



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

ISSN: 1134-6035

ISSN: 1989-8991

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Villodre, Julián; Criado, J. Ignacio
Colaboración entre administraciones públicas y ciudadanía
en Twitter durante la crisis del Covid-19 en España
Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 26, 2021, pp. 81-91
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10845>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281567964006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

UAEM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 31-07-2020
Modificado: 16-12-2020
Aceptado: 04-01-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10845>
Páginas: 81-91

Colaboración entre administraciones públicas y ciudadanía en Twitter durante la crisis del Covid-19 en España

Collaboration between public administrations and citizens on Twitter during the Covid-19 crisis in Spain

Julián Villodre

Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0468-8802>

julian.villodrede@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Es Investigador con contrato competitivo FPI-UAM y Candidato a Doctor en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Miembro del Lab Grupo de Investigación Innovación, Tecnología y Gestión Pública (IT_GesPub UAM).

J. Ignacio Criado

Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

ignacio.criado@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor de Ciencia Política y de la Administración, Director Lab Grupo de Investigación Innovación, Tecnología y Gestión Pública (IT_GesPub UAM), Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Investigador Asociado, Center for Technology in Government, State University of New York. Miembro Electo de Consejo Ejecutivo de la Digital Government Society (2020-21).

RESUMEN

Este trabajo plantea como caso de estudio el uso que las administraciones públicas españolas han hecho de las redes sociales y, en particular, de la plataforma Twitter, para interactuar con la ciudadanía como un mecanismo de gestión de crisis durante la pandemia del Covid-19. El trabajo plantea las siguientes preguntas de investigación: *¿cuáles han sido los principales usos en la red social Twitter durante la fase de respuesta a la crisis? ¿cuáles han sido los principales actores implicados en el desarrollo de estas iniciativas virtuales?* Nuestro análisis recurre a la descarga de datos masivos de Twitter, clasificando los diferentes casos en base a una matriz de flujos de información y cooperación en gestión de emergencias: la campaña #EsteVirusLoParamos Unidos, iniciada por autoridades y administraciones públicas con una orientación de servicio público; #YoMeQuedoEnCasa, promovida por la ciudadanía para limitar la movilidad con anterioridad al Estado de Alarma; y #AplausoSanitario, iniciada desde la ciudadanía, y con apoyo de las autoridades, con un marcado carácter emocional y gran repercusión social. Como resultados destacamos que la participación de las administraciones públicas ha sido extensa y ha dejado entrever un uso incipiente de estas plataformas sociales para complementar la prestación de servicios públicos.

PALABRAS CLAVE

Gestión de emergencias; Covid-19; comunicación pública; redes sociales; Twitter.

ABSTRACT

This article presents as a case study the use that Spanish public administrations have made of social media (particularly Twitter) to interact with citizens as a crisis management mechanism during the Covid-19 pandemic. This work poses the following research questions: *what have been the main uses in Twitter during the crisis response phase? What have been the main actors involved in the development of these virtual initiatives?* Our analysis uses big data from Twitter, classifying the different cases based on a well-known matrix of information flows and cooperation during emergency management: the #EsteVirusLoParamos Unidos campaign, launched by authorities and public administrations with a public service delivery orientation; #YoMeQuedoEnCasa, promoted by citizens to limit mobility before the official lockdown; and #AplausoSanitario, started from the citizenship, and with authorities support, that managed to have great emotional and social impact. Our results highlight that the participation of public administrations have been extensive and have revealed an incipient use of these digital platforms to complement public service delivery.

KEYWORDS

Emergency management; Covid-19; public communication; social media; Twitter.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. REVISIÓN DE LITERATURA. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1 COMUNICACIÓN Y COLABORACIÓN DE AUTORIDADES A CIUDADANOS (#ESTEVIRUSLOPARAMOSUNIDOS). 4.2 COMUNICACIÓN Y COLABORACIÓN DE CIUDADANO A CIUDADANO (#YOMEQUEDOENCASA Y #APLAUSOSANITARIO). 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La situación de excepcionalidad vivida en el mundo a consecuencia de la pandemia provocada por el Covid-19 está poniendo a prueba las capacidades de respuesta de las administraciones públicas. En situaciones de emergencia, las redes sociales pueden ayudar a las administraciones a agilizar sus procesos de comunicación, prevención y coordinación de actividades de respuesta. Y así se ha visto desde la literatura especializada en relación con todo tipo de eventos extremos, donde las plataformas digitales han sido empleadas desde la comunicación de riesgos (Wukich, 2016) hasta la coproducción de los servicios con el ciudadano (Chatfield et al., 2013), entre otros. Todavía quedan, sin embargo, lagunas en ese conocimiento, vinculadas a la comprensión de los actores, sus comportamientos y los procesos de colaboración y coproducción que se generan durante este tipo de situaciones (Wukich et al., 2019; Chatfield y Reddick, 2018). De cara a los gestores públicos, esta comprensión es fundamental para dirigir mensajes críticos de forma más precisa y ágil, así como para fomentar comportamientos en la ciudadanía que faciliten la gestión de la crisis y, en última instancia, salven vidas.

En este artículo nos aproximamos a la utilización que autoridades y sociedad están haciendo de las redes sociales, y en particular, de la red social Twitter, durante la crisis del Covid-19 en España. Nos centramos en Twitter ya que es una de las más utilizadas en situaciones de emergencia, y su uso en eventos extremos ha sido bien documentado por la literatura académica (Reuter y Kaufhold, 2018). Nuestro trabajo, se desarrolla en torno a las siguientes preguntas de investigación: *¿cuáles han sido los principales usos en la red social Twitter durante la fase de respuesta a la crisis? ¿cuáles han sido los principales actores implicados en el desarrollo de estas iniciativas virtuales?* Ambas preguntas se responden desde un punto de vista exploratorio y descriptivo, a través del análisis estadístico de datos masivos (*big data*) extraídos de diversos *hashtags* (etiquetas de contenido) en la red social Twitter. Para la detección de estas iniciativas, recurrimos a la matriz de flujos de información y comunicación durante crisis desarrollada por Reuter et al. (2012). El análisis se efectúa teniendo en cuenta la utilidad que Twitter ha podido tener para limitar el avance del virus, así como por la importancia creciente de esta plataforma social para la gestión de las administraciones públicas.

