

COMUNICACIÓN DE GOBIERNO Y MEDIOS SOCIALES:

OPORTUNIDADES Y LÍMITES PARA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y COLABORATIVA



Encarna Hernández Rodríguez

Licenciada en Periodismo (UCAM). Doctoranda en Ciencia Política y Administración Pública (UMU). Especialista en Social Media Management (ICE-MD-ESIC).

encarnacion.hernandez3@um.es

Resumen

El uso masivo de los canales sociales digitales y la incorporación de la filosofía de la Web 2.0 a Gobiernos y Administraciones Públicas suponen un doble desafío que afecta no solo a la estrategia de comunicación de las instituciones sino también a la misma forma de gobernar. En el epicentro de estas transformaciones se encuentra el carácter bidireccional, participativo y colaborativo de las plataformas sociales, que suponen una oportunidad para la apertura de los Gobiernos en un entorno comunicativo menos centralizado, que sin embargo también presenta sus limitaciones a la hora de dar un giro real hacia una democracia deliberativa y participativa.

Palabras clave: Comunicación; gobierno; redes sociales; participación; democracia.

Abstract

The mass use of social digital channels and the incorporation of Web 2.0 philosophy to public administrations and governments involve a double challenge which affects not only to the communication strategy of institutions but also to the governance. In the epicenter of these transformations is the bidirectional character, both participative and collaborative, of social media platforms which suppose an opportunity for the opening of governments in a digital and less centralized context. However, it also presents some limitations when approaching to a deliberative and participative democracy.

Keywords: Communication; government; social media; participation; democracy.

Más de 4.000 millones de personas son usuarias de redes sociales digitales (RSD) en todo el mundo¹. Estas aplicaciones, basadas en la tecnología 2.0², se caracterizan por su facilidad para que los usuarios generen contenido, el intercambio de datos entre plataformas, las relaciones sociales en red y la colaboración y acción colectiva (Davis y Mintz, 2009). Fue Tim O'Reilly quien popularizó el término, apuntando al potencial de la Web 2.0 para aprovechar la "inteligencia colectiva", bajo la premisa de que los usuarios aportan valor, en una arquitectura donde prima la participación y la colaboración (O'Reilly, 2005).

Los medios sociales, definidos por Kaplan y Haenlein (2010) como herramientas colaborativas (*wikis*), como redes o comunidades de contenidos (documentos, fotografías, vídeos, etc.) o en forma de redes sociales de contactos, de blogs o *microblogging*, con sus variadas plataformas y aplicaciones (*Wikipedia*, *Wordpress*, *Facebook*, *Twitter*, *YouTube*, etc.), no han pasado desapercibidas para Gobiernos y Administraciones Públicas, que de forma muy extendida han desembarcado en la nueva plataforma interactiva.

Este hecho, lejos de interpretarse como que las instituciones públicas han encontrado un canal más donde comunicar su actividad, está suponiendo irremediablemente procesos transformadores en la comunicación gubernamental, al tiempo que está cambiando a las propias organizaciones y su forma de gobernar. La incorporación de los medios sociales a los Gobiernos, como apuntan Chun y Luna (2012), está destinada a mejorar las interacciones con los ciudadanos, reformando las prácticas comunicativas y la provisión de servicios, así como los modelos de toma de decisiones en un entorno colaborativo y abierto a las aportaciones de la ciudadanía.

Las estrategias de implantación de lo que conocemos como Gobierno Abierto, en torno a actuaciones de transparencia, participación y colaboración, están intrínsecamente relacionadas con la llegada de los Gobiernos a las plataformas sociales.

En 2009, la iniciativa de Gobierno Abierto de la Administración Obama buscaba reforzar la confianza en el Ejecutivo aumentando la transparencia, la participación pública y la colaboración a través de una estrategia para mostrar más información y de mayor calidad en los sitios web gubernamentales, incluyendo

mecanismos para facilitar *feedback* y *engagement* con la ciudadanía a través de aplicaciones sociales³.

La presencia de las Administraciones públicas en las RSD implica nuevas formas de entender la comunicación y el trabajo en red, es decir, un cambio de actitud del sector público para abrirse a la participación, la escucha, el diálogo, la transparencia y la colaboración. Como destaca Jordi Graells (2012), ciudadanos y funcionarios públicos pasan a ser "socios" para buscar soluciones a retos y problemas comunes. Las redes sociales son un elemento transformador en múltiples dimensiones, ya que operan cambios en la organización (de la jerarquía a la red), en el tipo de relación y comunicación con la ciudadanía (de unidireccional a bidireccional) y en el propio trabajo interno, que pasa a ser más colaborativo (Criado y Rojas, 2013).

