90-9-1 rule for participation inequality in social media and online communities». En línea: <<https://www.nngroup.com/articles/participation-inequality/>> (consulta: 19 febrero 2016)

- Nonel, R. (2002). *Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas en una sociedad avanzada*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Norris, P. (2003). *Digital divide. Civic engagement, information poverty, and the internet worldwide*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Nye, J. (2011). *The future of power*. New York: PublicAffairs.
- «OECD guiding principles for open and inclusive policy making» (2010). Paris: OCDE. En línea: <<http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>> (consulta: 10 febrero 2016)
- Olías de Lima, B. (2001). *La nueva gestión pública*. España: Pearson Educación.
- Olmeda J.A. (1999). *Ciencia de la Administración. Teoría de la Administración y Gestión Pública*. Vol I. Madrid: UNED.
- Olson, K. (2006). «Survey participation, nonresponse bias, measurement error bias, and total bias». *Public Opinion Quarterly*, 70 (5): 737-758.
- O'Reilly, T. (2005). «What is web 2.0 design patterns and business models for the next generation of software». En línea: <<http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>> (consulta: 19 enero 2016)
- O'Reilly, T. (2011). «Government as a platform». *Innovations*, 6 (1): 13-40.
- Ortega A. (2016). *La imparable marcha de los robots*. Barcelona: Alianza Editorial.
- eOrtiz de Zárate, A. (2010). «¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?» En Calderón, C. y Lorenzo, S. (Eds.). *Open Government. Gobierno Abierto* (29-49). Jaén: Algón Editores.
- Ortiz de Zárate, A. (2013). *Intraemprendizaje público. Por una Administración innovadora y abierta*. A Coruña: Netbiblo.
- Oszlak, O. (2013). «Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública». En línea: <<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>> (consulta: 29 noviembre 2015)
- Ouchi, W. (1980). «Markets, bureaucracies and clans». *Administrative Science Quarterly*, 25: 129-141.
- Owyang, J. (2009). «Future of the social web». En línea: <<http://www.web-strategist.com/blog/2009/04/27/future-of-the-social-web/>> (consulta: 29 mayo 2016)
- Palomar, J. (2014a). «Directivos públicos, redes sociales y entornos colaborativos: el caso del *espacio de la dirección pública*». En *V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Palomar, J. (2014b). «Redes sociales y herramientas en la nube para las Administraciones públicas del siglo XXI». En línea: <[www.eudel.eus/es/archivos/libro/redes\\_sociales\\_y\\_herramientas.pdf](http://www.eudel.eus/es/archivos/libro/redes_sociales_y_herramientas.pdf)> (consulta: 7 julio 2016)

- Pardo, R. (2014). «Análisis sobre el uso de Twitter en las administraciones locales de la provincia de Castellón». *Miguel Hernández Communication Journal*, 5: 361-379.
- Parks, W. (1957). «*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*». *The George Washington Law Review*, 26 (1).
- Pasquino, G. (1994). *Shaping a better republic? The Italian case in a comparative perspective*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios en Investigaciones.
- Peppers, D. y Rogers, M. (2000). *Uno x Uno. El marketing del siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones B Argentina.
- Pereyra, T. (2012). «Las Administraciones públicas en las redes sociales». *Anuario de la Facultad de Derecho*, 5: 449-474.
- «Perfil sociodemográfico de los internautas» (2018). Madrid: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información ONTSI. En línea: <<https://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/Perfil%20sociodemogr%C3%A1fico%20de%20los%20internautas%202017.pdf>> (consulta: 12 octubre 2018)
- Pestoff, V. (2006). «Citizens and co-production of welfare services: childcare in eight european countries». *Public Management Review*, 8 (4): 503-519.
- Peters, B.G. (2004). «Cambios en la naturaleza de la Administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles». En Pardo, M.C. (Ed.). *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México (69-105). El Colegio de México.
- Peters, B.G. (2007). «Measurement of Governance». En Bevir, M. (Ed.), *Encyclopedia of Governance* (364-381). Thousand Oaks, California, London, United Kingdom, New Delhi, India: Sage.
- Peters, B.G. (2008). «Institutional theory and the study of political executives». En Peters, B.G., Pierre, J. y Stoker, G. (Eds.). *Debating Institutionalism*. Manchester: Manchester University Press.
- Pollitt, C. (2008). «La Innovación en el Sector Público». En *Conferencia Anual del Grupo Europeo de Administración Pública*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Popper, K. (2010). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Prensky, M. (2001). «Digital natives, digital immigrants». *On the Horizon*, 9 (5): 1-6.
- Przeworski, A. (1998). «Democracia y representación». *Reforma y Democracia*, 10: 7-32.
- «Public sector modernisation. The way forward» (2005). Paris: OCDE. En línea: <<http://www.oecd.org/site/govgfg/39044786.pdf>> (consulta: 10 enero 2016)
- Quereda, J. (2012). *Políticos y funcionarios en la Comunidad de Madrid. La relación entre los altos cargos y los altos funcionarios en la Administración madrileña*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Quintana, Y. y Tascón, M. (2012). *Ciberactivismo. Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Ramió, C. (2011). «La Administración que se espera para después de la crisis». *Estudios GIGAPP*, WP 2011-02.
- Ramírez-Alujas, A. (2011). «Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales». *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9 (15): 99-125.
- Ramírez-Alujas, A. (2012). «Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa». *Revista Chilena de Administración Pública*, 19: 5-50.
- «Recommendation of the Council on digital government strategies» (2014). Paris. OCDE Publishing. En línea: <<https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>> (consulta: 2 agosto 2015)
- «Resolución sobre Europa y la sociedad global de la información – Recomendaciones al Consejo Europeo» (1994). Estrasburgo: Parlamento Europeo. En línea: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0244+0+DOC+XML+V0//ES>> (consulta: 22 noviembre 2016)
- Roa, J.M. (2013). «Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del open government». En *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Roberts, N. (2004). «Public deliberation in an age of direct citizen participation». *American Review of Public Administration*, 34 (4): 315-353.
- Robinson, D. y Yu, H. (2012). «The New Ambiguity of Open Government». *Law Review Discourse*, 59: 178- 208.
- Robinson, D., Yu, H., Zeller, W. y Felten, E. (2009). «Government data and the invisible hand». *Yale Journal of Law and Technology*, 11 (1): 160-175.
- Rodríguez-Arana, J. (1997). «Ética y empleados públicos». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 9: 29-34.
- Rodríguez-Arana, J. (2008). *Derecho Administrativo Español, Tomo I*. Oleiros: Net-Biblo.
- Rodríguez-Arana, J. y Fernández Carballal, A. (2018). *La buena administración del urbanismo. Principios y realidades jurídicas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- 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, I. y Rojas-Martín, F. *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas* (32-41). Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Rojas-Martín, F. (2017). «¿Hacia una Administración Pública 2.0? Un análisis empírico de la adopción de las redes sociales digitales en el sector público». En línea: <<https://repositorio.uam.es/handle/10486/680143>> (consulta: 18 julio 2018)