Se espera que el estudio de los casos que se presentan contribuya desde diferentes perspectivas, tanto teóricas como prácticas. En su vertiente más teórica, nuestro trabajo se enmarca en un conjunto de teorías vinculadas a la comunicación y coordinación de emergencias (Sellnow y Seeger, 2013). En particular, puede ser útil para exemplificar y mejorar la comprensión de los procesos comunicativos y colaborativos entre

actores. Esta perspectiva puede complementar, además, estudios recientes sobre el uso y gestión de redes sociales desde el sector público durante la crisis del Covid-19 (Criado y Guevara-Gómez, 2021; Criado et al., 2020; Chen et al., 2020; Cortés, 2020). En el plano práctico, los resultados de este trabajo pueden ayudar a los gestores públicos a desarrollar mejores estrategias en redes sociales que ayuden al control de la pandemia, así como a aprovechar e incentivar la aparición de buenas prácticas ciudadanas en estas plataformas.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Junto con esta introducción, la segunda sección ofrece una revisión de la literatura más relevante sobre gestión pública de crisis y emergencias, poniendo el acento en las redes sociales. La sección tercera muestra el diseño metodológico del trabajo. La sección cuarta ofrece los resultados de los diferentes casos. Finalmente, la última sección se centra en las conclusiones, confirmando los hallazgos de nuestro trabajo, así como presentando enseñanzas de interés para el futuro de la gestión pública de emergencias y crisis.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

Las redes sociales disponen de dos características básicas que las pueden convertir en un aliado poderoso de las administraciones públicas en situaciones como las que plantea la pandemia del Covid-19. Por un lado, se trata de plataformas que, en mayor o menor medida, facilitan la labor de comunicación de información situacional, de operaciones y mitigación de riesgos gracias a que están orientadas a la difusión y propagación de mensajes, si bien las administraciones suelen ser cautias en relación con estos mecanismos (Wukich y Mergel, 2016). Por otro lado, las redes sociales incorporan mecanismos participativos que las hacen idóneas para intentar llevar a cabo tareas de coordinación y colaboración con la ciudadanía, especialmente útiles en momentos donde la capacidad de respuesta de las administraciones se encuentre limitada (Wukich, 2016). El caso de Twitter, como plataforma de *microblogging*, es paradigmático en relación con estas dos características: a través del mecanismo del *retweet* o *RT*, consigue que cualquier mensaje pueda difundirse más allá de los perfiles de la cuenta que envía la información, consiguiendo niveles muy elevados de propagación (Congosto et al., 2017), facilitando la co-producción de la comunicación pública (Chatfield y Reddick, 2018); y de la misma forma, incorpora mecanismos de menciones y respuestas que pueden orientar otras acciones participativas.

En situaciones de emergencia, las redes sociales pueden emplearse para diferentes tipos de comunicación. Para Qu et al. (2009), las conversaciones en redes sociales en respuesta a desastres o crisis pueden clasificarse en cuatro categorías: a) publicaciones basadas en el intercambio de información; b) publicaciones basadas en la opinión, enfocada a proporcionar *feedback* a las autoridades o influir sobre acciones concretas; c) publicaciones vinculadas a la coordinación de acciones (por ejemplo, de rescate); y d) publicaciones enfocadas a la expresión de emociones. Descendiendo en el nivel de detalle sobre la información, Wukich (2016) ha catalogado diferentes tipos de mensajes durante situaciones de emergencia en: a) información de protección, enfocada a la reducción de la exposición al riesgo; b) información situacional, con actualización constante de datos e informes; c) mensajes enfocados en la provisión de recursos; d) mensajes que buscan promover la coordinación de actividades de voluntariado a través de procesos de *crowdsourcing*; e) la retransmisión constante de mensajes con el objeto de mejorar la prevención y mitigación; f) la difusión de las operaciones de respuesta actuales y futuras, mejorando la transparencia de la gestión; g) mensajes dedicados a contrarrestar noticias falsas; y h) la publicación de mensajes con contenido de apoyo emocional.

Por otra parte, la comunicación de las autoridades puede variar dependiendo del momento de la crisis en el que nos encontramos. Así, la literatura académica ha distinguido diferentes teorías vinculadas al desarrollo «en fases» de la crisis (Sellnow y Seeger, 2012), siendo una de las más empleadas el modelo en tres estadios (Coombs, 2012). Este modelo se acerca a la crisis en tres fases: 1) la pre-crisis, el período antes de que ocurra la crisis, donde las administraciones públicas se preparan y emplean las redes de forma rutinaria (Kavanaugh et al., 2012), con envío de mensajes informativos enfocados a la educación y reducción de riesgo (Wukich, 2016); 2) la fase de respuesta, que abarca el momento en el que se produce la crisis, y que suele estar llena de información situacional y mensajes para mejorar la protección ciudadana (Wukich, 2016), desplegándose también las primeras acciones colaborativas (Chatfield y Reddick, 2018); y finalmente, 3) la post-crisis, que abarca el período de recuperación y vuelta a la normalidad, donde continúan también las acciones colaborativas (Chatfield y Reddick, 2018). En este trabajo, nos centramos fundamentalmente en la fase de respuesta.

