



III Plan de Gobierno Abierto

RESUMEN EJECUTIVO

Estudio diagnóstico sobre la participación a través de medios electrónicos: páginas web, buzones y redes sociales en el ámbito de la Administración General del Estado

Compromiso:	Observatorio sobre la Participación (Fase de diagnóstico y recomendaciones)
Denominación:	Estudio diagnóstico sobre la participación a través de medios electrónicos: páginas web, redes sociales y buzones en el ámbito de la Administración General del Estado
Entidad coordinadora:	Subsecretaría del Ministerio de Presidencia
Periodo de realización:	Julio 2017 – marzo 2019
Fecha del resumen ejecutivo:	5 de abril de 2019
Autor:	Ana Ibarz Moret. Universidad Complutense de Madrid Javier Sierra Rodríguez. Universidad de Murcia



Contenido

PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS	2
CONTEXTO DEL DIAGNÓSTICO	3
METODOLOGÍA Y PROCESO DESARROLLADO	4
RESULTADOS	9
RECOMENDACIONES GENERALES	16
RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	17

PRESENTACIÓN Y OBJETIVOS

El III Plan de Gobierno Abierto para el periodo 2017-2019 incorporaba entre sus compromisos distintas actuaciones correspondientes a cinco ámbitos temáticos estructurados en ejes: colaboración, participación, transparencia, rendición de cuentas y formación.

Dentro del eje de participación se incluía el *Observatorio de Participación*, cuya principal actividad para este periodo consistía en la realización de cuatro diagnósticos previstos para abarcar las principales formas de participación en el ámbito de la Administración General del Estado (en adelante AGE): planes, programas públicos, órganos consultivos, elaboración de normas y canales digitales.

Para ello, y bajo la coordinación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, se conformó un grupo de trabajo con la finalidad de establecer unas bases metodológicas comunes para los diagnósticos. El grupo de trabajo desarrolló una intensa actividad entre junio de 2017 y marzo de 2018, obteniendo como resultado una serie de protocolos que servirían de base para el posterior trabajo de diagnóstico.

Este trabajo aborda uno de los diagnósticos correspondientes al análisis de la participación a través de los medios electrónicos en el ámbito de la AGE y sus organismos públicos, respondiendo al compromiso 2.2 –Observatorio sobre Participación (fase de diagnóstico y recomendaciones)–, incluido en el III Plan.

Concretamente, se centra en el análisis de las páginas web (Portal de Transparencia, Punto de Acceso General, perfiles de participación ministeriales), los buzones electrónicos y las redes sociales para determinar en qué medida y con qué alcance la opinión de sus ciudadanos o de sus organizaciones representativas son tenidas en cuenta en la formulación de las normas que les afectan, en el diseño y ejecución de las políticas y en la prestación de los servicios públicos.

Una vez enmarcado el objeto de estudio, se presentan los objetivos que han guiado la realización de este trabajo. Estos objetivos abordan diversos retos, tanto de carácter metodológico, como empírico y prescriptivo:

- Desarrollar una metodología para evaluar la participación de la sociedad en los asuntos públicos a través de canales digitales, así como el grado de eficacia de los mecanismos y medios disponibles en la Administración para el fomento de la participación.
- Identificar y obtener información sobre la participación a través de las páginas web, redes sociales y buzones, con el fin de llevar a cabo un primer diagnóstico de la situación que refleje la realidad de cada uno de los canales de participación existentes y el comportamiento de la Administración y sus públicos en los mismos.
- Identificar buenas prácticas y áreas de mejora derivadas de la observación directa de las páginas web, de los buzones electrónicos y de las redes sociales con el fin de proponer recomendaciones para promover e impulsar la participación ciudadana a través de los medios digitales y desarrollar estrategias de comunicación eficaces que contribuyan a involucrar a la sociedad en los asuntos públicos.

Cabe señalar que, la progresiva implantación de este compromiso cubre una demanda de la sociedad civil de poder medir el grado de participación ciudadana en la toma de decisiones y actividades gubernamentales, así como el grado de eficacia de los medios electrónicos como herramientas para la participación.

CONTEXTO DEL DIAGNÓSTICO

Durante las últimas décadas, las Administraciones Públicas de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han hecho frente a los retos derivados del desarrollo de las sociedades digitales. En este sentido, han venido afrontando diversas modificaciones con el fin de llegar a ser instituciones vanguardistas, con capacidad para optimizar su rendimiento y crear valor público para la sociedad en espacios digitales mediante la transmisión de información, el conocimiento y la creación de bienes intangibles.

Ante este contexto, los organismos están centrando sus esfuerzos en satisfacer las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más informada, que reclama que la provisión de bienes públicos responda a criterios de calidad, eficacia y eficiencia, así como a una mayor transparencia y equidad en las decisiones y acciones públicas.

