

TITULO: MEDIOS SOCIALES Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: BUENAS PRÁCTICAS PARA UNA ADMINISTRACIÓN ABIERTA

AUTOR: EMILIO GARCIA GARCIA, CONSEJERO TECNICO, SUBDIRECCION GENERAL DE COORDINACIÓN Y ESTUDIOS, MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Introducción

Los medios sociales están revolucionando el concepto de comunicación entre los seres humanos. Apoyándose en la infraestructura de comunicaciones común de Internet y explotando la ubicuidad proporcionada por los distintos medios de acceso a la misma, los servicios de la denominada WEB 2.0 han dado lugar a una nueva forma de interrelacionarse. Transcendiendo el entorno puramente personal, los medios sociales dan lugar a entornos de trabajo más competitivos apoyándose en la sabiduría de las masas, el conocimiento colectivo y una difuminación de las barreras entre productores y consumidores.

Las Administraciones Públicas no pueden permanecer al margen del fenómeno. Según datos tomados del informe "eEspaña 2009", el 74% de los usuarios de Internet en España hacen uso frecuente de las redes sociales. Dada la brecha existente entre este dato y los datos relativos a los usuarios de los servicios electrónicos de las Administraciones Públicas, aproximadamente un 50% de los internautas, los medios sociales **se presentan como un posible acelerador del crecimiento de la implantación de la Administración Electrónica** en España.

Pero favorecer el uso de la Administración Electrónica es únicamente uno de los atractivos que presentan las redes sociales para las Administraciones Públicas. Las facilidades que otorgan para **establecer una relación más directa y cercana con el ciudadano, permiten involucrar a la sociedad en el día a día de la gestión pública y darle de modo cotidiano voz en la resolución de los complejos desafíos sociales, económicos y medioambientales a los que se enfrentan los poderes públicos.** Son, en definitiva, un instrumento que ayuda a hacer realidad un sistema de Gobernanza Pública, *"alejado del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación entre Gobiernos y Administraciones Públicas y actores no gubernamentales articulando redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado"*¹.

Sin embargo, el uso de estos nuevos servicios e infraestructuras tecnológicas por las Administraciones Públicas presenta disrupciones en la organización y gestión de la tecnología. Sólo **mediante el desarrollo de un conjunto específico de buenas prácticas**, basados en la comprensión del valor añadido que aportan, sus particularidades tecnológicas y la importancia del factor humano en su funcionamiento, **puede alcanzarse la efectividad en el uso de los medios sociales.**

¹ Ver ADMREL-2002

La naturaleza de los medios sociales y sus actores

El uso efectivo de los medios sociales comienza por comprender su naturaleza, los actores que en ellos intervienen y las relaciones entre los mismos. A diferencia de los canales de comunicación utilizados en la Web 1.0, **los medios sociales son canales de naturaleza en continuo cambio**, donde los actores que en ellos confluyen establecen "conversaciones" en red mediante una continua alteración de sus contenidos. Estas "conversaciones" giran alrededor de la **construcción de comunidades, un conjunto de individuos con intereses comunes cuya vinculación e interacciones se desarrolla a través del medio social.**

Son **cuatro los tipos de actores** que tienen presencia en este canal de comunicación:

- **Proveedor: Son las entidades que proveen el servicio.** Aunque podría darse el caso de que la Administración estableciera su propia base tecnológica Web 2.0, , dicho caso no se considera dentro de la presente comunicación. Así, sin ánimo de ser exhaustivo, ejemplos de proveedores serían redes sociales como Facebook o LinkedIn, servicios de microblogging como Twitter o de difusión de contenidos como Youtube.
- **Cliente: Entidad o persona que ha establecido una relación de afiliación con el medio social, facilitando una identidad y aceptando los Términos del Servicio (TdS).** Aunque en ocasiones puedan ejercer algún otro papel, dentro del ámbito de esta comunicación, bien de modo general o mediante el personal a su servicio, este sería el rol que jugarían las Administraciones Públicas. El cliente del medio social tiene posibilidad de acciones de creación/modificación y uso/consulta del mismo.
- **Usuario: Entidad o persona que hace uso del medio social sin ser cliente del mismo**, es decir, sin haber aceptado términos de uso del mismo. La figura del usuario no necesariamente ha de existir en todos los medios sociales, siendo su diferencia respecto al cliente el carecer de la posibilidad de desarrollar acciones de creación/modificación del medio social.
- **Tercera parte: Entidad o persona que sin ser ninguna de las anteriormente enumeradas, puede verse afectada** por actuaciones realizadas dentro del medio social. Un caso típico sería una entidad o persona que es objeto de una acción difamatoria derivada de la creación/modificación de un contenido por un cliente.