La colaboración es uno de los resultados posibles de la utilización de redes sociales en situaciones de emergencia. Si bien, esta colaboración no siempre tiende a darse, o ocurre con los resultados deseados. La

literatura ha demostrado que las administraciones públicas pueden mejorar el alcance de sus mensajes dejando en manos de ciudadanía y otros actores la difusión de estos (Chatfield y Reddick, 2018; Chatfield et al., 2013). De la misma forma, la ciudadanía puede generar en muchas ocasiones datos que pueden ser útiles para las administraciones a la hora de entender mejor la crisis y ofrecer una respuesta (Harrison y Johnson, 2019). Sin embargo, esta colaboración no siempre es fructífera. En ocasiones, los datos generados por los ciudadanos como resultado de la colaboración pueden no tener una validez o calidad suficiente para ser considerados por la administración (Harrison y Johnson, 2019), o no ser confiables al no venir de fuentes expertas (Brabham, 2013). De la misma forma, la ciudadanía puede también ser parte de la cadena de difusión de información desactualizada o falsa emitida por ciertos actores (Reuter et al., 2017). Y, en última instancia, simplemente puede no mostrar interés en participar o colaborar con otros actores, permaneciendo como actores pasivos (Reuter et al., 2013).

Uno de los problemas a los que tanto académicos como gestores se enfrentan cuando se aproximan a la utilidad de las redes sociales en la gestión de emergencias es la variedad de actores en estas redes. La problemática parte de la complejidad para la detección del público que utiliza estas plataformas, lo que dificulta que las administraciones puedan dirigir correctamente sus mensajes, así como conocer el impacto real de los mismos, haciendo necesario desarrollar estrategias de segmentado (Barbu, 2014). El estudio del comportamiento de estos actores puede ayudar a mejorar esa comprensión. Pese a la escasez actual de marcos teóricos al respecto, comienzan a aparecer estudios como el de Wukich et al. (2019), centrados en la comprensión de las dinámicas de coordinación y facilitación de comunicación entre actores. Este tipo de estudios pueden aportar valor a modelos de comunicación y coordinación durante la gestión pública de crisis, muy centrados en el uso de plataformas sociales, y donde los actores tienen un gran peso en tanto a su capacidad para iniciar procesos de colaboración (Sellnow y Seeger, 2012).

La variedad de actores que pueden interactuar durante una situación de emergencia en redes sociales es amplia. Junto a las autoridades y los ciudadanos, los medios de comunicación desarrollan un papel esencial durante la respuesta a la crisis, puesto que sus cuentas tienen grandes comunidades preestablecidas, lo que lleva a que la información llegue a un mayor número de personas y facilita la difusión de mensajes procedentes de fuentes oficiales (Ghassabi y Zare-Farashbandi, 2015; Spence et al., 2015). Las asociaciones también cumplen roles importantes durante situaciones de emergencia, empleando las redes para organizar y coordinar a la ciudadanía en ciertas acciones de respuesta o de ayuda (Hughes y Tapia, 2015). Por su parte, los partidos y actores políticos suelen enviar mensajes de apoyo emocional, dando también difusión a fuentes de información oficiales (Villodre y Criado, 2020). Otro actor que suele aparecer especialmente en fases avanzadas de respuesta a la crisis son las celebridades. Estos ciudadanos habitualmente envían mensajes de apoyo emocional, pero arrastran también enormes comunidades de actores que pueden no estar vinculadas a la crisis, pudiendo generar ruido en la conversación o invisibilizando otros mensajes importantes (Villodre y Criado, 2020; Highfield et al., 2013). Finalmente, no debemos olvidarnos de aquellos actores no humanos (bots), que pueden aparecer también en este tipo de situaciones, difundiendo información desactualizada o apoyando masivamente a cuentas que difunden rumores o noticias falsas, poniendo en peligro las estrategias de comunicación de las administraciones públicas (Reuter et al., 2017).

Una primera aproximación para comprender mejor las iniciativas de colaboración y comunicación que surgen en redes sociales durante situaciones de emergencia es partir de la direccionalidad de los flujos de la información. En ese sentido, la propuesta de Reuter et al. (2012) es interesante al presentar una matriz general de flujos de información que nos permite catalogar apropiadamente la comunicación y colaboración en base a cómo fluye la información y hacia qué actores se orienta. Esta matriz se compone de cuatro categorías (Reuter y Kaufhold, 2018; Reuter et al., 2012): a) de *autoridad a ciudadano*, esto es, el flujo de información y de iniciativas de cooperación parte de las administraciones y autoridades públicas; b) de *ciudadano a autoridad*, cuando son las administraciones las que aprovechan el contenido generado por los ciudadanos; c) de *ciudadano a ciudadano*, cuando el ciudadano es generador y receptor de la información; y d) *autoridad a autoridad*, en caso de que se establezcan iniciativas de colaboración inter-organizativas. La categorización que empleamos en este trabajo para detectar y catalogar iniciativas en Twitter durante la crisis del Covid-19 se plantea en torno a esta matriz de flujos.

3. METODOLOGÍA

En los días previos a la declaración del Estado de Alarma (confinamiento civil), que se produjo el 14 de marzo en España, realizamos una exploración inicial de los *hashtags* e iniciativas que iban apa-

reciendo en Twitter, detectándolas y clasificándolas en función de las categorías presentes en la matriz de flujos de información y comunicación de Reuter et al. (2012), presentada con anterioridad. Entre las más interesantes desde el punto de vista de la gestión pública, detectamos las siguientes iniciativas (en *hashtag*): #EsteVirusLoParamos Unidos (autoridad a ciudadano), #YoMeQuedoEnCasa (ciudadano a ciudadano) y #AplausoSanitario (ciudadano a ciudadano). Esta selección de *hashtags* se basó fundamentalmente en el número de mensajes que aglutinó cada una de estas etiquetas (ver figuras en la sección de resultados), así como en su posicionamiento como tendencia en Twitter España durante los días iniciales de la crisis.