- Roy, J. (2009). *Mass collaboration, Web 2.0 and service innovation in government: emerging opportunities and challenges*. Toronto: nGenera Insight.
- Rubio, R. (2011). «Las redes sociales en las administraciones, ¿periodo de pruebas?». En Cotino, L. (Ed.) *Las libertades informativas en el contexto de la web 2.0 y las redes sociales: redefinición, garantías y límites* (149-159). Valencia: Universidad de Valencia.
- Rushkoff, D. (1996). *Media Virus*. London: Random House Publishing Group.
- Salvador, M. (2001). «El papel de las instituciones en la gestión de las Administraciones Públicas». En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 20: 1-19.
- Sander, T., Sloka, B. y Pauzoliene, J. (2017). «Improve your social network and have the advante in the employment seeking process». *Regional Formation and Development Studies*, 3: 128-140.
- Saz-Carranza, A. (2004). «La gestión de redes interorganizativas desde el sector público: el caso de los servicios sociales en Barcelona». En *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid
- Schwartz, R., Naaman, M. y Matni, Z. (2013). «Making sense of cities using social media: requirements for hyper-local data aggregation tools». En línea: <<http://razschwartz.net/wp-content/uploads/2013/06/making-sense-of-cities.pdf>> (consulta: 20 junio 2016)
- Schendler, A. (2004). «¿Qué es la rendición de cuentas?». *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia*, 3.
- Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, socialism and democracy*. Londres: Allem and Unwin.
- Schwab, K. (2016). *La Cuarta Revolución Industrial*. Barcelona: Debate.
- Selznik, P. (1949). «TVA and the grass roots; a study in the sociology of formal organizations». En línea: <[https://archive.org/stream/tvandgrassrootss00selzrich/tvandgrassrootss00selzrich\\_djvu.txt](https://archive.org/stream/tvandgrassrootss00selzrich/tvandgrassrootss00selzrich_djvu.txt)> (consulta: 22 octubre 2016)
- Sixto, J. (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): 345.
- Snead, J.T. (2013). «Social media use in the U.S. Executive branch». *Government Information Quarterly*, 30 (1): 56-63.
- Solow, R. (1957). «Technical change and aggregate production function». En línea: <<https://faculty.georgetown.edu/mh5/class/econ489/Solow-Growth-Accounting.pdf>> (consulta: 10 mayo 2016)
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿otra política?* Barcelona: Icaria Editorial.
- Surowiecki, J. (2005). «Wisdom of the crowds». En línea: <<http://www.asecib.ase.ro/mps/TheWisdomOfCrowds-JamesSurowiecki.pdf>> (consulta: 11 junio 2016)

- Tapscott, D. (2008). *Grown up digital: how the net generation is changing your world*. New York: McGraw Hill.
- Taylor, F.W. (1986). *Management científico*. Barcelona: Orbis.
- Terry, L. (2006). «The Thinning of Administrative Institutions». En Rosenbloom D. y McCurdy, H. (Eds.). *Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration* (109-128). Washington D.C.: Georgetown University Press.
- The Telegraph*. 19 de julio de 2020. «David Cameron. Big Society is not a cover for cuts». En línea: <<https://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/7898881/David-Cameron-Big-Society-is-not-a-cover-for-cuts.html>> (consulta: 22 octubre 2020)
- «The Future of Government: Lessons Learned from around the World» (2011). Ginebra. World Economic Forum. En línea: <[http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF\\_EU11\\_FutureofGovernment\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf)> (consulta: 29 julio 2015)
- «Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies» (2009). Washington D.C.: Presidential documents. Vol.74, Nro. 15, 4685-4686.
- Treviño, J.A. (2011). «Gobernanza en la Administración pública. Revisión teórica y propuesta conceptual». *Contaduría y Administración*, 233:121-147.
- Uvalle, R. (2000). «Espacio público, misión del Estado y gestión pública». *Revista Convergencia*: 21: 255-287.
- Valenti, P., López-Guio, R., Riorda, M. y Straface, F. (2015). *El gobernanta latinoamericano: estudio del perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valenzuela, R. (2013). «Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta». *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21: 157-158.
- Van der Henst, Ch. (2005). «¿Qué es la Web 2.0?». En línea: <<http://www.maestros-delweb.com/web2/>> (consulta: 9 julio 2017)
- Villoria, M. (2008). *Ciudadanía, función pública e interés general*. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, Colección monografías de la Escola Galega de Administración Pública.
- Von Haldenwag, C. (2005). «Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina». *Revista de la CEPAL*, 85: 35-52.
- Wagensberg, J. (2003). *Si la naturaleza es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?* Barcelona: Editorial Tusquets.
- Wang, X. (1999). «Review: Mutual empowerment of state and society: its nature, conditions, mechanisms, and limits». *Comparative Politics*, 31 (2): 231-249.
- Watts, D.J. (2002). *Six degrees: the science of a connected age*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.

- «We are social. Global digital report» (2018). Hootsuite. En línea: <<https://digitalreport.wearesocial.com/>> (consulta: 8 abril 2019)
- Weber, M. (1979). *Burocracia. Ensayos de Sociología contemporánea*. Barcelona: Ediciones Martínez Roca.
- Wilson, W. (1887). «The study of Administration». *Political Science Quarterly*, 2 (2): 197-222.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and anti-trust implications*. New York: Free Press.
- Zuiderwijk, A., Gascó, M., Parycek, P., y Janssen, M. y (2014). «Special issue on transparency and open data policies: guest editors' introduction». *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 9 (3): 1-9.