Con el fin de lograr esta mejora de los servicios públicos y modernizar las clásicas estructuras jerarquizadas que caracterizan a la Administración, no solo se han promovido leyes sobre el derecho a la información o a la participación, sino que también se han implantado diversas tecnologías con el objetivo de avanzar en la trayectoria de las organizaciones hacia el *Open Government* y la gobernanza pública inteligente.

Por tanto, las entidades públicas no son ajenas a las exigencias de que la información sea completamente accesible, aunque ello no solo se limite al mero hecho de publicar datos para demostrar ser transparentes. También es preciso que las instituciones adquieran el compromiso de que su información sea comprensible y reutilizable, así como de incentivar la participación y la colaboración de la sociedad con la Administración.

En este sentido, el fomento de la participación y su comunicación son fundamentales, no solo para establecer y estrechar vínculos con la sociedad y con otros organismos gubernamentales, sino también para legitimar lo público. Por tanto, la adopción de los medios electrónicos en las instituciones permite disponer de un canal directo a través del cual difundir información, acceder de forma sencilla a los recursos del conocimiento e interactuar con los ciudadanos y resto de *stakeholders* que componen la esfera sociopolítica.

Así, los ciudadanos se convierten, cada vez más, en actores indispensables en la mejora e innovación de la Administración, que debe promover la creación de nuevos espacios de encuentro en los que se favorezca el empoderamiento y la participación activa de los ciudadanos más allá del voto, involucrándoles en la toma de decisiones, en la formulación de políticas públicas y servicios de mayor calidad. Es decir, solo de la relación directa entre gobernados y gobernantes surge el valor real de la participación ciudadana, fundamental para abordar la crisis de confianza que afronta el ámbito público y para el desarrollo y legitimidad de las democracias.

En suma, las organizaciones deben entender el fomento de la participación como una estrategia de modernización y promoción de la eficiencia gubernamental, en el que la transformación de las sociedades y la velocidad a la que se producen estos cambios se ve directamente influenciada por los avances de la tecnologías, cuya incorporación a nuestras vidas se ha producido de forma rápida y progresiva, no solo impactando en la sociedad, sino también en la forma de gestionar el espacio público o en la reestructuración de los procedimientos.

METODOLOGÍA Y PROCESO DESARROLLADO

En función de los objetivos planteados para el diagnóstico que nos ocupa en este trabajo, se realizó una primera aproximación al tema de estudio mediante la revisión de la literatura existente, con el fin de recopilar información sobre los conceptos en los que se enmarca la investigación e identificar casos de éxito de las entidades públicas en el fomento de la participación.

En una segunda etapa, se llevó a cabo la recogida de datos sobre cada uno de los medios electrónicos. Para ello, se utilizaron diversas técnicas de investigación, tanto cualitativas como cuantitativas; ambos tipos se complementaron para superar las limitaciones que presentan cada uno de estos métodos por separado para la indagación y aproximación a la realidad social y al objeto de estudio.

Cabe señalar que durante el estudio se produjeron numerosos cambios políticos y de reorganización de las instituciones públicas, por lo que los periodos de análisis y las muestras a analizar también experimentaron variaciones. Ello permitió ofrecer una panorámica mucho más completa y detallada sobre el estado de la participación y la comunicación a través de los canales digitales de los que dispone la Administración.

La investigación quedó estructurada en tres bloques, correspondientes a cada uno de los medios electrónicos estudiados: páginas web, redes sociales y buzones.

3.1. PÁGINAS WEB

Para conocer el modo en que se articulaba la participación a través de las páginas web, se llevó a cabo una caracterización de la situación, analizando las características estructurales del Portal de Transparencia, el Punto de Acceso General y los perfiles de participación de cada uno de los Ministerios.

Esta fase, se centra en el estudio de determinadas cuestiones que permiten determinar si se facilita la participación de la sociedad a través de estas páginas, analizando entre enero y marzo de 2019 diversas variables cualitativas, tales como la organización de las páginas, el uso de subpáginas, el tipo de listados de procedimientos o la inclusión de buscadores.

Por otra parte, se realizó un análisis de contenido de los procesos de participación desarrollados entre enero de 2018 a marzo de 2019 (inclusive), contabilizándose el total de consultas públicas previas y trámites de audiencia e información pública con el fin de conocer el tipo de procesos de participación que ha llevado a cabo la Administración.

Aunque ambos análisis tienen un carácter descriptivo, permiten ofrecer una serie de resultados y conclusiones de interés, así como identificar buenas prácticas a lo largo de todo el periodo de la investigación.