La monitorización y extracción de la información se llevó a cabo sobre cada uno de esos *hashtags* gracias a la herramienta t-hoarder_kit (https://github.com/congosto/t-hoarder_kit) (Congosto et al., 2017). Se trata de un software libre capaz de monitorizar en tiempo real las conversaciones en Twitter. Puesto que cada uno de los *hashtags* seleccionados comenzó en momentos diferentes, el inicio de la monitorización varía. Nuestro proceso de escucha y extracción de datos se prolongó desde el 9 de marzo de 2020 (mientras se empezaban a desarrollar acciones de mitigación, pero no se había declarado todavía el confinamiento), hasta el 8 de mayo de 2020 (momento en el que se estaba iniciando la desescalada a lo largo de todo el territorio español). La contextualización de este período debe entenderse en un momento de alta incertidumbre. El inicio de las primeras iniciativas coincide con el aumento de casos y la mayor relevancia televisiva a nivel nacional que tenía la incidencia de la pandemia, así como su comparación inicial con el caso italiano, lo que generó el surgimiento de las primeras iniciativas ciudadanas de autocontención y confinamiento voluntario. La finalización de la monitorización debe entenderse en el marco de un acusado descenso de las interacciones en todas las iniciativas, prolongado en el tiempo, y acompañado del relajamiento progresivo de las medidas de restricción.

El procesamiento de los datos se realizó también empleando t-hoarder_kit. Para cada monitorización de iniciativas, se solicitaron al programa dos tipos diferenciados de datos. Por un lado, se solicitó un recuento por campaña de número total de *tweets* (mensajes), *retweets* (compartición de los mensajes), respuestas, menciones y usuarios únicos en la conversación. Se trata de datos agregados básicos de Twitter, que permiten tener una visión panorámica del impacto y evolución de cada campaña. Todos estos datos se filtraron, además, por semanas, para poder observar con mayor claridad la evolución. Por otro lado, se solicitó al programa para cada campaña un filtrado por cuentas de mayor relevancia en términos de *retweets* recibidos (y, por tanto, de capacidad para conseguir una mayor difusión de sus mensajes). El objetivo de este segundo filtrado fue tener una mejor comprensión de qué actores estaban consiguiendo mayor atención en la conversación, y, por tanto, dirigiendo la iniciativa. Estos datos se procesaron posteriormente empleando hojas de cálculo convencionales.

4. RESULTADOS

En esta sección, presentamos los resultados del estudio. En primer lugar, analizamos la campaña #EsteVirusLoParamos Unidos, impulsada desde las instituciones y con una orientación informativa y de llamada a la colaboración y concienciación ciudadana. Posteriormente, analizamos las iniciativas de #YoMeQuedoEnCasa (promovida por la ciudadanía con el objetivo de limitar la movilidad) y #AplausoSanitario (promovida desde la ciudadanía y secundada por instituciones públicas, en apoyo al personal sanitario).

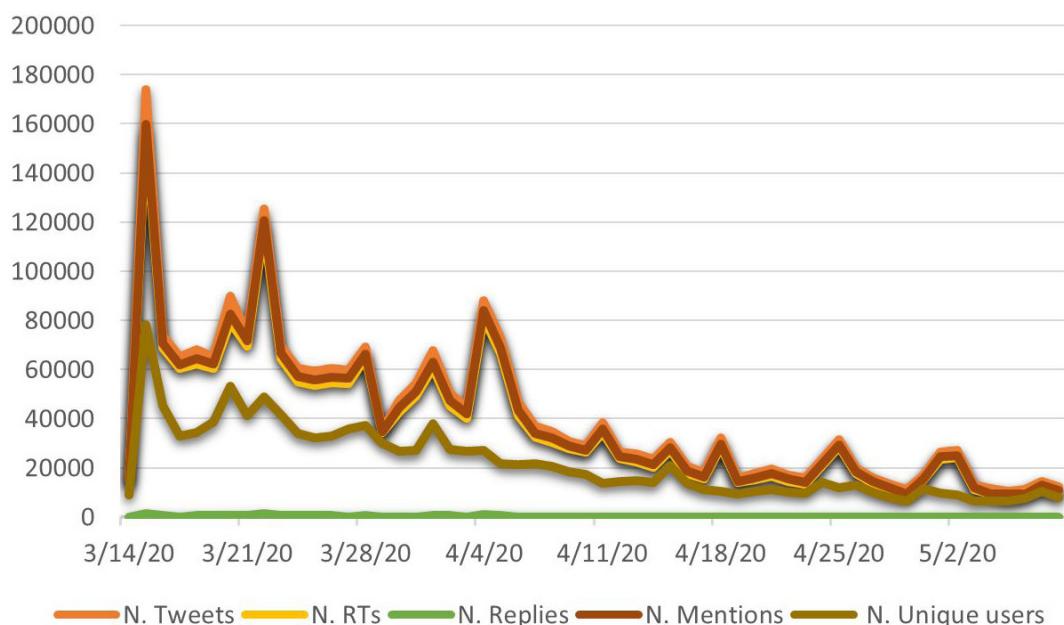
4.1. Comunicación y colaboración de autoridades a ciudadanos (#EsteVirusLoParamos Unidos)

La iniciativa #EsteVirusLoParamos Unidos aparece el día en el que se comunica la declaración del Estado de Alarma en España. Este *slogan* ha sido mostrado continuamente durante las ruedas de prensa del Presidente del Gobierno español, así como en apariciones de otros responsables políticos del gobierno. Se configura como una campaña institucional para concienciar y a la vez agradecer los esfuerzos que los ciudadanos estaban haciendo durante las semanas más duras de confinamiento. La campaña se acompañó de recomendaciones del Ministerio de Sanidad hacia la ciudadanía, así como de mensajes apelando al sentido cívico de la población para frenar la curva de contagios. Se trata, por tanto, de una iniciativa donde la información y el sentido de las acciones ha fluido desde las administraciones públicas y el gobierno hacia la ciudadanía (autoridad a ciudadanos). La Figura 1, muestra la actividad generada en este *hashtag*:

En este caso, y en total para el período analizado, hemos podido extraer más de dos millones de *tweets*. Los períodos de mayor actividad, tanto en menciones como en contenido publicado y difusión, corresponden

a la declaración del Estado de Alarma y su puesta en marcha los dos días siguientes (14, 15 y 16 de marzo, recogiéndose más de 250.000 tweets en esos días). En suma, la conversación generada por este *hashtag* aglutinó a un total de un millón doscientos mil usuarios únicos, y dejó más de dos millones de *retweets* (RTs) (elevada propagación del contenido).

