



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Criado Grande, Ignacio

Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la
innovación y la creación de valor público

Buen Gobierno, núm. 15, julio-diciembre, 2013, pp. 8-25

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660536001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos

Desafíos para la innovación
y la creación de valor público

Por Ignacio Criado Grande



RESUMEN

Este artículo pretende indagar en las interacciones entre las redes sociales en las administraciones y el concepto de *open government*, de cara a conocer las potencialidades de aquéllas para lograr innovación y valor público. Así, se realiza un recorrido sucinto sobre el encaje entre el debate normativo que se está desarrollando en torno a la idea de una administraciones y gobiernos más abiertos (*open government*) y la implantación intensiva de tecnologías sociales dentro de entornos públicos. De forma más específica, el trabajo se adentra en las redes sociales como objeto de estudio dentro de la comunidad académica que se interesa por las TIC en la esfera de gobierno, poniendo sobre la mesa cuáles son sus principales características, así como los usos esenciales que a día de hoy se están desarrollando. Adicionalmente, también se han presentado los principales retos que las redes sociales enfrentan en las administraciones y gobiernos actuales de cara a generar innovaciones y valor público. Se concluye sosteniendo la existencia de una relación inevitable en aumento entre *open government* y redes sociales, si bien teniendo en cuenta la existencia de desafíos organizativos, relacionados con la ciudadanía y la propia medición de los efectos esperados que, en su caso, no tienen porqué frenar el impulso de las innovaciones en marcha.

Palabras clave: Innovación, Sector Público, Redes Sociales, Apertura, Transparencia

This article assesses the interactions between social media and the concept open government. In doing so, it explores the capacities of social media to promote public value in public administration. Hence, this article studies social media as a research topic of interest for the community of e-government scholars, regarding to their main features and core uses actually deployed in the public sector. Besides, it pinpoints the challenges that government face to deliver innovation and public value as a result of their implementation in public settings. The conclusion of this article refers to the existence of an inevitable interconnection between the open government movement and the implementation of social media tools in public administration. At the same time, this relationship may address the existing organizational and institutional challenges, the citizens' participation problem, and the measurement of the on-going projects and experiences. Nonetheless, this set of threats should not slow down the progresses of innovative cases in public administration.

Keywords: Innovation, Public Sector, Social Media, Openness, Transparency,

INTRODUCCIÓN

Este artículo se adentra en la adopción, uso y difusión de los medios sociales en las administraciones públicas, teniendo en cuenta el enfoque de gobierno abierto. En particular, este trabajo pretende acercarse a la aportación que la utilización de las redes sociales en las administraciones públicas está realizando a la difusión de una cultura y prácticas relacionadas con lo que se ha venido a denominar gobierno abierto. Así, el punto de partida de este artículo consiste en la siguiente pregunta: ¿las redes sociales permiten administraciones y gobiernos más abiertos? La respuesta que todos los expertos y académicos están planteando es un sí (casi) rotundo. En este artículo, más que cuestionar si la respuesta anterior es correcta, que en parte lo es, se sostiene que no se está observando el fenómeno de las redes sociales en el sector público como lo que de verdad implica: una nueva ola de innovación tecnológica que, si bien cuenta con unas características intrínsecas diferenciales, puede analizarse siguiendo los enfoques convencionales dentro del estudio de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el sector público. Consiguientemente, este trabajo se propone

caracterizar, por un lado, cuáles son los elementos diferenciales de las redes sociales en el sector público y, por otro lado, las problemáticas compartidas con otras olas previas de innovación tecnológica. Con ello, se podrá estar en disposición de conocer mejor cuál es su papel para el fomento de unas administraciones y gobiernos en red y más abiertos a la ciudadanía.

Las siguientes páginas se dividen de la siguiente manera. En la siguiente sección se abre el debate en torno a las administraciones públicas y gobiernos en red y abiertos. A continuación, se proponen las varias clasificaciones en torno a la utilización de las redes sociales en las administraciones públicas. En cuarto lugar, se realiza una aproximación a los principales retos derivados del uso y difusión de las redes sociales en las administraciones públicas, tomando en cuenta su capacidad para fortalecer una cultura y una serie de prácticas relacionadas con principios abiertos. Finalmente, se completa el artículo con unas ideas finales en las que se concretan las principales conclusiones del estudio, poniendo el acento en las relaciones entre el carácter normativo del *open government* y la dimensión práctica de las redes sociales, de cara a comprender su potencial para generar innovación y valor público.

1. EL DEBATE EN TORNO A LAS ADMINISTRACIONES Y GOBIERNOS EN RED Y ABIERTOS

Los planteamientos y filosofía de *open government* no son algo nuevo, sino que proceden de hace tiempo. Al margen de las leyes de acceso a la información pública, entre los trabajos de Parks (1957) o Little y Tompkins (1971), hasta los más recientes de Harrison et al. (2012) o Lee y Kwak (2012), han pasado varias décadas en las que el concepto *open government* ha ido madurando al calor de una nueva generación tecnológica. En ese camino también se sitúa el *Memorandum for Transparency and Open Government* de Obama (21 de enero de 2009). Por tanto, el reciente resurgimiento del *open government* está ligado a la existencia de nuevas herramientas tecnológicas ligadas a la Web 2.0, que permiten un salto cualitativo en el contenido previo de los conceptos transparencia, participación y colaboración. Como ha apuntado Criado (2013: 62), *‘el hecho de que se haya incorporado una nueva generación de tecnologías a la actividad gubernamental implica nuevas oportunidades y retos para los responsables públicos, así como para los actores que intervienen en los procesos políticos y administrativos. Así, tal y como se ha planteado con otros debates previos en torno a la interacción entre Internet y las TIC y gobiernos y administraciones*

públicas, el estudio de este tema debe ir más allá del determinismo tecnológico'. Así las cosas, la filosofía de lo abierto implica atender diferentes dimensiones, nuevos retos y potenciales oportunidades que, sobre todo, se ligan a la nueva generación de tecnologías sociales que ha emergido con fuerza durante los últimos años.