3.2. BUZONES ELECTRÓNICOS

El objetivo de esta parte de la investigación era realizar un acercamiento a la utilización de buzones electrónicos; para ello, la metodología desarrollada consistió en la remisión online de un cuestionario de preguntas para conocer los canales y flujos de trabajo internos respecto a las quejas y sugerencias en un sentido amplio, es decir, en referencia a todas las comunicaciones que pudieran estar asimiladas a quejas y/o sugerencias, sin corresponder obligatoriamente con el procedimiento administrativo que asume tal denominación, y sin necesidad de seguir un procedimiento de formulación concreto a través de sede electrónica.

Con esta finalidad, entre septiembre y octubre de 2018 se contactó y remitió un cuestionario por correo electrónico a los Ministerios, bajo la referencia de la estructura de la AGE de los trece departamentos ministeriales existentes antes de la reestructuración de junio de 2018¹. Se recibieron 11 cuestionarios de unidades responsables de las quejas y sugerencias, la mayoría de ellas de la inspección general de servicios.

Adicionalmente, el análisis incluye referencias a los datos ofrecidos por el Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE durante 2017, al que se hace referencia como informe ISAM.

3.3. REDES SOCIALES

El estudio de las redes sociales se organizó en distintas fases para ofrecer un diagnóstico completo sobre el uso de estos medios por parte de Ministerios para interactuar con los públicos y fomentar su participación. Dicho diagnóstico se realiza a partir de las cuentas generales que se identifican con cada Ministerio y también de las que se vinculan específicamente con Secretarías de Estado (en adelante S.E.) y organismos públicos de la AGE. Por este motivo se hace referencia a los Ministerios, a las S.E. y a los organismos públicos por separado en relación a las cuentas y perfiles diferenciados que poseen en redes sociales.

La selección de la muestra y el periodo de análisis variaron dependiendo de los objetivos de cada una de las fases que se describen a continuación:

- **Fase I: estado general de los organismos públicos de la Administración en redes sociales:** Este primer diagnóstico permitió conocer la presencia en redes sociales y el número de seguidores acumulados por los órganos superiores de la AGE. Para su realización se llevó a cabo un análisis de situación mediante la observación directa de los perfiles en redes sociales de organismos de la Administración Pública, contabilizándose 1.050 perfiles.

¹ Aunque el periodo de recogida de datos tuvo lugar cuando ya se había producido la reestructuración en diecisiete Ministerios, todavía no se había procedido a la reasignación a los Ministerios de nueva creación de las áreas con las que se contactó, las cuales globalmente abarcaban la práctica totalidad de la AGE.

- **Fase II: adopción de las redes sociales en los órganos superiores de la AGE:**

La metodología siguió el modelo utilizado en la fase anterior, aunque en esta parte la muestra del estudio se centró en los órganos superiores de la AGE (perfiles que corresponden a Ministerios y perfiles identificados de cada S.E.).

- **Fase III: interacción con los contenidos publicados por Ministerios y S.E.:**

Con el fin de evaluar el impacto y la interacción en redes sociales, se desarrolló un análisis dinámico sobre la actividad, el comportamiento y las relaciones comunicativas establecidas entre los perfiles de los Ministerios y S.E. y sus públicos a través de estos medios. Este análisis permitió determinar el nivel de interacción a través de estos canales, debido a que la interacción es un factor determinante para la participación de los ciudadanos. Para este análisis se consideraron cuatro indicadores de calidad o *KPI's (Key Performance Indicator)*: conversación, amplificación, aplauso e interacción.

Cabe señalar que, el periodo de análisis de estas tres fases se realizó entre diciembre de 2017 y enero de 2018. La muestra de estudio se correspondía con 13 Ministerios y 25 S.E. con presencia en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube. La elección de estas cuatro redes no es casual, sino que queda justificada por ser las que permiten mayor interacción y posibilidades de participación, así como por presentar tasas más elevadas entre los usuarios.

- **Fase IV: las redes sociales de la AGE en periodo de cambios:**

Tras el cambio de gobierno y la reestructuración de los departamentos ministeriales en junio de 2018, se amplió la muestra de estudio a los 17 Ministerios y 25 S.E. En este sentido, se llevó a cabo una nueva revisión de los perfiles para determinar el número de nuevas cuentas creadas por los órganos superiores de la AGE en redes sociales; tanto el análisis de situación como el análisis dinámico se desarrollaron entre los meses de octubre a noviembre de 2018.

- **Fase V: los contenidos publicados por los Ministerios y S.E. en Twitter:**

Esta fase del trabajo se centró en la comunicación de los perfiles de Ministerios y S.E. en la red social Twitter, por ser la red en la que está presente un mayor número de organismos, en la que se mantienen más activos, y en la que la Administración reúne mayor número de seguidores.