FIGURA 1. DATOS AGREGADOS PARA EL HASHTAG #EsteVirusLoParamos Unidos (DEL 14 DE MARZO AL 8 DE MAYO)



Fuente: elaboración propia.

TABLA 1. DATOS AGREGADOS PARA LAS CUENTAS CON CONTENIDO MÁS COMPARTIDO (TOP10 EN ESPAÑA PARA #EsteVirusLoParamos Unidos)

Nombre	Cuenta (en Twitter)	Retweets recibidos	Retweets enviados
Salud Pública	@saludpublicaes	146.390	115
Policía Nacional	@policia	142.485	5
Ministerio de Sanidad	@sanidadgob	125.376	237
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	@psoe	107.611	144
Gobierno de España	@desdelamoncloa	101.167	141
Pedro Sánchez (Presidente del Gobierno)	@sanchezcastejon	84.436	195
Guardia Civil	@guardiacivil	79.115	73
Ministerio de Defensa	@defensagob	31.751	45
Yolanda Díaz (Ministra de Trabajo y Economía Social)	@yolanda_diaz_	30.350	25
Liga de Fútbol Profesional	@laliga	27.373	57

Fuente: elaboración propia.

Los actores cuyo contenido fue más compartido corresponden en gran medida con perfiles de administraciones públicas y autoridades políticas vinculadas al gobierno y la gestión de la crisis. La Tabla 1

nos muestra los actores más destacados por difusión de mensajes recibida (en *retweets*), es decir, por el alcance que los mensajes han tenido en términos de propagación. La cuenta de Salud Pública (@saludpublicaes), Policía Nacional (@policia) y del Ministerio de Sanidad (@sanidadgob) se encuentran entre las que mayor cantidad de contenido han conseguido difundir. La estrategia de estas cuentas ha sido publicar información con consejos relativos a limitar el alcance del virus como, por ejemplo, medidas de higiene, protocolos de actuación en caso de presentar los síntomas del virus, actualización diaria de datos, ruedas de prensa informativas en vídeo de los responsables públicos, e incluso consejos para sobrellevar la cuarentena y para evitar la difusión de noticias falsas. En términos de *retweets* enviados, el número de mensajes propagados por cuentas como la del Ministerio de Sanidad (237 mensajes de otras cuentas) o Salud Pública (115) es elevado en comparación con las otras iniciativas que analizamos. Aunque las administraciones públicas suelen ser reticentes a la retransmisión de otras fuentes (Wukich y Mergel, 2016), en este caso, los números parecen indicar un interés por aumentar el alcance de mensajes de otras fuentes, siempre oficiales, aprovechando para la gestión de la crisis el potencial de difusión de Twitter, actuando de una manera que podría considerarse, al menos en cierta medida, coordinada por parte de las autoridades.

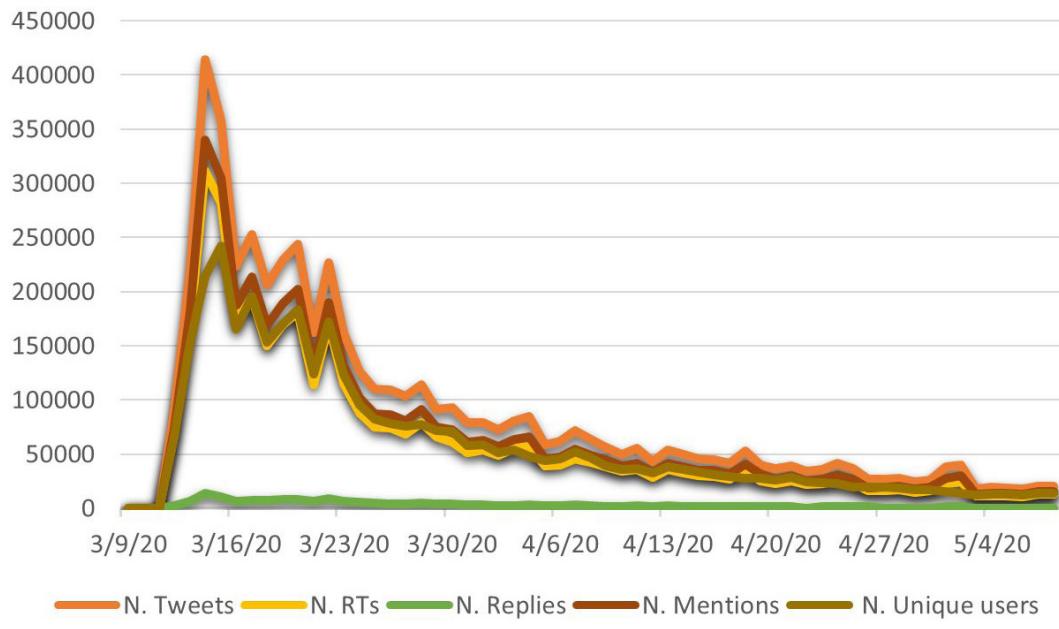
El análisis de actores, por otro lado, nos indica que esta campaña de autoridades ha sido amplificada por los dos partidos de coalición de gobierno. La cuenta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (@psoe) se sitúa como la cuarta con mayor difusión de mensajes utilizando ese *hashtag*, por delante de administraciones públicas directamente vinculadas a la fase de respuesta a la crisis, como la Guardia Civil o el Ministerio de Defensa. La presencia de la Ministra de Trabajo (Yolanda Díaz, Unidas Podemos), aunque en menor nivel, refuerza también la idea de que este *hashtag*, orientado al servicio público, se ha utilizado también como una forma estratégica de influencia y comunicación política (Sellnow y Seeger, 2013).