Las nuevas tecnologías sociales suponen una nueva ola de innovación tecnológica, que también tiene un calado importante en el sector público. Las tecnologías de la Web 2.0 incluyen blogs, wikis, conectores de redes sociales (por ej., *Facebook* o *Myspace*), modos de comunicación basados en la web (por ej., chats), intercambio de fotografías (por ej., *Flickr*, *Instagram*) y vídeo (por ej., *YouTube*), microblogging (por ej., *Twitter*), redes sociales profesionales (*LinkedIn*, *NovaGob*) y otras (por ej., *mashup*, *tagging*, *widgets*...). El potencial de las tecnologías sociales en el sector público se vincula a algunas de sus principales propiedades para mejorar su conexión con el exterior. De manera consecutiva, dentro de esta vertiente las potencialidades se derivan de los siguientes aspectos (Chun *et al.*, 2010): las nuevas capacidades disponibles de búsqueda de recursos de información y conocimiento; las oportunidades para enlazar que permiten desarrollar redes sociales complejas y valiosas; las posibilidades para publicar que facilitan intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos; el desarrollo del marcado de información que ayuda a las personas a organizar y conectar la información para su efectiva compartición, haciendo que se extienda el conocimiento de una manera más efectiva dentro de un ámbito concreto. Todo ello se ve concretado en el hecho de que las oportunidades de difusión se multiplican con las redes sociales digitales mediante las funciones de señalización y filtrado colaborativo que llevan a cabo los propios usuarios

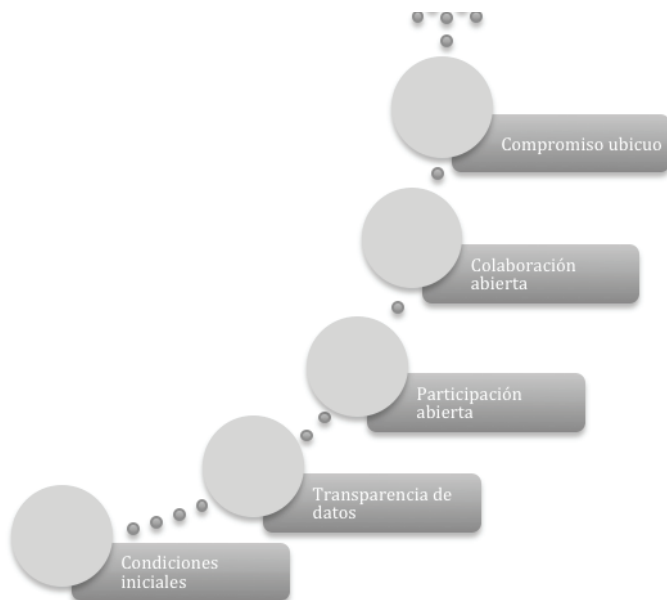
Esta nueva generación tecnológica que se crea a través del uso de estos medios sociales se fundamenta, al menos, en tres pilares necesarios para entender el nuevo papel de esta generación de tecnologías dentro de las administraciones públicas (Criado, 2012). Por un lado, a través de las mencionadas herramientas los individuos actúan como agentes activos en la producción de contenidos web, convirtiéndose en *pro-sumidores*. La Web 2.0 incluye una colección de medios sociales a través de los cuales los individuos se convierten en protagonistas de la creación, organización, edición, combinación, intercambio, comentario y evaluación de contenidos web, así como en la formación de redes sociales a través de la que interaccionan y se enlazan entre ellos (Chun *et al.* 2010). Con la Web 2.0 estas actividades pasan a ser desarrolladas por seres humanos organizados en torno a comunidades, más o menos estructuradas, utilizando la red como modelo organizativo básico. Un ejemplo de ello es la posibilidad que tienen los individuos para crear etiquetas (*tags*) de sus vídeos preferidos en *YouTube*. Cuando una persona comparte y etiqueta un vídeo usando 'Shakira', 'Barcelona', 'concierto', '2011', además de demostrar interés por una determinada cantante, está facilitando que otros usuarios puedan localizar más fácilmente ese contenido en ulteriores búsquedas.

Por otro lado, a la hora de entender el potencial para las organizaciones públicas que se encuentra detrás de la Web 2.0, hay que caracterizar el principio de la "inteligencia de la multitud" o "inteligencia colaborativa". En la Web 1.0 los contenidos de las organizaciones son creados por ellas mismas, bajo el principio de que la "autoridad interna lo conoce todo", de manera que las personas son consideradas simplemente como consumidoras de datos, información o servicios. En un entorno de Web 2.0 la innovación en el sector público está ligada al público que se encuentra fuera de los límites formales de la organización, que tiene la capacidad, no sólo para generar infor-

mación y contenidos, sino también para evaluarlos de manera continua. A modo de ejemplo, los contenidos de la *Wikipedia* se construyen de una manera colaborativa por millones de personas desconocidas entre sí y cuyas contribuciones son evaluadas constantemente por el resto de usuarios. Aquí, la autoridad y prestigio se transparentan en base a lo que la comunidad de usuarios lee, comenta, visita, valora, comparte, etc., no sobre lo que unos pocos bien informados consideran que es mejor.