Las **comunidades mencionadas anteriormente, están conformadas por los Clientes y, secundariamente, por los Usuarios del medio social.**

El alto número de usuarios de los medios sociales y su crecimiento exponencial, hacen de los mismos la plataforma clave en la difusión de las actividades de las Administraciones Públicas y en el establecimiento de un lugar de diálogo con la sociedad. La selección de los medios sociales a utilizar, sin embargo, no puede ser aleatoria, ya que no son una tecnología más sino un canal de acceso a una determinada audiencia; no sólo permiten transmitir un mensaje a la ciudadanía, sino también escucharles.

La gestión del medio social. La figura del Responsable de Medios Sociales

El alineamiento estratégico entre los gabinetes de comunicación de los responsables de los poderes públicos y las unidades tecnológicas se presenta como un paso previo a la utilización de los medios sociales. Comprender qué mensaje quiere hacerse llegar y a qué sector de la ciudadanía, es el primer paso en conseguir una comunicación efectiva. Es por ello que la elección del medio social es sólo la primera tarea de una serie de acciones que requieren **un perfil especializado: Responsable de Medios Sociales (RMS)**.

El RMS ha de contar con un conocimiento profundo de cada medio social que pueda poner a disposición de la organización. Su **labor de intermediación entre las unidades tecnológicas de las organizaciones administrativas, los gabinetes de comunicación de los responsables políticos y las unidades que facilitan los contenidos e interaccionan con la ciudadanía**, es clave para el uso efectivo de los medios sociales.

La selección de un determinado medio social no puede basarse en meros criterios funcionales. Los **aspectos legales derivados de su selección** han de ser considerados de igual modo. La adquisición del rol de Cliente del medio social por la unidad administrativa hace nacer relaciones con los restantes actores derivados de los TdS aceptados. Un gran número de los Proveedores están establecidos fuera del mercado único europeo, lo que les sitúa al margen de la legalidad marcada por las directivas comunitarias (Sociedad de la Información, Propiedad Intelectual, Protección de Datos de carácter Personal,...). Por tanto, se ha de prestar especial atención a los TdS en aspectos tales como la **corte jurisdiccional aplicable, las leyes de privacidad, el régimen de propiedad intelectual o las responsabilidades derivadas de contenidos creados/modificados por el cliente o a consecuencia de una acción inicial suya**. Por sus posibles implicaciones para el interés general y la continuidad del servicio 24x7 prestado por la Administración Electrónica, merecen también revisión especial las **condiciones y consecuencias del cierre del medio o de la cuenta** de Cliente de la Administración Pública. La seguridad legal del ámbito en que se proporcione el servicio público hace recomendable, en la medida de lo posible, llegar a un acuerdo con el Proveedor para establecer uno TdS particulares. Si esto no es posible, los departamentos jurídicos de la unidad administrativa y RMS han de diseminar las particularidades jurídicas identificadas a las áreas de negocio para que lo tengan presente en el empleo del medio social.

Dejando a un lado los TdS que finalmente se suscriban, **la selección de un medio social implica la adquisición de un determinado servicio por una entidad pública**, con o sin coste. Consecuentemente, en su selección debe también respetarse los **principios de igualdad y transparencia** que rigen la contratación pública. La selección de un determinado medio social ha de estar motivada por la finalidad y destinatarios del mensaje, así como por la funcionalidad que aporta a la globalidad del servicio que se presta a los ciudadanos. Todo medio social que sea

idóneo bajo estos criterios, debería ser utilizado si es técnicamente posible y no supone coste añadido sobre sus equivalentes. Finalmente, no debería descuidarse que aquel que establezca la relación de Cliente con el medio social, bien sea el RMS u otro empleado público, ha de estar habilitado legalmente para ello.