4.2. Comunicación y colaboración de ciudadano a ciudadano (#YoMeQuedoEnCasa y #AplausoSanitario)

Durante la crisis del Covid-19, la ciudadanía española ha promovido diferentes iniciativas con el objetivo de complementar la acción de las administraciones públicas. Así, la iniciativa #YoMeQuedoEnCasa, se puso en marcha días antes de que se produjese la declaración del Estado de Alarma, con el objetivo de concienciar a las personas de que la situación sanitaria se estaba complicando, y que era necesario reducir desplazamientos innecesarios e iniciar un confinamiento voluntario. A diferencia de la iniciativa analizada en el apartado anterior, #YoMeQuedoEnCasa fue puesto en marcha por la propia ciudadanía (flujo de ciudadanía a ciudadanía), con el apoyo de organizaciones e instituciones privadas y públicas, alcanzando un gran éxito en España. Tanto es así que tardaría pocos días en comenzar a expandirse también a otros países de Latinoamérica, si bien en este trabajo trataremos únicamente su repercusión en España. La Figura 2 muestra los datos agregados para el *hashtag* #YoMeQuedoEnCasa.

Como se observa, tanto en número de *tweets*, como en menciones y difusión (*RTs*, *retweets*), se produce una explosión importante en la actividad de este *hashtag* en los días 12 a 28 de marzo de 2020. En el caso español, la iniciativa tuvo especial repercusión los días anteriores a la declaración del Estado de Alarma (12 y 13 de marzo), así como durante la declaración del Estado de Alarma (14 de marzo, con más de 400.000 *tweets* en un día), y días posteriores. En total, la iniciativa ha dejado más de cinco millones de *tweets*, cerca de 4 millones de *retweets*, y cerca de 4 millones de usuarios únicos.

En términos de actores principales, la iniciativa fue impulsada fundamentalmente por la ciudadanía. La Tabla 2 da cuenta de cómo las principales cuentas con mayor número de *retweets* (propagación) están vinculadas a equipos de fútbol españoles (Real Madrid y Sevilla), a celebridades, como futbolistas (Cesc Fàbregas) y presentadores (David Broncano), así como a una miríada de ciudadanos. Una particularidad de muchos de estos ciudadanos es que, algunos de ellos, teniendo muy pocos seguidores, consiguieron un impacto muy importante gracias a los conocidos como «virales»: mensajes, muchas veces con audiovisuales que, por su contenido curioso o divertido, son altamente difundidos. A través de este tipo de *tweets*, así como de otros contenidos (por ejemplo, el vídeo de un sanitario concienciando a la población y pidiendo colaboración) se fue tejiendo esta iniciativa que buscó, desde la ciudadanía, limitar la movilidad para frenar la curva de contagios. El apoyo dado desde las administraciones públicas a esta iniciativa no fue tan notorio, aunque encontramos casos, como el del Ayuntamiento de Madrid (@MADRID) (aunque no aparece entre las principales cuentas). El número de *retweets* enviados, aunque con ciertas excepciones, fue bajo. Lo que implica que muchas de esas cuentas luego no siguieron desarrollando la iniciativa.

FIGURA 2. DATOS AGREGADOS PARA EL HASHTAG #YoMeQuedoEnCasa (DEL 9 DE MARZO AL 8 DE MAYO)

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2. DATOS AGREGADOS PARA LAS CUENTAS CON CONTENIDO MÁS COMPARTIDO (TOP10 EN ESPAÑA PARA #YoMeQuedoEnCasa)

Nombre	Cuenta (en Twitter)	Retweets recibidos	Retweets enviados
Real Madrid F. C.	@realmadrid	71.638	16
Cesc Fàbregas (jugador de fútbol)	@cesc4official	41.901	1
Cuenta personal de un ciudadano	@2angeela16	27.687	1
Cuenta personal sanitario	@dra_calegria	27.066	1
Cuenta personal de un ciudadano	@mendotv	21.434	1
Cuenta personal de un ciudadano	@navegan_t_	20.268	1
Cuenta personal de un ciudadano	@maalvarezrod	18.047	1
Presentador de televisión y humorista	@davidbroncano	16.735	1
Sevilla F. C.	@sevillafc	16.011	84
Cuenta personal sanitario	@drjrgarcianpanos	15.626	12

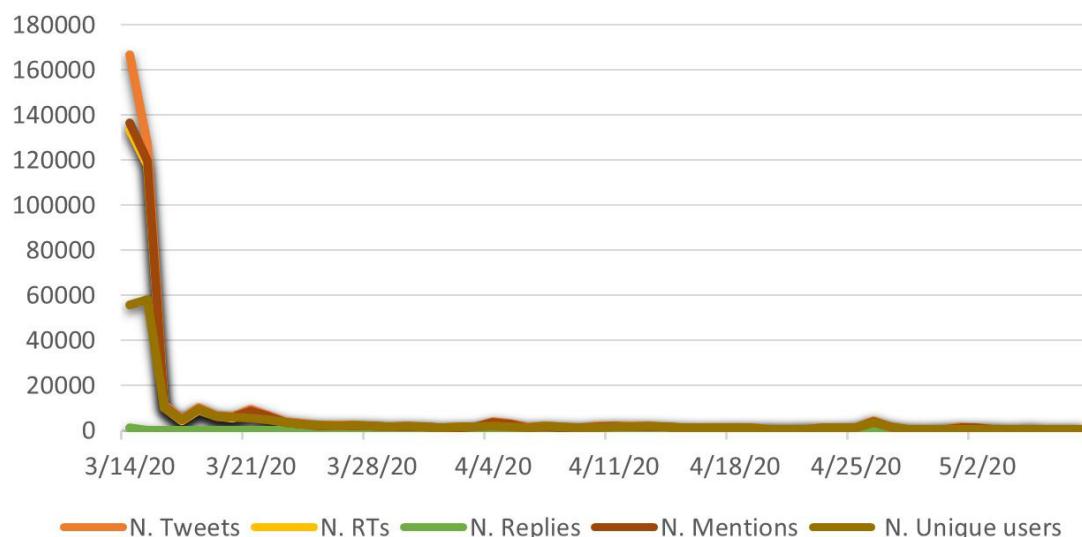
Fuente: elaboración propia.