Para ello, se llevó a cabo un análisis de contenido, en el que se examinaron un total de 3.182 tuits publicados entre diciembre de 2017 y enero de 2018 por los 19 perfiles de los Ministerios y S.E. que tenían presencia en Twitter en este periodo. Para el análisis de tuits, se estableció un sistema de 11 categorías para clasificar la información, identificar qué tipo de contenidos difundieron y determinar si a través de esta red se generó valor público y se incentivó la participación ciudadana.

- **Fase VI: estado y evolución de la participación en Twitter:**

Con el fin de determinar el estado de la participación ciudadana mediante redes sociales, en esta última fase se analizaron las publicaciones difundidas en Twitter en un periodo de seis meses, desde octubre de 2018 a marzo de 2019 (inclusive), por todos los organismos públicos vinculados a la Administración presentes en Twitter.

El total de publicaciones durante esos meses fue de 148.161 resultados, por lo que se aplicó una *query* para filtrarlos en función de la categoría 'Participación' y se elaboró una tabla dinámica para organizar la información en distintas variables, tanto cualitativas como cuantitativas. La *query* contenía los siguientes términos: 'Colabora', 'Participa', 'Tu opinión', 'Consejo consultivo', 'Consulta previa', 'Audiencia pública', 'Trámite de audiencia', 'Envía tus', 'Contribuye', 'Ayúdanos', 'Escríbenos', 'Llámanos', 'Para ayudar con', 'Esperamos vuestras preguntas', 'Esperamos vuestras respuestas', 'Puedes participar' y 'para participar'

Por una parte, se estudió de qué forma los organismos públicos llamaron a la participación ciudadana: tipo de publicación, tipo de procedimiento, términos utilizados, inclusión de contenido audiovisual o *links*, menciones, horario de publicación, etc. Por otra parte, se observó de qué forma la sociedad promovió la participación durante los meses analizados y si interactuó con la Administración mediante el aplauso, los retuits o *replies*, contenidos a los que más se reaccionó, etc.

Finalmente, durante cada una de las fases de análisis, se identificaron buenas prácticas que sirvieron para extraer conclusiones en base a los objetivos del estudio y para realizar recomendaciones, formulándose a lo largo de todo el periodo de investigación, aunque se materializaron fundamentalmente en marzo de 2019 con la redacción de este informe.

DESARROLLO METODOLÓGICO		
PÁGINAS WEB	BUZONES ELECTRÓNICOS	REDES SOCIALES
<p>1. Análisis de situación de las características estructurales del Portal de Transparencia, Punto de Acceso General y perfiles de participación ministeriales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodo de estudio: enero-marzo 2019. 	<p>1. Contacto y remisión online de cuestionarios a 13 departamentos ministeriales con el fin de realizar un acercamiento a la utilización de los buzones electrónicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Envío de cuestionarios y recogida de información: septiembre-octubre 2018. • Muestra de estudio: 13 Ministerios. 	<p>Fase I: observación directa de perfiles para determinar el estado general de los organismos públicos de la AGE en RRSS.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodo de estudio: diciembre 2017-enero 2018. • Muestra de estudio: 1050 perfiles en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube de organismos públicos dependientes de 13 Ministerios y 25 S.E.
		<p>Fase II: observación directa de perfiles para determinar la adopción de las RRSS en los órganos superiores de la AGE (Ministerios y S.E).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodo de estudio: diciembre 2017-enero 2018. • Muestra de estudio: 50 perfiles de 13 Ministerios y 25 S.E.
<p>2. Análisis de contenido de los procesos de participación (consulta pública previa y trámite de audiencia e información pública).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodo de estudio: enero 2018-marzo 2019. • Muestra de estudio: 831 trámites. 	<p>2. Análisis de 11 cuestionarios remitidos por las unidades responsables de las quejas y sugerencias y extracción de resultados.</p>	<p>Fase III: análisis dinámico de <i>KPIs</i> (conversación, amplificación, aplauso e interacción) para determinar la interacción de los usuarios con los contenidos publicados por los perfiles de Ministerios y S.E.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodo de estudio: diciembre 2017-enero 2018 • Muestra de estudio: 50 perfiles de 13 Ministerios y 25 S.E.
		<p>Fase IV: observación directa y análisis dinámico de los perfiles de la AGE en RRSS en periodo de cambios. Periodo de estudio: octubre-noviembre 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Muestra de estudio: 17 perfiles de 17 Ministerios y 25 S.E.
		<p>Fase V: análisis de contenido de publicaciones en Twitter y clasificación en 11 categorías.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodo de estudio: contenidos publicados en Twitter entre diciembre de 2017 y enero de 2018. • Muestra de estudio: 3.182 tuits.
		<p>Fase VI: análisis de contenido publicado por organismos públicos de la AGE para determinar el estado y la evolución de la participación en Twitter.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Periodo de estudio: tuits publicados entre octubre de 2018 a marzo de 2019. • Muestra de estudio: 148.161 tuits

RESULTADOS

A nivel general, el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales y en el desarrollo de políticas públicas a través de los medios electrónicos analizados sigue siendo limitado. Asimismo, aunque la Administración dispone de las herramientas necesarias para la participación ciudadana, se observa que la interacción de los organismos con los públicos es baja, y en ocasiones, nula.