Por su parte, la comunicación gubernamental en el entorno social digital tiene que dar un giro de 180 grados: hay que adaptar el mensaje, el tono de la comunicación y la voz de la institución a los nuevos canales y prestarse al diálogo y a la escucha. Ya en 2009 el Gobierno británico fue pionero al editar una guía de estilo para el uso de Twitter en la que pedía a los organismos públicos utilizar una voz más humana e informal en los mensajes gubernamentales.

El uso masivo de los canales sociales supone una oportunidad en el sentido de poder alcanzar grandes audiencias segmentadas y ganar en cercanía y legitimidad, pero la problemática para el mensaje institucional es que se pierde su control. Vivimos en el contexto de lo que Manuel Castells (2009) denominó "autocomunicación de masas", o lo que Ignacio Ramonet (2003) definió como "quinto poder", en torno a los nuevos procesos comunicacionales en el entorno digital, donde se supera la clásica intermediación de los medios de comunicación tradicionales y la organización y comunicación social en red escapa al control del Estado: Internet es un "arma colectiva de debate y de acción democrática" que pertenece a todos los ciudadanos. La revista *Time* ya lo advirtió en su portada de diciembre de 2006, distinguiendo a millones de internautas como personajes del año⁴: ellos controlan la Era de la Información.

A pesar de las visiones optimistas, se hace complejo medir las consecuencias reales de la revolución de las TIC y los medios sociales para hablar de profundas transformaciones democráticas. ¿Se fomenta realmente la participación? ¿Existe calidad deliberativa en el

1 Mapa iRedes 2015. Disponible en <http://www.iredes.es/mapa/>.

2 Según la definición de Wikipedia, se trata de "aquellos sitios web que facilitan el compartir información, la interoperabilidad, el diseño centrado en el usuario y la colaboración".

3 Para mayor información sobre el trabajo en redes sociales de las agencias federales de Estados Unidos véase Snead (2013).

4 Puede accederse a la citada portada a través de este enlace: <http://content.time.com/time/covers/0,16641,20061225,00.html>

contexto online? ¿Se está fomentando el compromiso cívico de la ciudadanía o está cambiando su actitud ante los asuntos públicos? ¿Están los Gobiernos y las Administraciones Públicas adaptándose correctamente al nuevo entorno? ¿Sólo “están” o hay realmente una actitud comprometida de apertura y colaboración?

Por un lado, como subraya Norris (2012), las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pueden tener un amplio potencial político, cívico y social, pero también su papel puede ser limitado más allá de las redes de activistas políticos o de aquellos que están interesados y que, evidentemente, pueden acceder a multitud de recursos conectados y comunicaciones interactivas sobre asuntos públicos.

Aquí también entra en juego la capacidad de las TIC para actuar contra la desafección y la desconfianza porque, en realidad, su uso no genera por sí solo ciudadanos activos y motivados, sino un nuevo marco de comunicación y relación (Campos y Silván, 2012). Por otro lado, la calidad del debate que puede desarrollarse en procesos electrónicos necesita de una estructura idónea para la deliberación, con protocolos tecnológicos y normas sociales (De Cindio y Schuler, 2012).

Se hace preciso definir estrategias para la implantación de los medios sociales en las Administraciones Públicas que estén basadas en la participación ciudadana (Chun y Luna, 2012). En este sentido, un estudio realizado por Snead (2013) sobre su uso en las agencias federales norteamericanas concluyó que, a pesar del esfuerzo, los índices de participación eran bajos en la mayoría de las aplicaciones sociales.

Medir el impacto real y la efectividad de estas iniciativas no es sencillo debido a la fragmentación de las plataformas y canales y la ruptura del esquema clásico de emisor y receptor con los medios de comunicación tradicionales como mediadores de la información (Norris, 2012). Resulta fundamental realizar un esfuerzo para analizar de forma cuantitativa y cualitativa el alcance y rendimiento de estas iniciativas, al menos si se busca con ellas gestionar el conocimiento colectivo para mejorar la gestión pública.

Las propias Administraciones no tienen en muchas ocasiones ni la voluntad, ni la capacidad estratégica, ni los recursos, equipo y organización necesarios para llevar a cabo una implantación efectiva de los medios sociales. En muchas ocasiones, como sostienen Criado y Rojas (2013), se mantiene la gestión de las redes sociales como función periférica dentro de los gabinetes de prensa tradicionales, sin destinar recursos para adaptar el mensaje al canal.

Gobiernos de todos los niveles están en las redes sociales, puede que impulsados en mayor medida por la inercia de representar a la institución con perfiles oficiales allí donde está la ciudadanía, pero carentes de una actitud que, siguiendo a Mergel (2013) sea comprometida (para participar e interactuar) y abierta al trabajo colaborativo en red (co-producción de políticas públicas y corresponsabilidad). Es imprescindible, en todo caso, que las instituciones públicas sepan qué terreno pisan y qué público objetivo se está alcanzando con la presencia en cada red social (Díaz, 2015).