Otra iniciativa impulsada desde la ciudadanía fue la de #AplausoSanitario. Se trata de una convocatoria que nació de las redes sociales, y que tuvo gran repercusión en toda España. Consistía en unirse a un emotivo aplauso diario sobre las 20:00h, para agradecer al personal sanitario el trabajo y esfuerzo en la lucha contra la pandemia. La iniciativa contó con apoyo institucional y también de los medios de comunicación, y tuvo un gran éxito desembocando en actividades vecinales orientadas a pasar un poco mejor el confinamiento. La Figura 3 muestra algunos datos agregados para la actividad en el hashtag #AplausoSanitario.

Como se aprecia en la figura, la actividad solo genera un pico los días 14 y 15, coincidiendo con las primeras convocatorias y luego desaparece. Esto es así probablemente debido al éxito que tuvo entre ve-

cinos de toda España desde el primer momento. De forma que se estableció como costumbre durante el confinamiento realizar el aplauso. En total, el *hashtag* generó más de 400.000 tweets, y participaron más de 200.000 usuarios únicos.

FIGURA 3. DATOS AGREGADOS PARA EL HASHTAG #AplausoSanitario (DEL 14 DE MARZO AL 8 DE MAYO)



Fuente: elaboración propia.

TABLA 3. DATOS AGREGADOS PARA LAS CUENTAS CON CONTENIDO MÁS COMPARTIDO (TOP10 EN ESPAÑA PARA #AplausoSanitario)

Nombre	Cuenta (en Twitter)	Retweets recibidos	Retweets enviados
Cuenta personal de un ciudadano	@cristobalcl85	16.768	1
Ministerio de Sanidad	@sanidadgob	8.799	1
Consejo General de Enfermería	@cgenfermeria	7.796	2
Agencia de Prensa	@europapress	7.674	1
Guardia Civil	@guardiacivil	6.854	1
Policía Nacional	@policia	6.541	1
Unidad Militar de Emergencias	@umegob	5.639	1
Salud Pública	@saludpublicaes	5.628	1
Unidas Podemos (partido político)	@podemos	5.222	12
Cuenta personal de un ciudadano	@fonsiloaiza	4.993	1

Fuente: elaboración propia.

En términos de actores más destacados, como refleja la Tabla 3, estos fueron variados. La convocatoria fue iniciada por la ciudadanía, pero rápidamente se adhirieron administraciones públicas como el Ministerio de Sanidad, el Consejo General de Enfermería (@cgenfermeria), la Guardia Civil, Policía Nacional, medios de comunicación (@europapress), e incluso partidos políticos (como Unidas Podemos). La iniciativa ha estado muy vinculada al carácter emocional que suele surgir durante situaciones de emergencia (Wukich, 2016; Qu et al., 2009), y a tratar de inculcar en la población la necesidad de ser responsables para reducir el estrés al que se sometía el sistema sanitario.

5. CONCLUSIONES

Durante la crisis del Covid-19, las administraciones públicas españolas han utilizado las redes sociales de forma extensiva. Nuestro trabajo, sin embargo, apunta a que ese uso ha sido desigual y en distintos niveles de intensidad. Por un lado, la iniciativa #EsteVirusLoParamos Unidos, parece haberse vinculado a funciones de prestación de servicio público a través de información, detección de malas prácticas y persuasión de acciones positivas, en la que las administraciones públicas han tenido un papel protagonista como emisor (autoridad a ciudadano). Además, algunas administraciones públicas han empleado de forma extensiva el mecanismo del *retweet* para ampliar el alcance de otras fuentes oficiales. Por otra parte, la iniciativa ciudadana #YoMeQuedoEnCasa (ciudadano a ciudadano), ha podido ser especialmente útil en momentos previos a la declaración del confinamiento, para establecer pautas de cambio de comportamiento en ciudadanos, si bien su alcance e impacto deberá ser estudiado en profundidad. Finalmente, #AplausoSanitario, iniciado por la ciudadanía (ciudadano a ciudadano) y con el apoyo de diversas autoridades, supone un caso de éxito de una iniciativa en espacio virtual con amplio impacto en el mundo físico, capaz de mantener la tensión durante el confinamiento, a la vez que emitir un sentido de pertenencia y apoyo emocional en momentos complicados de la pandemia.