Adicionalmente a la necesidad de analizar la legalidad de un TdS o asumir la posible responsabilidad contractual de la selección de los medios sociales, el RMS ha de ejercer otras **labores de gestión de los mismos**. En primer lugar, ha de responsabilizarse de la **identidad e imagen de la unidad administrativa**. De igual modo que se realiza la gestión de nombres y dominios Internet, ha de hacerse con los identificadores de usuario o canales de carácter genéricos utilizados por la unidad administrativa en cada medio social. Las prácticas para ello son derivadas de las propias de la gestión de nombres y dominios, incluida la realización de una reserva temprana de los posibles identificadores de usuario y canales para la unidad administrativa en los medios sociales de más amplia difusión. En segundo lugar, ha de **mantener un inventario de los medios sociales utilizados por la unidad**, registrando el identificador de usuario o canal del medio, su password y el empleado público responsable de ambos. La seguridad de este inventario puede convertirse en un aspecto crítico para mantener la reputación de la unidad de administrativa.

Escuchando las necesidades de la sociedad: Saliendo al encuentro de las comunidades

Los medios sociales van más allá de un mero canal más para la difusión de servicios y políticas públicas. La fuerza de transformación que ejercen se basa en ser un lugar de encuentro y diálogo alrededor de comunidades, creadas entorno a materias de interés para los ciudadanos. La entrada de los Gobiernos y Administraciones Públicas en ese diálogo directo con los ciudadanos, es una fuente de conocimiento valiosa para la realización de una acción pública más efectiva.

No resulta sin embargo trivial que los Gobiernos y Administraciones Públicas entren a formar parte de una comunidad. Su presencia, sin una razón clara, juega un papel inhibitor del diálogo. La toma de un papel de liderazgo en la creación de las mismas por las Administraciones Públicas resulta, consecuentemente, contraproducente en casi todas las ocasiones, siendo más aconsejable descubrir comunidades existentes de interés para las áreas de negocio de las unidades administrativas y adaptarse a sus dinámicas de funcionamiento.

Una posible **metodología para la integración de comunidades dentro la actividad administrativa ha sido presentada por Gartner² bajo el acrónimo SOCIAL**. El objetivo general es **aplicar el criterio de subsidiariedad al entorno de los medios sociales**, integrando las iniciativas de valor creadas por los ciudadanos y, consecuentemente, sólo tomando el liderazgo implícito derivado de la creación de una comunidad cuando es estrictamente necesario. Dicha metodología **consta de las siguientes fases:**

² Ver GARTNER-2008

- **Buscar (Seek):** Identificar medios sociales dónde existan comunidades cuyo objeto de interés sea del ámbito de negocio de la unidad administrativa.
- **Observar (Observe):** Estudiar la actividad de la comunidad y sus dinámicas, así como la relevancia del objeto de sus conversaciones para las políticas responsabilidad de la unidad administrativa. Analizar la receptividad de la comunidad ante la introducción de temas de debate de interés propio de la unidad administrativa.
- **Complementar (Complement):** Apoyar a la comunidad en el logro de sus objetivos aportando contenidos propios de la unidad administrativa o acceso a formatos reusables de información pública.
- **Involucrar (Involve):** Dar entrada a la comunidad en la prestación de los servicios de la unidad administrativa, integrando referencias a contenidos aportados por la comunidad, con las necesarias salvaguardas legales, y adaptando la provisión de los mismos a los modelos utilizados por ella.
- **Evaluar (Assess):** Establecer un proceso de evaluación continuo del valor público aportado por la comunidad. Métricas relativas a su crecimiento o al grado de participación de sus miembros permiten analizar la sostenibilidad de la colaboración establecida y la viabilidad de avanzar hacia una integración mayor.
- **Integrar (Leverage):** Integrar de un modo definitivo en los procesos de negocio de la unidad administrativa las dinámicas de la comunidad, que pasarán a ser los hábitos de prestación de un determinado servicio.

En la ejecución de estas fases, la responsabilidad bascula entre los tres actores de la unidad administrativa identificados previamente. El RMS, tendrá el papel preponderante en la fase Buscar. En la fase de Observar y Complementar, tendrán un mayor peso las áreas de negocio, así como en el rediseño del servicio necesario para la fase Integrar. Las unidades de gabinete de comunicación, además de decidir el paso de una fase a otra, serán el actor principal en la fase Evaluar.

Las políticas de uso: El empleado público como centro de la conversación

Aunque el uso de los medios sociales por las Administraciones Públicas y Gobiernos tiene un carácter institucional, no ha de olvidarse la base de su funcionamiento de las relaciones interpersonales. Consecuentemente, **las personas al servicio de las Administraciones públicas han de estar forzosamente en el centro del uso** de los mismos.