**ANEXO A**

**DETALLE ORGÁNICO DEL ALCANCE DE LA  
INVESTIGACIÓN**

<b>Departamento ministerial</b>	<b>Normativa estructura</b>	<b>Organismos públicos</b>
Presidencia del Gobierno	RD 766/2017 de 28 julio (BOE del 29)	- Presidencia del Gobierno. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 3</li> <li>• Subsecretaría<sup>1</sup>: 2</li> <li>• Direcciones generales: 9</li> <li>• Subdirecciones generales: 20</li> </ul>
Vicepresidencia del Gobierno, Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales	RD 771/2017 de 28 julio (BOE del 29)	- Ministerio de la Presidencia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 2</li> <li>• Subsecretaría: 3</li> <li>• Direcciones generales: 4</li> <li>• Subdirecciones generales: 34</li> </ul> - Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. - Centro de Investigaciones Sociológicas - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales - Patrimonio Nacional

---

<sup>1</sup> Se consideran aquellos centros directivos con nivel de subsecretaría, como por ejemplo, las Secretarías Generales o los Altos Comisionados.

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.  
FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

<b>Departamento ministerial</b>	<b>Normativa estructura</b>	<b>Organismos públicos</b>
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación	RD 768/2017 de 28 julio (BOE del 29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación<sup>2</sup>:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 3</li> <li>• Subsecretaría: 1</li> <li>• Direcciones generales: 16</li> <li>• Subdirecciones generales: 61</li> </ul> </li> <li>- Agencia Española Cooperación Internacional y para el Desarrollo</li> <li>- Instituto Cervantes<sup>3</sup></li> </ul>
Ministerio Justicia	RD 725/2017 de 21 julio (BOE del 25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Justicia<sup>4</sup>:               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 1</li> <li>• Subsecretaría: 3</li> <li>• Direcciones generales: 6</li> <li>• Subdirecciones generales: 35</li> </ul> </li> <li>- Centro de Estudios Jurídicos</li> <li>- Mutualidad General Judicial</li> </ul>
Ministerio Defensa	RD 998/2017, de 24 de noviembre (BOE del 25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Defensa<sup>5</sup>.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 1</li> <li>• Subsecretaría: 2</li> <li>• Direcciones generales: 10</li> <li>• Subdirecciones generales: 32</li> </ul> </li> <li>- Instituto Mixto de Investigación.</li> <li>- Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas»<sup>7</sup></li> <li>- Instituto Social de las Fuerzas Armadas</li> <li>- Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa</li> </ul>
Ministerio de Hacienda y Función Pública	RD 769/2017 de 28 julio (BOE del 29)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Hacienda y Función Pública<sup>6</sup>.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 3</li> <li>• Subsecretaría: 4</li> <li>• Direcciones generales: 15</li> <li>• Subdirecciones generales: 103</li> </ul> </li> <li>- Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre</li> <li>- Agencia Estatal de Administración Tributaria</li> <li>- Instituto de Estudios Fiscales</li> <li>- Mutualidad General de Funcionarios Muface</li> </ul>

<sup>2</sup> Incluye el Alto Comisionado Marca España que tiene la consideración de gabinete. Se excluyen embajadas y consulados.

<sup>3</sup> Se excluye la estructura territorial compuesta por el conjunto de sedes del Instituto Cervantes repartidas por todo el mundo.

<sup>4</sup> Se excluye la Agencia Española de Protección de Datos, que tiene consideración de autoridad reguladora independiente.

<sup>5</sup> Se excluyen las unidades de naturaleza militar que conforman las Fuerzas Armadas.

<sup>6</sup> Se excluyen la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), el Consejo de Transparencia y el Comisionado para el Mercado de Tabacos que tienen la consideración de

<b>Departamento ministerial</b>	<b>Normativa estructura</b>	<b>Organismos públicos</b>
Ministerio del Interior	RD 770/2017 de 28 julio (BOE del 29)	- Ministerio del Interior <sup>7</sup> . <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 1</li> <li>• Subsecretaría: 4</li> <li>• Direcciones generales: 6</li> <li>• Subdirecciones generales: 51</li> </ul> - Dirección General del Tráfico
Ministerio de Fomento	RD 362/2017 de 8 abril (BOE del 11)	- Ministerio de Fomento <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 1</li> <li>• Subsecretaría: 3</li> <li>• Direcciones Generales: 10</li> <li>• Subdirecciones Generales: 42</li> </ul> - Entidad Pública Empresarial ADIF - Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA) - Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) - Entidad Pública Empresarial del Suelo (SEPES) - Puertos del Estado - ENAIRE - Entidad Pública Empresarial RENFE Operadora - Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) - Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)

autoridades reguladoras independientes.

<sup>7</sup> Dentro del Ministerio se consideran incluidas las Direcciones Generales de Policía y Guardia Civil por pertenecer a su estructura orgánica.

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.  
FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