En tercer lugar, la Web 2.0 implica un proceso de creciente desintermediación de las actividades entre particulares y organizaciones. La Web 2.0 denota una transformación en los procesos de creación de valor, ya que las personas pueden llevar a cabo muchas actividades que previamente requerían la intermediación de un profesional, una empresa, un partido político, etc. En consecuencia, la Web 2.0 facilita una alteración de las dinámicas de relación, al generar lazos con mayor horizontalidad y menor coste. Así, la intermediación que no aporta valor a las personas se pondría en tela de juicio. Un ejemplo de ello es la transición de las industrias culturales hacia nuevos modelos de negocio en un contexto en que la relación directa entre creadores y usuarios es cada vez más factible sin los intermediarios tradicionales.

Los aspectos anteriores suponen una transición hacia una realidad en la que las redes sociales y el *open government* se convierten en ámbitos imprescindibles, y cada vez más presentes, en los gobiernos y las administraciones públicas. En ese sentido, el debate sobre las administraciones y gobiernos en red y abiertos se entrecruza, depositando la vertiente del gobierno abierto en la esfera de lo normativo, mientras las redes sociales se convierten en la dimensión empírica o práctica en la que se van perfilando las nuevas oportunidades para la innovación de la acción gubernamental. Así, el enfoque de madurez de gobierno propuesto por Lee y Kwak (2012) demuestra que la mayoría de las cuestiones relacionadas con la transparencia, participación y colaboración, como principios del open government, tienen que ver con el despliegue de potencialidades que ofrecen las tecnologías sociales, de cara a la generación de compromiso y valor público (ver Figura 1). A medida que se avanza en los cinco niveles propuestos, se plantea un incremento en la madurez del gobierno abierto, del compromiso público y de la creación de valor, al mismo tiempo que se acrecienta la complejidad técnica y gerencial, así como los riesgos y desafíos de este tipo de estrategias.

Figura 1. Modelo de Madurez de Gobierno Abierto

Fuente: adaptado de Lee y Kwak (2012: 496)

Lo anterior se observa a través de una aproximación a cada uno de los niveles de desarrollo planteados por los autores citados más arriba. En cada uno de los cinco niveles considerados (condiciones iniciales, transparencia de datos, participación abierta, colaboración abierta y compromiso ubicuo) se tienen en cuenta una serie de dimensiones clave: capacidades/procesos, impactos y métricas. La mayoría de los aspectos planteados tiene una relación muy estrecha con la utilización de redes sociales, de manera que el debate sobre el *open government* se concreta en la utilización cada vez más intensiva de las tecnologías sociales. Lo anterior, plantea la necesidad de focalizarse en cómo se están utilizando las redes sociales por parte de las administraciones públicas en la realidad, de cara a conocer sus resultados en el proceso de creación de valor público e innovación administrativa que está detrás del discurso sobre las administraciones y gobierno en red y abiertos.

2. TIPOLOGÍAS SOBRE LAS REDES SOCIALES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las implicaciones de las redes sociales en las administraciones públicas se han analizado de una manera relativamente reciente como consecuencia de su novedad. En realidad, todavía existen escasas aportaciones que muestren de una manera empírica cuáles son los resultados y las aportaciones reales de la implantación de las redes sociales para la acción de gobierno. No obstante ello, los primeros trabajos en la materia muestran, por un lado, que las diferencias de las tecnologías

sociales son elevadas en términos de instrumentos, objetivos y temas de interés en las dinámicas de implantación; por otro lado, y lo que resulta más relevante, que las redes sociales se están utilizando de una forma diferenciada en las administraciones públicas siguiendo estrategias más o menos declaradas.

2.1 ÁMBITOS DE INNOVACIÓN ADMINISTRATIVA A TRAVÉS DE REDES SOCIALES

De entrada, hay que considerar tres aspectos a partir de los cuales se ha planteado la innovación administrativa a través de las redes sociales. Criado et al., (2013) diferencian tres dimensiones para aproximarse a este ámbito: herramientas, objetivos y temas. En primer lugar, se trata de los instrumentos y aplicaciones que las administraciones públicas usan de manera explícita. En segundo lugar, se plantea la existencia de algunos resultados o fines derivados del uso de las redes sociales que es necesario definir. En tercer lugar, se asume la existencia de diferentes aspectos relacionados con la generación de conocimiento en torno a las redes sociales en el sector público que es necesario considerar. En torno a estos tres ejes o ámbitos se pueden contemplar las posibilidades de innovación derivadas de una implantación intensiva de las redes sociales en las organizaciones públicas.

Como se ha mencionado, siguiendo a Criado et al., (2013), primero existe un conjunto de herramientas que es necesario identificar. Las herramientas sociales más usadas en las administraciones públicas se corresponden con aquellas más extendidas en la sociedad (Facebook, Twitter, YouTube, Flickr, LinkedIn, NovaGob, *masbup*, *tagging*, *widgets*, etc.), lo cual se confirma en los trabajos realizados por los autores de la comunidad académica que está analizando este fenómeno. El estudio cuantitativo de Bonson et al., (2012) valida esta conclusión en el nivel de gobierno local de la Unión Europea, de la misma manera que sugieren Snead (2013), Bridges *et al.* (2012), Kavanaugh et al. (2012), en los Estados Unidos o Sandoval-Almazán et al. (2012) en los estados mexicanos. En definitiva, este grupo de herramientas se considera en la medida que permiten innovar las relaciones con el público, en cierta medida como resultado de su elevado nivel de difusión social y su alta popularidad dentro de las administraciones públicas. Complementariamente, se han implantado redes sociales con un enfoque más singularizado, generalmente foros orientados a la discusión o mecanismos de participación (Kardara et al., 2012; Wimmer, et al. 2012), centrados en la solución de ciertos problemas sociales concretos, con un enfoque *ad hoc* en comparación con las tecnologías sociales más extendidas. Así, la multiplicidad de herramientas supone reconocer la complejidad de las mismas y plantear la amplia oferta disponible para las administraciones públicas de cara a generar innovaciones y valor público.