La integración de los medios sociales como herramienta de trabajo supone un cambio cultural. Garantizar que el factor humano asume este cambio se apoya en la **creación de políticas de uso que a su vez les otorguen garantías y responsabilidades a los empleados públicos**. De igual modo, es necesario incluir en las mismas las buenas prácticas de uso de los medios sociales que habiliten ambos extremos, e incentivos que favorezcan el cambio.

Dado el crecimiento exponencial del uso privado de los medios sociales, el primer paso es la **concienciación de la diferencia entre el uso público y privado**. La creación de distintas cuentas para ambos fines en los medios sociales donde simultanee la presencia personal y profesional³, con datos asociados a cada una igualmente diferenciados (e.g. no utilizar en una cuenta personal la dirección de e-mail profesional), es el elemento básico de la concienciación. De igual modo, es necesario capacitar a los empleados públicos en el uso público de los medios sociales, instruyéndoles, por ejemplo, sobre el diferente proceso mental y de reflexión que requiere aportar contenidos bajo la condición de empleado público.

Igualmente importante es **establecer unas normas de comportamiento de los empleados públicos en los medios sociales**. La actividad profesional del empleado público, desarrollada en el mundo real o virtual, ha de estar sujeta a las mismas obligaciones y deberes. Pionero en este enfoque es, por ejemplo, el Gobierno del Reino Unido, que en Junio de 2008 publicó la extensión del código de comportamiento del empleado público a las actividades desarrolladas en la red. En el documento se establecía una equivalencia de los valores a defender y las condiciones de actuación en los entornos físico y virtual que se resumía en cinco principios: Credibilidad, consistencia, receptividad, visión integrada, actuación identificada⁴. El establecimiento de un nexo entre las normas de comportamiento de un empleado público en ambos mundos, conlleva de modo implícito el de uno entre las normas disciplinarias aplicables. No obstante, es quizás más acertado establecer dicho nexo de un modo explícito como se recomienda posteriormente por otras Administraciones Públicas⁵.

Pero las políticas establecidas no han de ceñirse sólo a establecer normas de comportamiento, sino que es asimismo necesario **definir el marco de garantías que permita que un empleado haga uso de medios sociales en su actividad cotidiana de servicio**. Ello en la Administración Pública no puede significar otra cosa que definir un procedimiento dentro de la unidad administrativa, originado en la necesidad de un empleado público de hacer uso del medio social, y que conlleve un ciclo de aprobaciones y de asunción de las responsabilidades y condiciones del uso.

Finalmente, cabe hacer mención al **uso privado de los medios sociales dentro del entorno laboral**. De igual modo que sucedió con la introducción de Internet en las Administraciones Públicas, se abre el debate de la conveniencia o no de permitir a los empleados públicos acceder a los medios sociales en las horas de servicio. Por un lado, conviene tener en cuenta que los medios sociales son una herramienta que facilita el acceso al conocimiento. La revista "The Economist" en una reciente separata⁶ dedicada a los medios sociales, se hacía eco de un estudio de IDC que estimaba entre seis y diez horas a la semana el tiempo que un trabajador

³ Algunas fuentes reducen esta separación sólo a los casos estrictamente necesarios. Ver GARTNER-2009.

⁴ Ver UK-2008.

⁵ Ver NC-2009

⁶ Ver ECO-2010

intelectual empleaba en localizar documentación en Internet. En dicho entorno, claramente **pueden convertirse en impulsores de la productividad, y aún más claramente objeto de incentivo que de prohibición**. Sin embargo, conviene no olvidar que los medios sociales permiten no sólo acceder a información sino también expresar opinión, y es necesario **hacer entender a los empleados públicos su responsabilidad sobre posibles consecuencias del uso privado en el entorno laboral**. Un ejemplo de ello serían las consecuencias de expresar unas opiniones en un determinado medio social desde una dirección IP de la unidad administrativa sobre una política de su responsabilidad pudiera tener implicaciones legales.

Cada medio social tiene sus reglas: El caso de twitter

Hemos agrupado dentro de esta comunicación toda la variedad de medios sociales; sin embargo, **sólo tienen el denominador común de facilitar una comunicación bidireccional (a diferencia de los servicios de la Web 1.0), ya que** son servicios de muy distinta naturaleza. Baste como ejemplo el distinto alcance de los lazos establecidos en herramientas de microblogging (twitter) o de social networking (facebook, tuenti, linkedin, ...), unos más orientados a la inmediatez mientras los segundos a nexos estables. Facilitar un conjunto de buenas prácticas particularizadas para cada medio social en uso en la unidad administrativa es por tanto otro deber del RMS.