Se evidencia que las organizaciones públicas no aprovechan la potencialidad de los medios electrónicos disponibles como canales complementarios de comunicación para dar mayor difusión a los procedimientos de participación propios, ni tampoco de otros entes públicos; limitando la participación, la colaboración y el compromiso ciudadano, que favorece el mantenimiento de un *gap* entre ciudadanos y gobierno.

1. PÁGINAS WEB

Los procedimientos que se someten con mayor frecuencia a procesos de participación ciudadana a través de las páginas web son los trámites de audiencia e información pública. En el periodo de enero de 2018 a marzo de 2019 se contabilizan un total de 831 trámites, siendo 275 (33,1%) procedimientos sometidos a consulta pública previa, y 556 (66,9%) a trámites de audiencia e información pública.

No obstante, existen considerables diferencias según el departamento ministerial en función de su grado de producción normativa y del carácter de sus normas que pueden entrar en los supuestos que permiten la exceptuar estos procedimientos. Ello se observa en los casos del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación (187 procesos), o del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que tan solo abrieron los procesos de consulta y audiencia e información pública en dos ocasiones durante el periodo estudiado.

Todos los Ministerios cuentan con un perfil de participación en sus páginas web, aunque se diferencian en la manera de plasmar la información y articular los procedimientos. La forma más habitual es optar por incluir en la página principal la información básica –especialmente referente a la legislación y normativa en la que se fundamenta el proceso de participación o breves explicaciones sobre los modos de participación–, para luego redirigir a los usuarios a otras subpáginas en las que se encuentran los procedimientos, facilitando el acceso y comprensión de la información.

No obstante, se detectan perfiles cuya estructura no es tan accesible y la comprensión de la información se ve dificultada. En este sentido, algunos Ministerios condensan en una sola página toda la información y procedimientos, mientras que otros incluyen extensos textos introductorios con referencias y numerosos enlaces a documentos jurídicos para explicar qué es la participación pública o los canales de los que la Administración dispone para fomentarla.

En referencia a la facilidad de acceso a la información, es destacable que solo disponen de buscadores dos perfiles de participación en proyectos normativos, cuyas funcionalidades son limitadas.

La indicación de los plazos de los procedimientos no se indica en todos los casos de manera visible en los listados. Doce perfiles de participación (60%) hacen referencia a las fechas de inicio y cierre de las aportaciones (8 perfiles a ambas fechas, y 4 solo a la fecha de cierre). Por el contrario, 8 perfiles no incluían esta información en los listados, lo que obliga a examinar las subpáginas referentes a cada procedimiento o buscar entre los documentos adjuntos. Aparte, hay otra serie de información que no siempre se incluye, como el estado en el que se encuentra el trámite o especificar que no existen procedimientos con plazos abiertos. Su omisión no solo dificulta a los ciudadanos la obtención de información, sino que también genera desconfianza hacia los perfiles al percibir que están desactualizados y que los organismos no son transparentes.

Asimismo, se observa que la información sobre el cauce para hacer las aportaciones no siempre está visible fácilmente y además es diferente según el Ministerio. La pauta común es que los Ministerios que informan del canal para cada trámite individual tienen correos electrónicos específicos, mientras que aquellos que disponen de una vía común para hacer llegar aportaciones utilizan emails genéricos o formularios. Doce Ministerios señalan emails específicos para la recopilación de información, mientras que tres de ellos hacen constar direcciones genéricas. Por otra parte, dos Ministerios utilizan formularios.

2. BUZONES ELECTRÓNICOS

Cabe señalar que, debido a que los cuestionarios han sido respondidos en su mayoría por responsables de las inspecciones de servicio de los Ministerios, se detecta que la información obtenida no refleja toda la realidad pretendida respecto a las comunicaciones, sino que más bien se aproxima a la que se clasifica como quejas y sugerencias bajo el procedimiento administrativo destinado para ello. A continuación se exponen los principales resultados derivados del cuestionario aplicado a los Ministerios.

a) Canales y vías habilitadas y utilizadas en cada medio:

Los canales de comunicación para la realización de quejas y sugerencias más habituales son los formularios de contacto y la sede electrónica, presentes en todos los Ministerios consultados, aparte del e-mail, solo visible en cinco de los once Ministerios y el fax en cuatro de ellos. Aparte, al consultar sobre la recepción de quejas y sugerencias por derivación de otras unidades, altos cargos, gabinetes o contactos de prensa, ocho Ministerios indican que es habitual, mientras que en tres de ellos no se suele producir.