En segundo lugar, la atención a los objetivos ligados al uso de las redes sociales en el sector público se han orientado a un número notable de diferentes áreas, incluyendo las facetas de transparencia, participación y colaboración, pero también apertura, buen gobierno, ahorro de costes, etc. Ya se ha mencionado el predicamento normativo adquirido por el *Memorandum for Transparency and Open Government* de Obama (21 de enero de 2009) y sus tres objetivos clave: transparencia, participación y colaboración, a seguir como ejes de las estrategias de gobierno abierto. De la misma, las estrategias y guías de uso de medios sociales definen los logros a alcanzar inclu-

yendo categorías como apertura, transparencia, participación ciudadana, empoderamiento, efectividad gubernamental, eficiencia gerencial, ahorro de costes, buen gobierno o satisfacción del empleado público (Criado & Rojas-Martin, 2013; Hrdinová et al., 2010). De manera más concreta, Bertot et al. (2012a) sugieren la existencia de tres objetivos de política en las agencias federales de los Estados Unidos en relación con la implantación de las redes sociales: accesibilidad e inclusión social; privacidad, seguridad y archivo; y gobernanza y gobernabilidad. En consecuencia, la variedad de objetivos y propósitos es potencialmente alto, tal y como subraya la investigación mencionada sobre redes sociales en las administraciones públicas.

En tercer lugar, los temas que se pueden plantear en relación con las redes sociales son diversos, incluyendo la utilización de variadas teorías de estudio, metodologías y métodos de análisis de datos, áreas de política pública, así como niveles de gobierno. Para empezar, la literatura sobre redes sociales se ha centrado en el concepto de Web 2.0 o Administración 2.0 (Antttiroiko, 2010; Bonson et., 2012; Sandoval-Almazan et al., 2011), si bien es cierto que también se ha vinculado a los conceptos de *open government*, así como transparencia administrativa (Bertot et al., 2010; Bertot et al., 2012b; Harrison et al., 2012; Lee & Kwak, 2012; Luna-Reyes & Chun, 2012), participación ciudadana (Linders, 2012; Nam, 2012), o colaboración inter-administrativa (Gil-García, 2012b). Al mismo tiempo, también se están empezando a utilizar enfoques convencionales del e-gobierno para el estudio de los medios sociales, tales como el neoinstitucionalismo, los enfoques socio-técnicos o las teorías de la estructuración (Criado et al., 2013). Lo importante de la utilización de estos enfoques es que pueden facilitar explicaciones sobre las implicaciones de las redes sociales en las administraciones públicas (Mergel, 2012b). Así, la generación de innovación y valor público a través de las tecnologías sociales parece combinar el mismo tipo de expectativas de ventajas para las administraciones públicas, pero también los mismos retos para entender los procesos operativos, de la misma forma que otras olas previas de innovación tecnológica.

2.2 ESTRATEGIAS DE USO

Junto a los aspectos anteriores, hay que señalar que las administraciones públicas están desarrollando estrategias de uso diferenciadas de los medios sociales. En particular, Mergel (2013) diferencia tres tipos de estrategias: *push*, *pull*, *networking*. A ellas se acompaña una estrategia todavía escasamente desarrollada que está ligada a la prestación de servicios electrónicos a través de las redes sociales (*transaction and e-services*). Cada una de las estrategias mencionadas se relaciona con algunas características concretas que permiten diferenciar su presencia dentro de los medios sociales. Obviamente, las tipologías basadas en modelos evolutivos, tal y como las desarrolladas para caracterizar la evolución del gobierno electrónico, no logran capturar todo el fenómeno en su conjunto, pero sí facilitan una posible aproximación a los ejes más relevantes. A continuación, se describen los tipos ideales planteados de una manera algo más detallada.

Estrategia Push. En el primer caso, se destaca la visión comunicativa y unidireccional de la utilización de las redes sociales en las administraciones públicas, en forma de extensión de los portales web. De una manera más táctica, la razón esencial para usar los medios sociales consiste aquí en lograr la representación de la agencia o departamento correspondiente en todos los canales posi-

bles. La idea de base es que la extensión del éxito de redes sociales como Facebook y Twitter lleva a pensar a los responsables de comunicación de las organizaciones públicas que es necesario estar presente en ellas para acercarse adonde la ciudadanía se encuentra. En este sentido, cada vez más gobiernos y administraciones públicas disponen de cuentas en las principales redes sociales, abren blogs o desarrollan sistemas RSS. Esta lógica de representación implica la consolidación de una estrategia *push*, en la que no se invierten recursos adicionales para diseñar contenidos de manera específica para las redes sociales. Los responsables de comunicación en estas organizaciones no suelen tener todavía confianza en este tipo de canales e, incluso, en algunos casos son poco proclives a abrirse a la interacción con otros actores del entorno. De hecho, se suele seguir el modelo de mensajes de prensa, desde una perspectiva centralizada, lo que deja poco espacio para la innovación y la creación de valor público.

Estrategia Pull. En el segundo caso (estrategia *pull*), ya se plantea la existencia de una estrategia que involucra a la audiencia a través del desarrollo de algún tipo de interacción, lo que se puede traducir en algunos comentarios en Facebook, o bien algunos retuits en Twitter. En este caso, la estrategia de presencia en los medios sociales se orienta a potenciar el compromiso, dado que las páginas web tradicionales no logran alcanzar esta dimensión. A través de esta estrategia se reconoce la necesidad de relacionarse con la ciudadanía desde una perspectiva más conversacional e interactiva. La experimentación de este tipo de mecanismos es todavía muy reducida en el sector público, dado que implica romper con determinadas barreras tradicionales. En todo caso, en algunos casos se ha dado el paso de generar mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden enlazarse de una manera más participativa con las instituciones públicas. En este caso, la generación de innovación y valor público se residencia en la oportunidad que se ofrece a los ciudadanos para generar, compartir o coproducir contenidos y acciones, que después son replicadas por los portales web de las agencias gubernamentales. En definitiva, se va más allá de una mera representación o generación de contenidos específicos para los medios sociales y se activa la participación y el compromiso ciudadano.