Existe sin embargo hasta ahora **poca bibliografía y ejemplos de políticas claramente estructuradas**. Quizás el más conocido es la **guía para un uso de twitter corporativo facilitado por el Cabinet Office** al resto de departamentos ministeriales del Reino Unido⁷. En la misma, además de analizar los riesgos, proporciona pautas para evaluar los resultados de la presencia en twitter de la unidad administrativa, y proporciona una serie de prácticas de uso. Entre estas prácticas de uso señala:

- Definir en el perfil de usuario la imagen corporativa de modo claro, con acceso a la política corporativa de la cuenta
- Hacer un uso homogéneo del lenguaje en todos los tweets
- Difundir mensajes de contenidos variado, mezclando mensajes que permitan acceso a contenidos difundidos en otras fuentes (e.g. sede electrónica, prensa digital, youtube, ...) con contenidos exclusivos (e.g. actividad del día del responsable político, posición del departamento al respecto de un acontecimiento, ...)
- Difusión de los mensajes en los tiempos adecuados
- No agotar los 140 caracteres posibles en los mensajes, dejando espacio para un posible re-tweeting

⁷ Ver UK-2009

- No hacer un uso abusivo del canal, de 2 a 10 mensajes, salvo respuestas y los provocados por situaciones de emergencia, espaciados en al menos 30 minutos
- Hacer uso de #hashtags propios y definidos por comunidades
- Difundir mensajes de interés de otras fuentes mediante retweets
- Saber segmentar cuentas twitter, no mezclando la cuenta corporativa con mensajes de campañas específicas o propios del responsable político del departamento

Conclusiones

Los medios sociales proporcionan inmediatez y bidireccionalidad a las acciones de Gobiernos y Administraciones Públicas por medios electrónicos. La posibilidad de dirigirse y obtener respuesta de un alto número de ciudadanos habrá de cambiar necesariamente la forma en que nos relacionamos con ellos. Se abre con los medios sociales un canal para una intervención más directa de la sociedad en los asuntos públicos del cual la Administración ha de sacar partido para construir políticas y servicios más efectivos.

Carecemos no obstante de la experiencia de uso que tenemos de la primera generación de servicios y tecnologías. Sólo mediante la difusión de las prácticas aplicadas en casos de éxito y alcanzando un mayor entendimiento de su naturaleza y posibilidades será posible un uso óptimo de los mismos. Si Internet introdujo un mayor grado de eficiencia en cómo realizamos la prestación del servicio público, los medios sociales han de potenciar la eficacia de las Administraciones Públicas.

Bibliografía

1. ADMREL-2002: "De la Administración Pública Electrónica a la Administración Pública Relacional", José Ignacio Criado Grande, Mº del Carmen Ramilo Araujo, 2002, <http://www.cibersociedad.net/congreso/comms/g08criado-ramilo.pdf>
2. LEGAL-2007: "Legal Aspects of Web 2.0 Activities", Arc Centre for Creative Industries and Innovation, Queensland University of Technology, 2007, http://www.ip.qut.edu.au/files/Queensland_Government_Report_-_reformat.pdf
3. SOCIAL-2008: "Social Media and the Federal Government", Federal Web Managers Council, 2008, http://www.usa.gov/webcontent/documents/SocialMediaFed%20Govt_BarriersPotentialSolutions.pdf

4. GARTNER-2008: "How Governments can use Social Networks", Gartner, Andrea di Maio, 2008, <http://www.gartner.com/DisplayDocument?id=677815>
5. GARTNER-2009: "Citizen-Driven Government Must Be Employee-Centric, Too". Andrea di Maio, 2009, http://www.gartner.com/DisplayDocument?doc_cd=168334
6. UK-2008: "Participation online. Guidance for civil servants", Cabinet Office, 2008, http://www.civilservice.gov.uk/Assets/participation_online_tcm6-3244.doc
7. NC-2009: "Best Practices for Social Media Usage in North Carolina", North Carolina Office of the Governor, 2009, http://www.records.ncdcr.gov/guides/best_practices_socialmedia_usage_20091217.pdf
8. ECO-2010: "A world of connection. A special report on social networking", The Economist, 2010, http://www.economist.com/specialreports/displayStory.cfm?story_id=15351002
9. UK-2009: "Template Twitter Strategy for Government Departments", Cabinet Office, 2009, <http://blogs.cabinetoffice.gov.uk/digitalengagement/file.axd?file=2009%2f7%2f20090724twitter.pdf>