Este trabajo ha constatado un uso incipiente en estas redes para cuestiones que van más allá de la mera comunicación y colaboración. Se trata del avance hacia la consideración de estas plataformas como espacios capaces de promover la prestación de servicios públicos y una gobernanza colaborativa (Criado y Villodre, 2021). En ese sentido, a partir de los resultados de este trabajo sostenemos que las redes sociales, gestionadas adecuadamente, pueden ayudar a que las tareas de coordinación y reducción de riesgos sean más exitosas y factibles a través de una comunicación correctamente dirigida y del aprovechamiento de iniciativas de colaboración ciudadana. Así, las administraciones públicas deben establecer mecanismos de escucha activa para favorecer la aparición de estas buenas prácticas, de la misma forma que para contrarrestar el surgimiento de productos «virales» que puedan suponer riesgos a una gestión eficaz de las crisis. Por otro lado, los resultados de este trabajo abren la puerta a desarrollos futuros que avancen hacia un enfoque empírico-explicativo, estudiando la propensión de distintos tipos de actores hacia contenidos diferenciados, así como a efectuar cruces de datos que investiguen la interacción entre campañas durante la crisis.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo ha contado con el apoyo del Programa On TRUST – CM H2019 HUM-5699 de la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo, así como del Proyecto SmartGov_Local (RTI2018-095344-A-I00), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbu, O. (2014). Advertising, Microtargeting and Social Media. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 163, 44-49. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.12.284>
- Brabham, D. C. (2013). *Using crowdsourcing in government*. IBM Center for The Business of Government (Reports).
- Chatfield, A. T. y Reddick, G. (2018). All hands on deck to tweet #sandy: Networked governance of citizen coproduction in turbulent times. *Government Information Quarterly*, 35(2), 259-272. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.09.004>
- Chatfield, A. T., Scholl, H. J. J. y Brajawidagda, U. (2013). Tsunami early warnings via Twitter in government: Net-savvy citizens' co-production of time-critical public information services. *Government Information Quarterly*, 30(4), 377-386. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.021>
- Chen, Q., Min, C., Zhang, W., Wang, G., Ma, X. y Evans, R. (2020). Unpacking the black box: How to promote citizen engagement through government social media during the Covid-19 crisis. *Computers in Human Behavior* 110 (artículo 106380) <https://doi.org/10.1016/j.chb.2020.106380>
- Congosto, M., Basanta-Val, P. y Sanchez-Fernandez, L. (2017). T-Hoarder: A framework to process Twitter data streams. *Journal of Network and Computer Applications*, 83, 28-39. <https://doi.org/10.1016/j.jnca.2017.01.029>
- Coombs, W. T. (2012). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, responding*. SAGE.
- Cortés, O. (2020). La Administración tras el coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, 24, 6-23. <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10811>
- Criado, J. I. y Guevara-Gómez, A. (2021). Public sector, open innovation, and collaborative governance in lockdown times. A research of Spanish cases during the Covid-19 crisis. *Transforming Government: People, Process and Policy*, en prensa. <https://doi.org/10.1108/TG-08-2020-0242>

- Criado, J. I., Guevara-Gómez, A. y Villodre, J. (2020). Using Collaborative Technologies and Social Media to Engage Citizens and Governments during the Covid-19 Crisis. The Case of Spain. *Digital Government: Research and Practice*, 1(4). <https://doi.org/10.1145/3416089>
- Criado, J. I. y Villodre, J. (2021). Delivering public services through social media in European local governments. An interpretative framework using semantic algorithms. *Local Government Studies*, 47(2), 253-275. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1729750>
- Ghassabi, F. y Zare-Farashbandi, F. (2015). The role of media in crisis management: A case study of Azarbayan earthquake. *International Journal of Health System & Disaster Management*, 3(2), 95-102.
- Harrison, S. y Johnson, P. (2019). Challenges in the adoption of crisis crowdsourcing and social media in Canadian emergency management. *Government Information Quarterly*, 36(3), 501-509. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.04.002>
- Highfield, T., Harrington, S. y Bruns, A. (2013). Twitter as a technology for audiencing and fandom: The Eurovision phenomenon. *Information Communication and Society*, 16(3), 315-339. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.756053>
- Hughes, A. L. y Tapia, A. H. (2015). Social media in crisis: When professional responders meet digital volunteers. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 12(3), 679-706. <https://doi.org/10.1515/jhsem-2014-0080>
- Kavanaugh, A. L., Fox, E. A., Sheetz, S. D., Yang, S., Li, L. T., Shoemaker, D. J. y Xie, L. (2012). Social media use by government: From the routine to the critical. *Government Information Quarterly*, 29(4), 480-491. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.002>
- Qu, Y., Wu, P. F. y Wang, X. (20 de enero de 2009). Online Community Response to Major Disaster: A Study of Tianya Forum in the 2008 Sichuan Earthquake. *42nd Hawaii International Conference on System Sciences*, Waikoloa, Big Island, HI. <http://doi.org/10.1109/HICSS.2009.330>
- Reuter, C. y Kaufhold, M. A. (2018). Fifteen years of social media in emergencies: A retrospective review and future directions for crisis Informatics. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(1), 41-57. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12196>
- Reuter, C., Kaufhold, M. A. y Steinfert, R. (mayo de 2017). Rumors, fake news and social bots in conflicts and emergencies: towards a model for believability in social media. *Proceedings of the 14th ISCRAM Conference*, Albi, France.
- Reuter, C., Heger, O. y Pipek, V. (2013). Combining real and virtual volunteers through social media. En *Proceedings of the 10th international ISCRAM conference*. Germany: Baden-Baden.
- Reuter, C., Marx, A. y Pipek, V. (2012). Crisis management 2.0: Towards a systematization of social software use in crisis situations. *International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management*, 4(1), artículo 1, 1-16. <https://doi.org/10.4018/jiscrm.2012010101>
- Sellnow, T. K. y Seeger, M. W. (2013). *Theorizing crisis communication*. Wiley-Blackwell.
- Spence, P. R., Lachlan, K. A., Lin, X. y Del Greco, M. (2015). Variability in twitter content across the stages of a natural disaster: Implications for crisis communication. *Communication Quarterly*, 63(2), 171-186. <https://doi.org/10.1080/01463373.2015.1012219>
- Villodre, J. y Criado, J. I. (2020). User roles for emergency management in social media: Understanding actors' behavior during the 2018 Majorca Island flash floods. *Government Information Quarterly*, 37(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101521>
- Wukich, C., Hu, Q. y Siciliano, M. D. (2019). Cross-Sector Emergency Information Networks on Social Media: Online Bridging and Bonding Communication Patterns. *American Review of Public Administration*, 49(7), 825-839. <https://doi.org/10.1177/0275074019861701>
- Wukich, C. y Mergel, I. (2016). Reusing social media information in government. *Government Information Quarterly*, 33(2), 305-312. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.01.011>
- Wukich, C. (2016). Government Social Media Messages across Disaster Phases. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(4), 230-243. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12119>