En el caso de la sede electrónica, que está habilitada en todos los Ministerios consultados, diez de ellos afirman que se enlaza el procedimiento concreto de quejas y sugerencias desde la página web del Ministerio, mientras que solo uno dirige de manera genérica a la sede electrónica, a partir de la cual los ciudadanos pueden buscar el procedimiento correspondiente.

Asimismo, se señala que se reciben quejas y sugerencias a través de los formularios que constan públicamente en la web. Siete Ministerios indican que se acusa recibo expresamente a las comunicaciones que reciben a partir de los formularios, mientras que tres de ellos no lo hacen, y uno indica que depende de si está o no fuera del procedimiento administrativo, en cuyo caso no se acusa recibo.

Cuando se reciben quejas y sugerencias por correo electrónico, sea por un correo principal del Ministerio o porque viene derivado de un email de alguna unidad del Ministerio, la pauta habitual es no acusar recibo. Solo un Ministerio indica que lo hace asiduamente.

b) Registro, recepción y distribución de aportaciones:

Las quejas y sugerencias las reciben inicialmente unidades distintas en cada Ministerio y la pauta general es trasladarlas a la unidad competente por razón de la materia. Todos los Ministerios indican que registran o censan las quejas y sugerencias en base de datos, pero las posibilidades de explotación estadística de dichas bases de datos solo están automatizadas en cinco Ministerios.

En cuanto a la distribución de la recepción de quejas y sugerencias según el canal utilizado, el porcentaje promedio de quejas y sugerencias recibidas por cada canal de recepción online, muestra que se reparte principalmente entre la sede electrónica (48,7%) y los formularios de contacto (40,9%), mientras que un 10,3% tiene entrada a través de correo electrónico.

Los datos del informe ISAM 2017 que abarca todos los canales de recepción, electrónicos y presenciales, muestran que la utilización de canales digitales es la que menos proporción de quejas y sugerencias acapara, con el 18,8% de las quejas y el 45,2% de las sugerencias.

c) Diferenciación entre quejas y sugerencias:

La diferenciación entre quejas y sugerencias arroja proporciones muy distintas según el Ministerio. Así, en cinco cuestionarios se especifica que las sugerencias representan menos del 10% del total, siendo quejas la mayoría de lo que se recibe; mientras que en otros cuatro las sugerencias suponen entre el 10% y el 40% del total. Solo en dos casos las sugerencias superan a las quejas representando más del 60%. Las medias resultantes arrojan un porcentaje de sugerencias del 4,6% y de quejas del 95,4%. Estos datos son consistentes y se corresponden con los que constan en el informe ISAM de 2017, que contabiliza 44.009 quejas y sugerencias durante el ejercicio 2017, de las cuales el 95% son quejas y el 5 % restante sugerencias.

Por otra parte, la práctica totalidad de las quejas y sugerencias se formulan por particulares, y los dos únicos Ministerios que respondieron a la distribución por género, muestran una distribución aproximada de un 70% hombres y un 30% mujeres.

d) Proceso de valoración y percepción de utilidad:

En 6 Ministerios se afirma que se realiza algún tipo de cribado o selección previa de las quejas y sugerencias. Todos los Ministerios indican que realizan siempre una valoración de las aportaciones, que se lleva a cabo por las unidades competentes en la materia, aunque la unidad que recibe las quejas y sugerencias puede desempeñar un papel de coordinación y responsabilizarse de las comunicaciones.

Según la opinión de las personas que respondieron a los cuestionarios, la estimación de las quejas y sugerencias que se aprecian como útiles suponen una media del 71,7%, por lo que el 28,3% no tienen esa consideración. Además, la valoración global del contenido de las quejas y sugerencias en una escala de 0 a 10, alcanza una media de 7,1 sobre 10, aunque las

valoraciones varían: en 4 cuestionarios se valoran con un cinco o seis sobre diez, en 3 con un siete u ocho y en 2 con un nueve o diez. Dos cuestionarios no incluían las valoraciones.

e) *Feedback* y contacto posterior:

Todos los Ministerios indican que se responde a la totalidad de las comunicaciones recibidas que han sido calificadas como quejas y sugerencias. Según los datos del informe ISAM de 2017, las respuestas se efectúan en el plazo establecido de veinte días hábiles respecto al 86,1% de las quejas y al 87,1% de las sugerencias. Por lo general, hay una unidad responsable de responder y gestionar las quejas y sugerencias de manera centralizada en cada Ministerio o centro directivo, que recaba la respuesta de la unidad competente y la remite en su nombre.