Estrategia Networking. En tercer lugar (estrategia *networking*), la utilización de las redes sociales goza de un componente altamente interactivo, con una cantidad importante de relación en dos sentidos entre las administraciones públicas y los actores externos con los que se conecta. En este caso, las administraciones públicas se centran, no sólo en facilitar el desarrollo de conversaciones con los actores del entorno, sino también promover la generación de redes de interacciones derivadas de la generación de contenidos, la compartición y la co-producción de actividades, facilitando la socialización entre los propios ciudadanos. En este caso, la creación de contenidos públicos se orienta a la reutilización, la compartición, la recombinación y mediante esa vía se produce la generación de innovación y valor público, que en este caso tiene un alto contenido social y directamente atribuible a la ciudadanía. En suma, esta estrategia de presencia en las redes sociales supone la profundización en la interacción con el público mediante el desarrollo de una estrategia en red que incrementa la influencia de las organizaciones a través del papel creciente de los individuos y organizaciones con los que se relaciona.

Estrategia e-Services. En cuarto lugar, las redes sociales pueden promover la creación de nuevos servicios a la ciudadanía, o lo que es lo mismo, la extensión de los servicios públicos electrónicos a través de las tecnologías sociales. Desde el punto de vista de Mergel (2012a), esta dimensión de las redes sociales raramente se ha ensayado y se encuentra en fase experimental; supone un nivel superior en la implantación de las redes sociales para innovar y crear valor público, en la medida que se refiere a que las agencias gubernamentales se comprometen a trabajar la retroalimentación de los ciudadanos para producir respuestas en forma de servicios. Desde nuestro punto de vista, esta perspectiva reproduce la misma visión que en el pasado se planteó respecto de los servicios públicos electrónicos, aunque en este caso se centra en que éstos puedan disponer de un espacio para la innovación que anteriormente era desconocido. De hecho, los nuevos servicios públicos ligados a las redes sociales deberían contar con el efecto red para encontrar su máxima expresión.

3. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LAS REDES SOCIALES PARA LA CREACIÓN DE INNOVACIÓN Y VALOR PÚBLICO

Las implicaciones de las redes sociales en las administraciones públicas son potencialmente muy elevadas de cara a la generación de innovaciones y valor público, si bien los desafíos son igualmente importantes. En este sentido, los autores que han ofrecido resultados sobre este tema plantean diferentes retos que son relevantes en relación con la utilización de los medios sociales (Criado et al., 2013, Mergel, 2012b), de manera que aquí nos centraremos en algunos aspectos, entre todas las cuestiones que potencialmente sería posible atender. En concreto, este trabajo se aproxima a las cuestiones relacionadas con los retos organizativos, el papel de los ciudadanos, así como la medición del impacto y resultados de las redes sociales. Con ello se espera ofrecer una visión de conjunto, si bien no completamente exhaustiva, sobre los potenciales desafíos y oportunidades que enfrentan las redes sociales en el futuro próximo dentro del sector público.

En lo que respecta a los *retos organizativos e institucionales*, las redes sociales en las administraciones públicas se enfrentan al tipo de problemas que afectaron a otro tipo de tecnologías previas. En este sentido, las redes sociales no van a transformar *per se* la manera de actuar de las administraciones públicas, sino que como ya se puso de manifiesto en el pasado, las TIC ofrecen nuevas rutas orientadas a mejorar el sector público, teniendo en cuenta los constreñimientos institucionales existentes (Criado, 2009). En este sentido, los medios sociales suponen una nueva ola de difusión tecnológica dentro de las administraciones públicas, con importantes elementos comunes con otras previas, sobre todo, las promesas iniciales de transformación derivadas de su implantación. Al mismo tiempo, las redes sociales llevan implícito un aspecto diferencial respecto de otras tecnologías anteriores, esto es, el hecho de que las interacciones son completamente observables desde el exterior de las organizaciones. O lo que es lo mismo, tal y como ha expuesto Mergel (2012b), cada problema o irresponsabilidad cometida es rápidamente reportada por el público e, incluso, replicada y reproducida en otros medios sociales. De manera que la inmediata transparencia supone un reto importante de cara a superar tradicionales ideas sobre la manera de relacionarse con el público.

Por otro lado, aparece la cuestión de la rapidez de los cambios asociados a las redes sociales y su capacidad para impregnar la lógica convencional de funcionamiento de las administraciones públicas. En este sentido, muchos todavía ven las tecnologías relacionadas con la e-administración como inmaduras e incapaces de desarrollar todo el potencial de cambio que supuestamente atesoraban en un primer momento. En especial, ese potencial no se ha desarrollado como consecuencia de la incapacidad para incrementar la apertura de las administraciones públicas, así como para ofrecer información de manera más transparente a los ciudadanos. Aquí se cierne la cuestión de si las redes sociales caerán en una dinámica semejante según la cual las transformaciones no podrían desarrollarse en un espacio de tiempo pequeño, como consecuencia de los bloqueos institucionales derivados de una manera de hacer tradicional *top-down*.