<b>Departamento ministerial</b>	<b>Normativa estructura</b>	<b>Organismos públicos</b>
Ministerio Educación, Cultura y Deporte	Real Decreto 284/2017, de 24 de marzo (BOE del 25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio Educación, Cultura y Deporte<sup>8</sup>.</li> <li>• Secretarías de Estado: 2</li> <li>• Subsecretaría: 2</li> <li>• Direcciones Generales: 7</li> <li>• Subdirecciones Generales: 44</li> <li>- Servicio Español para la Internacionalización de la Educación</li> <li>- Agencia Española de Protección de la Salud en el Deporte</li> <li>- Instituto Nacional de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales (INCAA)</li> <li>- Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM)</li> <li>- Orquesta y Coro Nacionales de España</li> <li>- Centro Nacional de Difusión Musical</li> <li>- Teatro de la Zarzuela</li> <li>- Centro Dramático Nacional</li> <li>- Compañía Nacional del Teatro Clásico</li> <li>- Compañía Nacional de Danza</li> <li>- Ballet Nacional de España</li> <li>- Centro de Documentación de Música y Danza</li> <li>- Centro de Documentación Teatral</li> <li>- Centro de Tecnología del Espectáculo</li> <li>- Teatro Real</li> </ul>
Ministerio Educación, Cultura y Deporte	Real Decreto 284/2017, de 24 de marzo (BOE del 25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auditorio Nacional de Música</li> <li>- Museo Arqueológico Nacional</li> <li>- Museo Casa Cervantes</li> <li>- Museo Cerralbo</li> <li>- Museo de América</li> <li>- Museo del Greco</li> <li>- Museo del Romanticismo</li> <li>- Museo del Traje</li> <li>- Museo Centro Nacional de Arte Reina Sofía</li> <li>- Museo Nacional de Antropología</li> <li>- Museo Nacional de Arqueología Subacuática</li> <li>- Museo Nacional de Arte Romano</li> <li>- Museo Nacional de Artes Decorativas</li> <li>- Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias «González Martí»</li> <li>- Museo Nacional y Centro de Investigación de Altamira</li> <li>- Museo Nacional de Escultura</li> <li>- Museo Nacional del Prado</li> <li>- Museo Nacional del Teatro</li> <li>- Museo Sefardí</li> <li>- Museo Sorolla</li> <li>- Biblioteca Nacional</li> <li>- Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA)</li> </ul>

<sup>8</sup> Se excluyen las Universidades públicas dependientes de este Ministerio, como la UNED o la UIMP.

<b>Departamento ministerial</b>	<b>Normativa estructura</b>	<b>Organismos públicos</b>
Ministerio de Empleo y Seguridad Social	Real Decreto 703/2017, de 7 de julio (BOE del 8)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Empleo y Seguridad Social               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 2</li> <li>• Subsecretaría: 2</li> <li>• Direcciones Generales: 7</li> <li>• Subdirecciones Generales: 39</li> </ul> </li> <li>- Consejo Económico y Social</li> <li>- Servicio Público de Empleo Estatal</li> <li>- Fondo de Garantía Salarial</li> <li>- Instituto Nacional de la Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo</li> </ul>
Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital	Real Decreto 903/2017, de 13 de octubre (BOE del 14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 3</li> <li>• Subsecretaría: 1</li> <li>• Direcciones generales: 4</li> <li>• Subdirecciones generales: 34</li> </ul> </li> <li>- Entidad Pública Empresarial REDES</li> <li>- Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA)</li> <li>- Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE)</li> <li>- Oficina Española de Patentes y Marcas</li> <li>- Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras</li> </ul>
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	Real Decreto 895/2017, de 6 de octubre (BOE del 20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 1</li> <li>• Subsecretaría: 3</li> <li>• Direcciones Generales: 13</li> <li>• Subdirecciones Generales: 56</li> </ul> </li> <li>- Centro Nacional de Educación Ambiental (CENEAM-Valsain)</li> <li>- Agencia Estatal de Meteorología</li> <li>- Agencia de Información y Control Alimentarios (AICA)</li> <li>- Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA)</li> <li>- Parques Nacionales</li> <li>- Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA)</li> <li>- Mancomunidad de los Canales de Taibilla</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Cantábrico</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Duero</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Júcar</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Ebro</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Guadalquivir</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Guadiana</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Miño-Sil</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Segura</li> <li>- Confederación Hidrográfica del Tajo</li> </ul>

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.  
FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

<b>Departamento ministerial</b>	<b>Normativa estructura</b>	<b>Organismos públicos</b>
Ministerio de Economía, Industria y Competitividad	Real Decreto 531/2017 de 26 de mayo (BOE del 27)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Economía, Industria y Competitividad               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 3</li> <li>• Subsecretaría: 4</li> <li>• Direcciones Generales: 10</li> <li>• Subdirecciones Generales: 65</li> </ul> </li> <li>- ICEX España Exportación e Inversiones</li> <li>- Instituto Español de Oceanografía (IEO)</li> <li>- Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI)</li> <li>- Instituto Nacional de Estadística</li> <li>- Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas</li> <li>- Centro Español de Metrología</li> <li>- Museo Nacional de Ciencia y Tecnología</li> <li>- Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT)</li> <li>- Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA)</li> <li>- Instituto Salud Carlos III</li> <li>- Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC)</li> <li>- Agencia Estatal de Investigación</li> </ul>
Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	Real Decreto 485/2017, de 12 de mayo (BOE del 13)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretarías de Estado: 1</li> <li>• Subsecretaría: 2</li> <li>• Direcciones Generales: 9</li> <li>• Subdirecciones Generales: 36</li> </ul> </li> <li>- Real Patronato sobre Discapacidad</li> <li>- Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)</li> <li>- Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades</li> <li>- Instituto de la Juventud</li> <li>- Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición</li> <li>- Organización Nacional de Trasplantes</li> <li>- Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios</li> </ul>

## ANEXO B

### FORMULARIO UTILIZADO PARA ENCUESTA

Encuesta investigación

"La gestión de las redes sociales en la Administración General del Estado. Factores de institucionalización"

Estimad@,

Actualmente estoy trabajando en mi investigación «Las redes sociales en la Administración General del Estado. Factores jurídicos e institucionales» y el objetivo de este cuestionario es servir de base para dicho trabajo.

Su cumplimentación es completamente anónima y le llevará unos 10 minutos.

La aportación fundamental objetivo tiene que ver con conceptualizar parte del conocimiento disperso sobre tecnologías sociales y relacionarlo de manera explícita con sus efectos en la gestión pública. Se pretende igualmente identificar el grado de institucionalización que las redes sociales han alcanzado en la Administración del Estado, así como conocer los factores que permitan a las instituciones incorporarlas con éxito al marco de funcionamiento burocrático general que tienen establecido.

El cuestionario está compuesto por cuatro secciones sobre las que se distribuyen 25 preguntas.

No hay respuestas correctas o incorrectas, solo conocer su opinión en virtud de la realidad de su institución.

Los datos únicamente se recaban para fines estadísticos en el marco de esta investigación.