En cuanto a los datos de identificación incluidos en las respuestas, ocho Ministerios hacen constar un número de referencia, expediente o ticket identificativo, y diez indican también el nombre de la unidad, mientras que solo dos hacen constar un teléfono y el nombre de una persona de contacto en la firma. Por otra parte, sobre el contenido de las respuestas, seis Ministerios indican que realizan algún tipo de agradecimiento y diez se centran en responder sobre el fondo, utilizando para ello tanto contenidos estandarizados (tres Ministerios), como no estandarizados (nueve Ministerios).

Finalmente, sobre la interacción que eventualmente se puede producir con posterioridad a la respuesta que se da a las quejas y sugerencias, en cuatro cuestionarios se indica que no se produce casi nunca, afectando a un porcentaje del 5% o menos de las quejas y sugerencias recibidas; mientras que siete afirman que es algo que sucede a veces, señalando un porcentaje cercano al 10% de los casos. Asimismo, seis Ministerios indicaron que nunca se ha producido una reunión presencial a partir de las comunicaciones producidas por una queja o sugerencia, en un caso *casi nunca* y en cuatro Ministerios *algunas veces*.

3. REDES SOCIALES

La presencia y densidad de seguidores acumulada por los organismos dependientes de la AGE en Facebook, Twitter, Instagram y YouTube es elevada, si bien con algunos matices. Hay que subrayar que la adopción y diseminación de estas herramientas se ha producido de forma rápida, contabilizándose 628 perfiles en 2016 y 1.050 en enero de 2018. Sobresalen la cantidad de perfiles abiertos en Facebook y Twitter, aunque Instagram también está teniendo acogida entre los organismos.

a) Adopción y uso de las redes sociales en los Ministerios y S.E.:

El proceso de implementación de las redes sociales en los organismos públicos se ha llevado a cabo de forma heterogénea y descoordinada. Todos los Ministerios han asumido la importancia de estar presentes en redes sociales pero en niveles inferiores al ministerial (S.E.) el compromiso con la dimensión 2.0 sigue siendo limitado.

Cabe señalar que se produjo un destacado lanzamiento de las redes sociales por parte de Ministerios y S.E. durante los años 2011 y 2012, decantándose por las más consolidadas y con mayor trayectoria en la Administración Pública, sobre todo Facebook, Twitter y YouTube.

La comunicación a través de estos canales es preponderadamente unidireccional y los organismos presentan bajos niveles de interacción (aplauso, conversación y difusión), limitándose las posibilidades de que los ciudadanos participen y colaboren con los asuntos públicos a través de las redes sociales.

No obstante, hay que destacar los buenos resultados del Ministerio de Defensa, y por ende, su gestión y estrategias de comunicación; asimismo, aunque la presencia de Ministerios y S.E. en Instagram todavía es minoritaria y reciente, las cuentas activas consiguen elevados niveles de interacción, reflejando una comunidad de seguidores involucrada y comprometida con los perfiles.

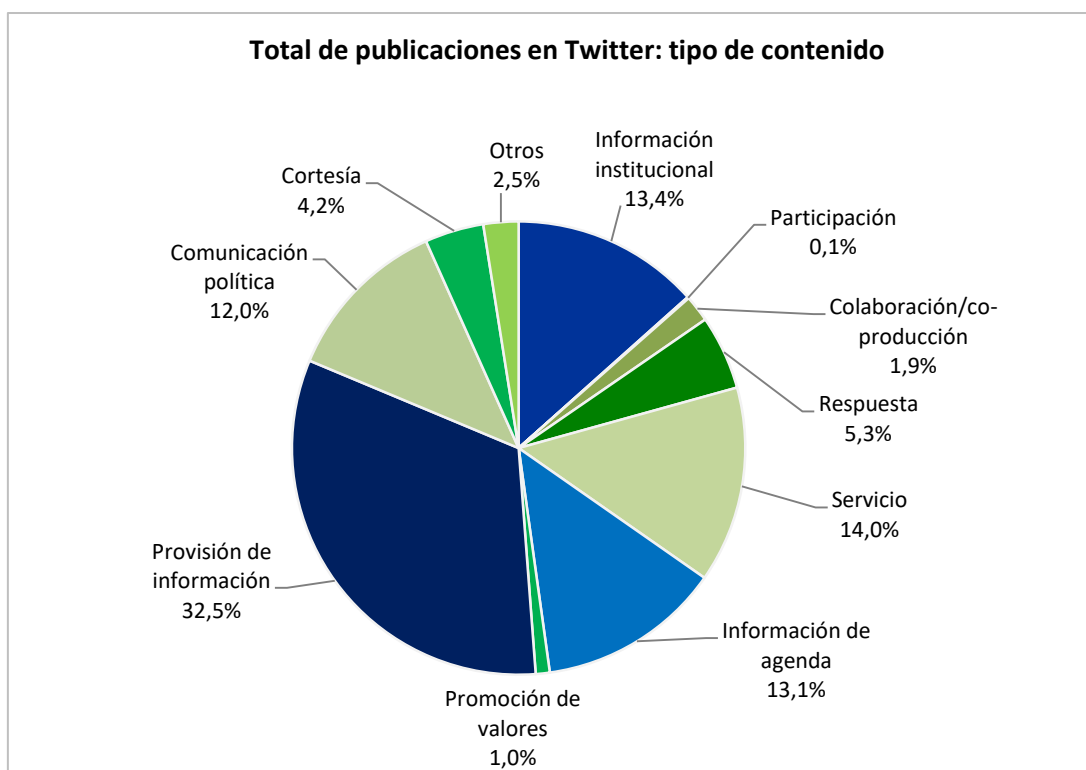
Por otra parte, se observa que los cambios políticos y la reestructuración de la Administración han impulsado la creación de nuevos perfiles, reflejándose cambios y mejoras en la gestión y coordinación de las cuentas. En este sentido, se observa que los órganos superiores de la AGE han mantenido las cuentas activas durante la legislatura anterior y se han abierto perfiles para los organismos de nueva creación tras la reestructuración ministerial.