Desde un punto de vista organizativo, la posibilidad de potenciar innovación y valor público se relaciona con el carácter dinámico que impregna las redes sociales, así como con la capacidad de sus promotores en las administraciones públicas para superar las barreras institucionales que se ciernen sobre su implementación. El cambio organizativo ligado a las redes sociales no es posible sin transformar los elementos institucionales asociados a las formas de hacer, las rutinas, los símbolos, etc., que imprimen las pautas de acción de las administraciones públicas. Por consiguiente, las administraciones públicas deben aproximarse a las redes sociales desde dinámicas abiertas, que eviten, por ejemplo, la tentación de controlar todos los contenidos presentes en las redes sociales de las que forman parte y facilitando los cambios a través de la experimentación de nuevas prácticas de relación con la ciudadanía basadas en dinámicas de colaboración, co-producción y co-creación. Desde ahí se pueden lograr los cambios en los comportamientos internos necesarios para actualizar las reglas y las regulaciones, así como los arreglos institucionales existentes.

En lo que hace referencia a la *ciudadanía y las redes sociales*, resulta de especial importancia el conocimiento de quiénes son los que se relacionan con el sector público mediante este nuevo grupo de medios sociales. A día de hoy se han extendido argumentos más fundados acerca de quienes crean contenidos o interaccionan con las organizaciones en este nuevo ámbito digital. Una primera idea se relaciona con el principio 90-9-1, por el que el número de personas que crean contenidos en Internet representa aproximadamente el 1% de las personas que los observan (*actives* o *sparks*), el 9% se dedica a la edición o modificación de contenidos de otros o contribuyen de manera esporádica (*sporadics*), mientras el 90% restante sólo lee u observa los contenidos sin contribuir (*lurkers*) (Brandtzaeg & Heim, 2011). Si bien se pueden encontrar otro tipo de categorizaciones, lo importante es que se tenga en cuenta que incluso un número limitado de participantes tiene un potencial elevado de influencia como consecuencia de la viralidad, inmediatez y autoridad, sobre todo, dentro de los nuevos medios sociales. A su vez, las acciones de los menos activos producen información clave para la potencial mejora de los sistemas de prestación de servicios. En definitiva, disponer de un conocimiento exhaustivo de quienes interaccionan con las administraciones públicas a través de los medios sociales resulta importante de cara a conocer su potencial de cambio.

Al mismo tiempo, no cabe duda de que el fenómeno de las redes sociales digitales en el sector público alcanza a un porcentaje todavía limitado de la población. Como en otros ámbitos relacionados con Internet, las administraciones públicas deben, no sólo promover el acceso al mayor número posible de ciudadanos, sino también ser conscientes de que la interacción que pueden lle-

var a cabo en la actualidad se reduce a tipologías o perfiles específicos. En positivo, este tipo de instrumentos puede facilitar la interacción con grupos sociales que tradicionalmente son reticentes al contacto con las entidades públicas de cualquier país, sobre todo, los más jóvenes, pero también otros, como extranjeros no residentes o emigrantes residentes en otros países. En este sentido, una de las promesas para la difusión de este tipo de experiencias reside en que su éxito depende de usuarios especialmente activos, capaces de generar una difusión muy rápida de las iniciativas implantadas.

Por todo lo anterior, la capacidad de innovación y generación de valor público a través de las redes sociales se asienta en el hecho de comprender la diversidad de las audiencias que interaccionan con el sector público. Si bien todavía nos encontramos ante un fenómeno en expansión, las administraciones públicas deben ser capaces de aprovechar la diversidad de perfiles y actores que interaccionan en las redes sociales de cara a generar un ámbito de mejora en el que la colaboración con el entorno se convierta en la pauta esencial de trabajo. La creación de valor público significa cada vez más ser capaces de acometer acciones públicas en las que se maximice su alineamiento con las necesidades sociales, algo que es posible potenciar mediante un conocimiento lo más detallado posible de las interacciones con la ciudadanía a través de esta nueva generación de tecnologías.

El tercero de los principales desafíos apuntados se refiere a la *medición del impacto de las redes sociales en las administraciones* y su utilización para mejorar las acciones públicas. Uno de los aspectos más relevantes aquí se refiere a la preocupación por conocer los efectos que está generando la implementación de los medios sociales en el sector público, en general, así como en diferentes esferas de sus organizaciones y en sus distintas áreas de política pública. Esta preocupación se espera que crezca de una manera importante en la siguiente fase de implantación de las redes sociales en las administraciones públicas, de manera que la atención a los efectos en tiempo real serán de los más relevantes. En este sentido, la disponibilidad de instrumentos de medición y visualización fiables no es sólo una necesidad para las administraciones públicas, sino que también se convierte en algo que en sí mismo demanda la ciudadanía para generar verdadero valor derivado de la interacción con el sector público.

Hasta el día de hoy, los impactos percibidos de las redes sociales derivan de varias fuentes. En concreto, esos efectos se unen a la percepción de mayor o menor apertura de las burocracias públicas, la colaboración con otras agencias en el proceso de políticas públicas, la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, la maximización de recursos para los procesos desarrollados o una diseminación de información más rápida y accesible. Sin embargo, el reto no es sólo hacer más claras las potenciales innovaciones ligadas a los medios sociales en el sector público, sino también proporcionar evidencias más sólidas y con más capacidad de réplica en diferentes contextos. Por ello, las administraciones públicas han de generar y ofrecer al público instrumentos para mejorar la comprensión de los avances en el uso de los medios sociales.