Es *importante* que responda a todas las preguntas para que el cuestionario adquiriera validez.

1. Sección primera: cuestiones generales

En esta sección se plantean preguntas generales sobre la institución correspondiente que servirán para segmentar y correlacionar las respuestas en función de parámetros tales como el tamaño de la institución, su línea de actividad, la antigüedad en el uso de las redes sociales, etc.

1. Indique el área de políticas públicas a la que pertenece su institución:
  - a. Servicios públicos esenciales (sanidad, educación o servicios sociales).
  - b. Estructuras de Estado (relaciones exteriores, seguridad, defensa, justicia, hacienda).
  - c. Otros servicios públicos de uso directo por el ciudadano (transporte, cultura, etc.).
  - d. Otras políticas sectoriales (agricultura, medio ambiente, función pública, infraestructuras, economía, investigación, etc.).
2. Indique el tamaño de su institución:
  - a. Menos de 50 emplead@s.
  - b. Entre 50 y 250 emplead@s.
  - c. Entre 250 y 500 emplead@s.
  - d. Más de 500 empleado@s.
3. Indique la naturaleza jurídica de su institución:
  - a. Administración general.
  - b. Organismo autónomo.
  - c. Entidad pública empresarial.
  - d. Agencia estatal.
  - e. Otros.
4. Indique el presupuesto anual aproximado de su institución:
  - a. Menos de 100 millones de euros.
  - b. Entre 100 y 500 millones de euros.
  - c. Entre 500 y 1.000 millones de euros.
  - d. Más de 1.000 millones de euros.

5. Indique el tiempo que lleva su institución utilizando redes sociales:
  - a. Menos de 2 años.
  - b. Entre 2 y 5 años.
  - c. Más de 5 años.
  
6. Indique el número aproximado de cuentas de redes sociales existente en su institución:
  - a. Menos de 5.
  - b. Entre 5 y 10.
  - c. Entre 10 y 25.
  - d. Más de 25.

## 2. Sección segunda: estrategia

En esta sección se plantean preguntas sobre la misión de la institución y la relación de la misma con la gestión de las redes sociales, los objetivos planteados y el seguimiento que se hace de los resultados que ofrecen a la organización.

7. Indique la importancia de la comunicación para el cumplimiento de la misión de su institución:

(valore: 1, mínima; 5, máxima)

8. Indique si su institución dispone de una estrategia específica para gestión de redes sociales:
  - a. Sí, disponemos de una estrategia y está documentada (por ejemplo, plan de *social media* o de comunicación).
  - b. Sí, disponemos de una estrategia, pero no está documentada.
  - c. No disponemos de una estrategia.
  
9. Valore: 1, completamente en desacuerdo; 5, completamente de acuerdo)

<b>El objetivo principal de su institución en relación a la gestión de redes sociales:</b>
Mejorar la política de comunicación (externa o interna)
Involucrar a la ciudadanía en la formulación de políticas públicas y toma de decisiones.
Innovar en la prestación de servicios
Proyectar la acción institucional a colectivos específicos (por ejemplo, jóvenes)

Mejorar la atención a la ciudadanía
Conocer la opinión de la ciudadanía sobre las medidas que hemos puesto en marcha
Ser más transparente
No existe un objetivo concreto

10. Valore: 1, completamente en desacuerdo; 5, completamente de acuerdo

<b>La gestión de redes sociales está contribuyendo a mejorar los resultados de mi institución en:</b>
Dar a conocer su actividad
Saber qué está pasando en el entorno
Facilitar la colaboración con actores externos o entre empleados públicos
Aprender gracias al intercambio de experiencias y opiniones con la ciudadanía
Ser más transparentes

11. Valore: 1, completamente en desacuerdo; 5, completamente de acuerdo

<b>La utilización de redes sociales se ve favorecida por:</b>
La existencia de un liderazgo político o técnico que las impulse
La existencia de un marco legal claro
La cultura organizativa
La existencia de una estrategia específica en redes
El papel representado por la ciudadanía
La existencia de personas que puedan ocuparse de la gestión de redes

12. Indique si su institución dispone de un sistema de indicadores para monitorizar la gestión de las redes sociales:

- a. Sí, disponemos de un sistema básico (mide parámetros básicos con herramientas de medición sencillas, por ejemplo, las que dan las propias aplicaciones).
- b. Sí, disponemos de un sistema complejo (mide la contribución de la gestión de redes a la misión de la institución y con herramientas más sofisticadas, por ejemplo, mediante empresas especializadas).
- c. No medimos la gestión que realizamos de las redes sociales.

### 3. SECCIÓN TERCERA: GOBERNANZA Y TOMA DE DECISIONES

En esta sección se plantean preguntas sobre los motivos que llevaron a la institución a adoptar el uso de redes sociales, así como las estructuras de Gobierno y coordinación de los distintos canales.

13. Valore: 1, completamente en desacuerdo; 5, completamente de acuerdo

<b>La razón principal por la que mi institución decidió adoptar el uso de redes sociales para su gestión fue:</b>
No hay una razón concreta. Simplemente porque los tiempos lo demandan y hay que estar.
El tipo de usuario al que prestamos servicio lo exige
Existe una norma, plan, estrategia, instrucción, etc. que me obliga
Existe un liderazgo político o directivo que lo impulsó
Otros motivos

14. Indique el nivel al que se decidió el uso de redes sociales por parte de su institución:

- Fue una decisión estratégica, tomada al más alto nivel de la dirección de mi institución.
- Fue una decisión operativa, tomada por el responsable de la unidad que usa las redes.
- Fue una propuesta formulada por otros miembros de la organización (periodistas, personal propio, etc.).

15. Indique el modo de organización de las redes sociales en su institución:

- Completamente centralizada: existe una unidad específica dedicada a la estrategia, toma de decisiones y gestión que se encarga de todas las cuentas de la institución.
- Parcialmente centralizada: existe una unidad específica dedicada a la estrategia y toma de decisiones a alto nivel; por otra parte, gestor@s de las cuentas que actúan autónomamente aunque sometidos a la estrategia fijada.
- Descentralizada: no existe una unidad específica dedicada la estrategia y toma de decisiones a alto nivel. Solo hay gestor@s de las cuentas que actúan autónomamente.