En el caso de las Administraciones públicas españolas, según datos compartidos en Novagob⁵, el 88% de los municipios de más de 50.000 habitantes y la totalidad de las Comunidades Autónomas dispone de perfiles en las principales redes sociales. Algunas instituciones, como el Gobierno Vasco, la Generalitat de Catalunya, y la Junta de Castilla y León han sido pioneras a la hora de perfilar su estrategia en este terreno con guías de uso y estilo. Sin embargo, sigue persistiendo una “brecha digital” con aquellas Administraciones que cuentan con menos recursos económicos⁶.

En definitiva, el potencial de los medios sociales para los fines de la comunicación gubernamental y el Gobierno Abierto es amplio si se sabe aprovechar desde una actitud franca para escuchar, dialogar, colaborar y ser transparentes. También desde una perspectiva estratégica y profesional, comprendiendo y aceptando que las redes sociales no son un canal más y que su uso supone comprometerse para profundizar en una democracia más participativa y deliberativa si se quiere ganar en legitimidad y confianza y mejorar las políticas públicas.

5 Véase <http://www.novagob.org/blog/view/122827/la-presencia-en-las-redes-sociales-de-los-municipios-espanoles-de-mas-de-50000-habitantes>.

6 Según la encuesta a entidades locales realizada por la FEMP sobre portales de transparencia y datos abiertos, entre junio y julio de 2014, más del 18% de los Ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes no cuenta con página web.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Campos, E. y Silván, A. (2012): "Democracia digital. El estado de la cuestión". En I. Ramos y E. Campos (Coords.): *Ciudadanía en 3D. Democracia digital deliberativa. Un análisis exploratorio*, pp. 53-84. Barcelona: Edhasa.

Castells, M. (2009): *Comunicación y poder*. Madrid: Alizanza Editorial.

Chun, S. y Luna, L. F. (2012): "Social media in Government". *Government Information Quarterly*, 29 (4): 441-445. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2012.07.003>.

Criado J. I., y Rojas, F. (2013): "Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas". En J. I. Criado y F. Rojas (Eds.): *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto*, pp. 16-31. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Recuperado de: http://eapc.gencat.cat/web/contenut/home/publicacions/col_leccio_obres_digitals/15_redes_sociales/od_15_redes_sociales.pdf.

Davis, T. y Mintz, M. (2009): "Design Features for the Social Web: The Architecture of Deme". Proceedings of 8th Int'l Workshop on Web-Oriented Software Technologies (IWWOST 2009). Recuperado de: <http://web.stanford.edu/~davies/IWWOST09-Davies-Mintz-websiteversion.pdf>

De Cindio, F. y Schuler, D. (2012): "Beyond Community Networks: From local to global, from participation to deliberation". *The Journal of Community Informatics*, 8 (3). Recuperado de: <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/908/933>

Díaz, A. y Cortés, O. (2014): *Gestión inteligente de las redes sociales en la Administración pública*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

Díaz, A. (2015): "¿Hacemos un uso inteligente de las redes?" En J. I. Criado y F. Rojas (Eds.): *Casos de éxito en redes sociales digitales de las administraciones públicas*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Recuperado de: http://www.novagob.org/file/download/115667?utm_source=hootsuite.

Graels, A. (2012, octubre): "Redes sociales para transformar la Administración Pública". Presentación de soporte para la Secretaria de Estado de Comunicación, Gabinete de la Presidencia, 16 de octubre. Recuperado de: <http://www.slideshare.net/jordigraells/redes-sociales-para-transformar-la-administracin-pblica>.

Kaplan, A. y Haenlein, M. (2010): "Users of the world, unite! The challenges and opportunities of Social Media". *Business Horizons*, 53: 59-68. Recuperado de: <http://es.slideshare.net/escpexchange/kaplan-haenlein-users-of-the-world-unite-the-challenges-and-opportunities-of-social-media>.

Mergel, I. (2013): "Social media adoption and resulting tactics in the U.S. federal government". *Government Information Quarterly*, 30 (2): 123-130. Recuperado de: http://www.researchgate.net/publication/235743033_Social_Media_Adoption_and_Resulting_Tactics_in_the_U.S._Federal_Government.

Norris, P. (2012): "Prólogo". En I. Ramos y E. Campos (Coords.): *Ciudadanía en 3D. Democracia digital deliberativa. Un análisis exploratorio*, pp. 11-16. Barcelona: Edhasa.

O'Reilly, T. (2005): *What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software* [Artículo en una Web]. Recuperado de: <http://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>.

Obama, B. (2009): "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government", 21 de enero de 2009". Recuperado de: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.

Ramonet, I. (2003, octubre): "El quinto poder". *Le Monde Diplomatique*, 96 (edición española). Recuperado de: <http://monde-diplomatique.es/2003/10/ramonet.html>.

Snead, J. T. (2013): "Social media use in the U.S. Executive branch". *Government Information Quarterly*, 30 (1): 56-63. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2012.09.001>.