De tal forma, la generación de innovación y valor público dentro de esta dimensión se relaciona muy estrechamente con el fomento del *big data* y la potencialidad para mejorar el diseño de las acciones públicas. La implantación del análisis *big data* en el sector público se relaciona en buena medida con la disponibilidad de información producida a partir de las interacciones que se producen en las redes sociales. Ahora, esa información tiene un carácter singular en base a su mayor volu-

men, velocidad y variedad (McAfee & Brynjolfsson, 2012). Por tanto, el análisis de *big data* puede facilitar el desarrollo de inteligencia organizativa desde los datos y traducirla en mejoras en los procesos de creación de valor en las organizaciones, por ejemplo, a través del análisis de sentimientos sociales. Así, el diseño de las políticas públicas puede enriquecerse de la combinación de técnicas de modelación y simulación de datos para el análisis de políticas públicas y decisiones públicas en escenarios colaborativos (Purón-Cid, *et al.*, 2012). En consecuencia, la innovación pública surge aquí del reforzamiento de la conversación entre los participantes en los procesos de gestión y política pública, de manera que los medios sociales podrían servir de soporte a individuos y comunidades para resolver problemas públicos y evaluar sus consecuencias.

4. IDEAS FINALES. REDES SOCIALES Y OPEN GOVERNMENT, ¿RELACIÓN INEVITABLE?

Este artículo se ha orientado a reflexionar sobre las interacciones entre la implantación de las redes sociales en las administraciones y el ideal del *open government*, tratando de conocer las potencialidades de aquéllas de cara a lograr innovación y valor público. En las páginas anteriores se ha realizado un recorrido sucinto sobre el encaje entre el debate normativo que se está desarrollando en torno a la idea de unas administraciones y gobiernos más abiertos y la implantación intensiva de tecnologías sociales dentro de entorno públicos. De forma más específica, el trabajo se ha adentrado en las redes sociales como objeto de estudio dentro de la comunidad académica que se interesa por las TIC en las administraciones públicas, poniendo sobre la mesa cuáles son sus principales características, así como los usos esenciales que a día de hoy se están concretando. Adicionalmente, también se han presentado los principales retos que las redes sociales enfrentan en las administraciones y gobiernos actuales de cara a generar innovaciones y valor público.

En este recorrido se ha considerado la interacción entre *open government* y redes sociales en su doble dimensión normativa y práctica. En concreto, se ha puesto el acento en la idea de que muchas de las concreciones derivadas del término *open government* tienen que ver con las aplicaciones sociales ligadas a Facebook, Twitter, blogs, etc., de manera que las promesas de transparencia, participación y colaboración que inspiran los documentos y muchos artículos sobre el tema no serían posibles sin estas nuevas herramientas. En ese sentido, se subraya la necesidad de considerar la implantación y explotación de las potencialidades derivadas de las redes sociales como el camino más directo para alcanzar unas administraciones y gobiernos más abiertos. Sin embargo, lo anterior no es un camino automático, puesto que las barreras existentes para que ello sea posible son parecidas a las que se interpusieron hace más de una década en el camino de la adopción de las páginas web en el sector público.

Así las cosas, la relación entre *open government* y redes sociales es inevitable y lo seguirá siendo en la medida que éstas son imprescindibles para alcanzar la dimensión normativa que inspira aquél. En otras palabras, los compromisos de mejora de la acción gubernamental que se encuentran detrás del *open government* están claramente delimitados por el enfoque de la Web 2.0, que incorpora conceptos como apertura, colaboración, co-producción, co-creación, wiki-gobierno, rendición de cuentas, transparencia, etc. Las promesas y la ola ha crecido de una manera importante,

Ignacio Criado Grande

Es profesor-investigador en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y co-fundador de NovaGob, la red social de la administración pública en español (www.novagob.org). Ha sido investigador visitante en varias instituciones académicas, *visiting fellow* en el *Oxford Internet Institute, University of Oxford*, *postdoctoral visiting scholar* en el *Center for Technology in Government, State University of New York (SUNY at Albany)*, así como profesor visitante en el CIDE o El Colegio de México. Sus libros, capítulos y artículos han aparecido en las editoriales más prestigiosas a nivel internacional y han recibido diversos premios de investigación en la disciplina de Administración Pública. Su trabajo se centra en el impacto de las tecnologías en el gobierno, la gestión y las políticas públicas. Ha colaborado como consultor y asesor para diferentes organismos públicos internacionales, incluyendo la UNESCO, el CLAD, la Comisión Europea o el INAP España. Profesor-Investigador. (@jicriado).

sin embargo, la realidad empírica y/o práctica que se encuentra detrás de la implantación de las iniciativas o estrategias no es tan clara en cuanto a sus primeros efectos. De hecho, una de las pocas maneras que se disponen para llevar a cabo una mínima evaluación se encuentra en el conocimiento acerca del significado e implicaciones de las redes sociales en Internet y su grado de implantación en el ámbito público.

En conclusión, la generación de innovación y valor público más reciente en las administraciones y gobiernos se vincula con la adopción de medios sociales, teñida de la filosofía de lo abierto. Obviamente, como ya se planteó en la etapa inicial de la evolución de la e-administración, las transformaciones que se puedan derivar de las nuevas tecnologías disponibles no son producto de su mera implantación, sino que son, en su caso, resultado de la introducción de una nueva manera de operar dentro de las organizaciones y de entender las relaciones con el entorno. La novedad de este momento es que junto con una nueva generación de tecnologías existe una filosofía normativa de lo abierto que permite orientar los cambios con un rumbo mucho más claro. De hecho, probablemente ese sea el verdadero elemento diferencial de esta generación de tecnologías sociales: que cuentan a su lado con un importante soporte conceptual que sirve de hoja de ruta para determinar qué cambios son necesarios, así como para identificar qué innovaciones son posibles. En todo caso, la existencia de una luz orientadora no significa que el trayecto vaya a resultar sencillo, puesto que diversas fuerzas contrapuestas actúan dentro de las administraciones y gobiernos en su gestión diaria. En todo caso, este trabajo concluye sosteniendo que aquellos que deseen mejorar el sector público en el futuro habrán de activar el potencial, entre otras esferas, de la relación entre el *open government* y las tecnologías sociales, que será cada día más estrecha o, definitivamente, no será.