16. Indique el modo de coordinación de l@s gestor@s de perfiles de redes sociales en su institución:
- No existe ningún mecanismo de coordinación porque no es necesario (toda la gestión está centralizada o solo hay un perfil a gestionar).
  - No existe ningún mecanismo de coordinación aunque sí es necesario.
  - Existe un mecanismo de coordinación y está institucionalizado (unidad, comité, etc.).
  - Existe un mecanismo de coordinación pero es informal.
17. Indique a qué área funcional normalmente está adscrita la gestión de las redes sociales en su institución:
- Comunicación o gabinetes.
  - Unidades administrativas de gestión (incluye atención ciudadana).
  - Servicios comunes (por ejemplo, unidades TIC).
  - Dirección del organismo.
  - Otras.
18. Indique el grado de relación que guarda la función de gestión de redes sociales con el aparato administrativo de la organización:
- Existen cauces de relación internos formalmente establecidos.
  - Existen cauces de relación internos pero son informales.
  - No existen cauces de relación internos.
19. Indique si hay algún tipo de normativa interna (protocolo, directrices, buenas prácticas, guías de uso, etc.) que regule el uso y favorezca la gobernanza de las redes en su institución:
- Sí existe y se aplica.
  - Sí existe pero no se aplica.
  - No existe pero estamos elaborándola.
  - No existe ni hay previsión de tenerla.
20. Indique si su institución dispone de algún tipo de protocolo para afrontar crisis derivadas de la presencia en redes sociales:
- Sí existe.
  - No existe pero estamos elaborándolo.
  - No existe ni hay previsión de tenerlo.

#### 4. Sección cuarta: organización y recursos

En esta sección se plantean preguntas sobre cómo es la asignación de recursos destinados a la gestión de redes sociales en la institución.

21. Indique qué modelo siguen los puestos de trabajo destinados a las redes sociales en su institución:
  - a. Son medios propios y personal fijo (funcionario de carrera o laboral fijo).
  - b. Son medios propios pero con personal eventual.
  - c. Es un modelo mixto donde conviven medios propios con una empresa externa.
  - d. Está completamente externalizado a una empresa (contrato o encomienda de gestión).
  
22. Indique el grado de dedicación de las personas destinadas a la gestión de redes sociales en su institución:
  - a. A tiempo completo.
  - b. A tiempo parcial, hacen otras tareas, aunque su principal dedicación es la gestión de redes.
  - c. A tiempo parcial, hacen otras tareas, aunque es secundaria su dedicación a la gestión de redes.
  
23. Indique el nivel organizativo de los puestos destinados a la gestión de redes sociales en su institución:
  - a. Nivel alto (técnicos superiores, directiv@s, jef@s de área o servicio o equivalente).
  - b. Nivel medio (técnic@s medi@s, responsables unidad, jef@s de sección o equivalente).
  - c. Perfil bajo (auxiliares administrativos, jef@s de negociado o equivalente).
  
24. Indique el perfil profesional del responsable de la gestión de redes sociales en su institución:
  - a. Periodista
  - b. Tecnológ@
  - c. Documentalista
  - d. Otros

25. Indique si las personas destinadas a la gestión de redes sociales en su institución han recibido formación específica en competencias digitales asociadas al manejo de redes sociales:
- a. Sí, han recibido formación específica.
  - b. No han recibido formación específica, pero está previsto que la reciban.
  - c. No han recibido formación específica ni está previsto que la reciban.

Si así lo desea le puedo enviar un resumen ejecutivo de la investigación. A tales efectos introduzca su nombre, apellidos, cargo y dirección de correo electrónico.

## ANEXO C

### FORMULARIO DE VALIDACIÓN DE ENCUESTA

Formulario de validación dirigido a expertos sobre el contenido de la encuesta en el marco de la investigación sobre «las redes sociales en la administración general del estado. factores jurídicos e institucionales»

Estimad@ expert@,

Actualmente estoy trabajando en la investigación «Las redes sociales en la Administración General del Estado. Factores jurídicos e institucionales».

Se trata de un trabajo que busca conceptualizar parte del conocimiento disperso sobre tecnologías sociales y relacionarlo de manera explícita con sus efectos sobre el cambio en la gestión pública. Se pretende igualmente identificar el grado de institucionalización de estos instrumentos a partir de cómo los distintos organismos de la Administración del Estado los tienen incorporados en su ámbito de gestión y en el marco de funcionamiento burocrático general que tienen establecido.

Solicito tu colaboración como expert@ con experiencia reconocida por haber dedicado parte de tu carrera profesional dentro de la Administración a esta materia.

Dicha colaboración consiste en la validación de la encuesta que adjunto en documento aparte, la cual servirá para recoger información relativa a la investigación sobre las características generales, estratégicas, de gobernanza, organización y recursos de los departamentos y organismos de la Administración General del Estado en el ámbito de la gestión de redes sociales.

Para proceder a la validación de la citada encuesta te pido cumplimentes los formularios que figuran a continuación, agradeciéndote de manera anticipada tu ayuda y colaboración.

<b>DATOS DEL EXPERT@</b>
Nombre y apellidos
Profesión / puesto de trabajo actual
Organización donde trabaja
Responsabilidades relacionadas con la gestión de redes sociales que ha desempeñado

### 1. Valoración general del cuestionario

Por favor, en relación al cuestionario remitido, valore los siguientes aspectos utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

<b>ASPECTO A VALORAR</b>	<b>VALORACIÓN</b>
1. Presentación de la encuesta	
2. Claridad en la redacción de las preguntas	
3. Relevancia de las preguntas planteadas	
4. Factibilidad de ofrecer una respuesta a las mismas	
Comentarios	

### 2. Valoración de cada una de las preguntas planteadas

<b>Sección</b>	<b>Variabes</b>	<b>Medida</b>
Primera: Cuestiones generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área políticas públicas</li> <li>• Tamaño</li> <li>• Naturaleza jurídica</li> <li>• Presupuesto</li> <li>• Antigüedad en redes sociales</li> <li>• Número de cuentas gestionadas</li> </ul>	6 preguntas directas