REFERENCIAS

- 1 Este artículo es una versión revisada de una ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre – 1 de noviembre.

BIBLIOGRAFÍA

- Anttiroiko, A.-V. (2010) Innovation in Democratic E-Governance: Benefitting from Web 2.0 Applications in the Public Sector. *International Journal of Electronic Government Research*, 6(2), USA.
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T. & Hansen, D. (2012a) The impact of polices on government social media usage: Issues, challenges, and recommendations. *Government Information Quarterly*, 29(1), USA.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2012b) Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government People Process and Policy*, 6(1), USA.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010) Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3) USA.
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012) Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly* 29, USA.
- Brandtzaeg, P. B., & Heim, J. (2011) 'A typology of social networking sites users'. *International Journal of Web Based Communities*, 7(1), USA.
- Bridges, F., Appel, L., & Grossklags, J. (2012) Young adults and online political participation: search strategies and the role of social media, *Information Polity*, 17, USA.
- Chun, S.A. & Luna-Reyes, L. (2012) Social Media in Government. *Government Information Quarterly*, vol. 29(4), USA.
- Chun, S.A., Shulman, S., Sandoval, R. & Hovy, E. (2010) Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 15, USA.
- Criado, J. Ignacio (2013) 'Open Government, Social Media y Sector Público'. En *Ciberpolítica. Las Nuevas Formas de Acción Política*. Coordinador Ramón Cotarelo. Ed. Tirant lo Blanc, Valencia, España.
- Criado, J. Ignacio (2012) *Redes Sociales y Open Government. Hacia unas Administraciones Locales en Red y Abiertas*. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 18-19, Fundación Democracia y Gobierno Local. Disponible: http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/RDGL_18_19_baja.pdf. España.
- Criado, J. Ignacio (2009) *Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Internet y las TIC en la Modernización de las Administraciones Públicas*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.
- Criado, J. Ignacio y Francisco Rojas-Martín (2013) 'Social Media and Public Administration in Spain. A Comparative Analysis of the Regional Level of Government'. En *E-Government Success Factors and Measures: Concepts, Theories, Experiences, and Practical Recommendations*. Coordinador R. Gil-García. IGI Global, Hershey.

- Criado, J. Ignacio, Sandoval-Almazán, Rodrigo, y Gil-García, Ramón (2013) 'Government Innovation through Social Media'. *Government Information Quarterly*, 30(4), USA.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., Hrdinova, J. (2012) Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Polity The International Journal of Government Democracy in the Information Age*, 17(2), USA.
- Hrdinová, J., Helbig, N. & Peters, C. S. (2010) Designing Social Media Policy for Government: Eight Essential Elements. The Research foundation of State MUniversity of New York, Albany. Disponible: <http://www.ctg.albany.edu/publications>.
- Kardara, M., Fuchs, O., Kosta, E., Aisopos, F., Spais, I., Varvarigou, T. (2012) Policy Testing in Virtual Environments: Addressing Technical and Legal Challenges, *International Journal of Electronic Government Research*, 8(3), USA.
- Kavanaugh, A., E. A. Fox, S. D. Sheetz, S. Yang, L. T. Li, T. Whalen, D. J. Shoemaker, A. Natsev, L. Xie, (2012) Social Media Use by Government From the Routine to the Critical *Government Information Quarterly*, vol. 29(4), USA.
- Lazer, D., Mergel, I., Ziniel, C., Esterling, K. M., & Neblo, M. A. (2011) The Multiple Institutional Logics of Innovation. *International Public Management Journal*, 14(3), USA.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012) An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), USA.
- Little, J.W. Tompkins, T. (1974) Open Government Laws. An Insider's View. *NCL Rev.* 451, USA.
- Luna-Reyes, L. F., & Chun, S. A. (2012) Open government and public participation: Issues and challenges in creating public value. *Information Polity The International Journal of Government Democracy in the Information Age*, 17(2), USA.
- McAfee, A. y Brynjolfsson, E. (2012) 'Big Data: the Management Revolution'. *Harvard Business Review*, Oct. 2012. USA.
- Mergel, I. (2012a) *Social Media in the Public Sector: A guide to participation, collaboration, and transparency in the networked world*. John Wiley&Sons, San Francisco.
- Mergel, I. (2012b) The social media innovation challenge in the public sector. *Information Polity*, 17, USA.
- Mergel, I., & Bretschneider, S. (2013) A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government. *Public Administration Review*, 73-(3), USA.
- Parks, W. (1957) Open Government Principle: Applying the Righth to Know under the Constitution. *George Washington Law Review*, 26(1), USA.
- Puron-Cid, G. & Gil-Garcia, J.R. (2012) 'Gobierno abierto, tecnologías de información y análisis de políticas públicas: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe', *XVII Congreso Internacional del CLAD*. Cartagena de Indias, Colombia.
- Sandoval-Almazan, R., Gil-Garcia, J. R., Luna-Reyes, L., Luna-Reyes, D., Diaz-Murillo, G. (2011) The use of Web 2.0 on Mexican State Websites: A Three- Year Assessment. *Electronic Government*, 9(2), USA.

Snead, J. T. (2013) Social media use in the U.S. Executive branch? *Government Information Quarterly*, 30(1), USA.

Wimmer, M., Scherer, S., Moss, S., Bicking, M. (2012) Method and Tools to Support Stakeholder Engagement in Policy Development: The OCOPOMO Project, *International Journal of Electronic Government Research*, 8(3), USA.