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
1		
2		
3		
4		
5		
6		

Sección	Variabes	Medida
Segunda: Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misión</li> <li>• Valor comunicación</li> <li>• Estrategia redes</li> <li>• Objetivos redes</li> <li>• Impacto en resultados</li> <li>• Utilización</li> <li>• Sistema indicadores</li> </ul>	7 preguntas de las que 3 son directas y 4 siguen una escala Likert de 1-5

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
7		
8		
9		
10		
11		
12		
13		

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.  
FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

Sección	Variables	Medida
Tercera: Gobernanza y toma de decisiones	Motivos Nivel decisión Modo organización Modo coordinación Área adscripción Modo relación Normativa interna Protocolo crisis	8 preguntas de las que 7 son directas y 1 siguen una escala Likert de 1-5

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
14		
15		
16		
17		
18		
19		
20		
21		

Sección	Variables	Medida
Cuarta: Organización y recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo puesto trabajo</li> <li>• Grado dedicación</li> <li>• Nivel estudios</li> <li>• Formación específica</li> </ul>	4 preguntas directas

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
22		
23		
24		
25		

DATOS DEL EXPERT@	
Nombre y apellidos	Amalia López Acera
Profesión / puesto de trabajo actual	Periodista y <i>community manager</i>
Organización donde trabaja	Ayuntamiento de Calp (Alicante)
Responsabilidades relacionadas con la gestión de redes sociales que ha desempeñado	4 años <i>community manager</i> del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF) de la Generalitat Valenciana. 4 meses (actualmente) <i>community manager</i> del Ayuntamiento de Calp.

## 1. Valoración general del cuestionario

Por favor, en relación al cuestionario remitido, valore los siguientes aspectos utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

ASPECTO A VALORAR	VALORACIÓN
1. Presentación de la encuesta	4
2. Claridad en la redacción de las preguntas	3
3. Relevancia de las preguntas planteadas	4
4. Factibilidad de ofrecer una respuesta a las mismas	4
Comentarios Añadiría alguna pregunta relacionada con el perfil de la persona que gestiona las redes sociales sobre todo si es periodista y se dedica al mundo de la comunicación ya que en muchas administraciones públicas estas funciones las están desempeñando personas que se dedican a la informática, documentación... Cuidado con la utilización del lenguaje inclusivo: te he señalado en la encuesta aquellas palabras que se pueden utilizar: en vez de decir «ciudadanos» utilizar «ciudadanía»; en vez de «auxiliares administrativos» utilizar «auxiliares de administración», etc.	

## 2. Valoración de cada una de las preguntas planteadas

Sección	Variables	Medida
Primera: Cuestiones generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área políticas públicas</li> <li>• Tamaño</li> <li>• Naturaleza jurídica</li> <li>• Presupuesto</li> <li>• Antigüedad en redes sociales</li> <li>• Número de cuentas gestionadas</li> </ul>	6 preguntas directas

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
1	2	No están suficientemente definidas las áreas y se prestan a confusión
2	5	
3	4	No está clara la diferencia entre la pregunta b y c
4	5	
5	4	No se especifica qué redes sociales son y además suele ser progresiva su incorporación
6	5	

Sección	Variables	Medida
Segunda: Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misión</li> <li>• Valor comunicación</li> <li>• Estrategia redes</li> <li>• Objetivos redes</li> <li>• Impacto en resultados</li> <li>• Utilización</li> <li>• Sistema indicadores</li> </ul>	7 preguntas de las que 3 son directas y 4 siguen una escala Likert de 1-5

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.  
FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

Pregunta número	Valoración	Comentarios
7	4	
8	5	
9	4	Pediría si tiene un Plan de <i>Social Media</i> o Plan de Comunicación
10	5	
11	5	
12	4	Añadiría la opción de si hay personas que pueden ocuparse de la gestión de esas redes sociales
13	5	

Sección	Variables	Medida
Tercera: Gobernanza y toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivos</li> <li>• Nivel decisión</li> <li>• Modo organización</li> <li>• Modo coordinación</li> <li>• Área adscripción</li> <li>• Modo relación</li> <li>• Normativa interna</li> <li>• Protocolo crisis</li> </ul>	8 preguntas de las que 7 son directas y 1 siguen una escala Likert de 1-5

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
14	5	
15	4	Se podría añadir si la propuesta fue de otros miembros de la organización (personal técnico, periodistas...)
16	3	Habría que añadir si se gestiona con medios propios, externalizada a través de una empresa o de forma mixta
17	5	
18	4	Añadiría también la dirección ya que en algunas organizaciones depende directamente del órgano directivo
19	5	
20	5	
21	5	

Sección	Variabes	Medida
Cuarta: Organización y recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo puesto trabajo</li> <li>• Grado dedicación</li> <li>• Nivel estudios</li> <li>• Formación específica</li> </ul>	4 preguntas directas

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
22	5	
23	5	
24	5	Más que el perfil es el nivel
25	5	

<b>DATOS DEL EXPERT@</b>	
Nombre y apellidos	Íñigo Sodupe de Cruz
Profesión / puesto de trabajo actual	Jefe de Servicio
Organización donde trabaja	Ayuntamiento de Madrid
Responsabilidades relacionadas con la gestión de redes sociales que ha desempeñado	Responsable de la cuenta @lineamadrid del Ayuntamiento de Madrid.

### 1. Valoración general del cuestionario

Por favor, en relación al cuestionario remitido, valore los siguientes aspectos utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

<b>ASPECTO A VALORAR</b>	<b>VALORACIÓN</b>
5. Presentación de la encuesta	5
6. Claridad en la redacción de las preguntas	5
7. Relevancia de las preguntas planteadas	5
8. Factibilidad de ofrecer una respuesta a las mismas	4
Comentarios Aclararía si existe la posibilidad de respuesta múltiple o debe responderse a la que más se aproxime dado que algunas preguntas pueden tener respuesta múltiple (equipos compuestos por distintos perfiles profesionales o por funcionarios y personal de empresa externa, por ejemplo).	

### 2. Valoración de cada una de las preguntas planteadas

<b>Sección</b>	<b>Variabes</b>	<b>Medida</b>
Primera: Cuestiones generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área políticas públicas</li> <li>• Tamaño</li> <li>• Naturaleza jurídica</li> <li>• Presupuesto</li> <li>• Antigüedad en redes sociales</li> <li>• Número de cuentas gestionadas</li> </ul>	6 preguntas directas

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
1	4	
2	5	
3	4	
4	4	
5	4	
6	5	

Sección	Variables	Medida
Segunda: Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misión</li> <li>• Valor comunicación</li> <li>• Estrategia redes</li> <li>• Objetivos redes</li> <li>• Impacto en resultados</li> <li>• Utilización</li> <li>• Sistema indicadores</li> </ul>	7 preguntas de las que 3 son directas y 4 siguen una escala Likert de 1-5

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
7	3	
8	5	
9	5	
10	5	
11	4	
12	5	
13	4	

Sección	Variables	Medida
---------	-----------	--------

LAS REDES SOCIALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.  
FACTORES JURÍDICOS E INSTITUCIONALES

Tercera: Gobernanza y toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Motivos</li> <li>• Nivel decisión</li> <li>• Modo organización</li> <li>• Modo coordinación</li> <li>• Área adscripción</li> <li>• Modo relación</li> <li>• Normativa interna</li> <li>• Protocolo crisis</li> </ul>	8 preguntas de las que 7 son directas y 1 siguen una escala Likert de 1-5
------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
14	5	
15	5	
16	5	
17	5	
18	4	
19	5	
20	3	Quizás desdoblaría la a) en función de si se usa y aplica además de existir o existe pero no se aplica
21	5	

Sección	Variables	Medida
Cuarta: Organización y recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo puesto trabajo</li> <li>• Grado dedicación</li> <li>• Nivel estudios</li> <li>• Formación específica</li> </ul>	4 preguntas directas

Por favor, valore cada una de las preguntas que figuran en el cuestionario remitido utilizando la siguiente escala de valoración: (5) muy bien, (4) bien, (3) normal, (2) mal, (1) muy mal.

Pregunta número	Valoración	Comentarios
22	4	
23	5	
24	5	
25	5	



## ANEXO D

### PREGUNTAS DE ENTREVISTA A EXPERTOS

Entrevista a expertos

«Las redes sociales en la Administración General del Estado. Factores jurídicos e institucionales».

Estimad@ expert@,

Actualmente estoy trabajando en mi investigación denominada «Las redes sociales en la Administración General del Estado. Factores jurídicos e institucionales».

Este cuestionario va dirigido a expertos que en algún momento de su carrera profesional haya investigado o trabajado en este ámbito y sirve de complemento cualitativo a una encuesta realizada a gestores de redes sociales en la Administración General del Estado realizada con anterioridad.

El cuestionario está compuesto por tres secciones sobre las que se distribuyen 14 preguntas.

## Bloque 1. La situación actual de las redes sociales de la Administración pública

Han pasado diez años desde que las redes sociales emergieron como tecnología capaz de promover cambios en el sector público.

1. ¿Cómo valoras la situación actual respecto a la implantación y gestión de las redes sociales en la Administración pública española?
2. ¿Crees las redes están contribuyendo a mejorar el valor público generado desde las Administraciones? ¿Cuáles crees que han sido los logros más importantes que se han venido alcanzando en este periodo?
3. ¿Cuáles crees que son las oportunidades y amenazas a las que se enfrenta la gestión de redes sociales en la Administración pública en los próximos años?
4. ¿Cuáles crees que son los factores que pueden mejorar su uso y los obstáculos para su desarrollo a los que se enfrentan las Administraciones públicas?

## Bloque 2. Las redes sociales y su relación con el gobierno abierto

La eclosión de las redes sociales coincidió en el tiempo con la del paradigma del gobierno abierto. Son numerosos los estudios que atribuyen a las redes una capacidad destacada a la hora de abrir Gobiernos haciéndolos más transparentes y más impulsores de la participación y la colaboración.

5. ¿Cómo valoras el momento actual en este paradigma del gobierno abierto? ¿Crees que su implantación en la Administración española está siendo satisfactoria?
6. ¿Puedes constatar en base a tu experiencia que las redes sociales han contribuido a construir Administraciones más abiertas? ¿En qué aspectos?
7. Hace unos días *eldiario.es* publicaba el artículo Del sueño a la pesadilla, ¿qué ha pasado con las redes sociales? <[https://www.eldiario.es/tecnologia/sueno-pesadilla-pasado-redes-sociales\\_0\\_816118535.html](https://www.eldiario.es/tecnologia/sueno-pesadilla-pasado-redes-sociales_0_816118535.html)> en el que se aludía a un cierto desencanto. ¿Crees que las expectativas planteadas respecto al potencial de las redes sociales en la Administración se han visto correspondidas?

### Bloque 3. Las redes sociales y su implantación en las Administraciones públicas

Como expert@ has investigado o trabajado con redes sociales en diferentes Administraciones públicas españolas.

8. ¿Cuáles crees que son las características más destacables de aquellas Administraciones que conozcas están utilizando con éxito las redes sociales en España?
9. ¿En qué atributos se diferencia a tu juicio una Administración pública capaz de obtener valor de la gestión de redes de otra que no sea capaz de lograrlo?
10. ¿Cómo valoras en términos comparados la gestión de las redes sociales en la Administración General del Estado con otras Administraciones? ¿Qué factores crees que pueden hacerlas diferentes?
11. ¿Qué buenas prácticas que puedas conocer ves que serían extrapolables a la gestión de redes sociales en la Administración General del Estado?
12. ¿Hasta qué punto consideras que la utilización política de las redes sociales desde las instituciones impide que estas puedan generar verdadero valor en el servicio público?
13. ¿Qué modelos de gobernanza institucional de las redes consideras más efectivos? ¿Centralizados, descentralizados o mixtos?
14. En términos de organización y recursos, ¿cuáles crees que son las carencias más significativas que impiden que la gestión de redes sociales en la Administración sea más eficaz?



P.V.P.  
19,00 €  
(IVA incluido)