A priori, se muestra que durante este periodo los perfiles de los órganos superiores de la AGE están estableciendo una relación más interactiva y conversacional, traducándose en comentarios y un nivel de interacción más elevado.

b) Contenidos publicados por Ministerios y S.E. en Twitter:

Los mensajes emitidos a través de Twitter por los Ministerios y S.E. se centran, especialmente, en la transmisión de contenidos cerrados –que difunden informaciones sobre las cuales ya no cabe lugar para la participación–, o parcialmente cerrados. Así, los contenidos incluidos en las categorías ‘provisión de información’, ‘información de prensa’ e ‘información de agenda’ suponen el 59% de las 3.182 publicaciones analizadas. Ello refleja que la tendencia general de los organismos se orienta a la difusión de contenidos informativos y datos, y por ende, al fomento de la transparencia y la rendición de cuentas.

Por el contrario, los contenidos incluidos en otras categorías no fueron tan difundidos mediante los perfiles de los Ministerios y S.E. en Twitter. Así, la categoría ‘colaboración’ obtuvo una frecuencia de 59 publicaciones (1,9% del total) y los resultados de la categoría ‘participación’ fueron prácticamente nulos, con una frecuencia absoluta de 2 publicaciones (0,1% del total de publicaciones).



A pesar de que la Administración no promovió la publicación de estos contenidos, debemos señalar que la publicación de contenidos referentes a 'participación' impulsa distintas formas de coproducción de ciudadano a gobierno en fase de diseño con el objetivo de que los ciudadanos compartan sus opiniones y participen en cuestiones gubernamentales.

Cabe señalar que, las dos publicaciones incluidas en la categoría 'participación' publicadas por los Ministerios y S.E. solo suman 8 interacciones (0,1% del total), unos resultados que reflejan que estos *posts* no generan mayores reacciones entre los usuarios y que el fomento de la participación ciudadana a través de Twitter fue nula.

c) Estado y evolución de la participación en los perfiles de Twitter los organismos públicos de la Administración:

En seis meses de análisis, los organismos públicos de la Administración han publicado un total de 148.161 resultados; de ellos, 540 contienen algún término de los indicados en la *query*, y solo 27 incluyen contenidos referentes al fomento de la participación ciudadana para la definición de políticas, elaboración de proyectos normativos y búsqueda de soluciones a asuntos públicos.

Por tanto, estos contenidos suponen el 5 % de las publicaciones que contienen indicadores definidos en la *query*, evidenciando que la promoción de la participación por parte de organismos públicos fue mínima, desaprovechando el potencial y las oportunidades de innovación que ofrecen las redes sociales, y en concreto Twitter, para involucrar a la sociedad en cuestiones gubernamentales y generar valor público a través de estos canales electrónicos.

En cuanto al tipo de *post* referentes a proyectos prenormativos, cabe señalar que son más comunicadas las consultas públicas previas que los trámites de audiencia e información pública. Así, se registran 19 tuits (70,4%) referentes a consultas públicas, mientras que 3

publicaciones se corresponden con trámites de audiencia e información pública (11,1%) y 5 tuits (18,5%) incluyen en el mismo tuit la apertura de plazos para ambos procedimientos. Además, se evidencia que los perfiles de órganos territoriales y de organismos autónomos de la AGE son los que más contenidos publican llamando a la participación.

Los perfiles optan por la publicación de contenidos propios, sin utilizar de forma excesiva el retuit; en este sentido, el contenido retuiteado supone tan solo el 18,5% de las publicaciones totales. Estas cifras evidencian que se carece de una coordinación en el uso de los perfiles en redes sociales para dar difusión a los contenidos de otros organismos referentes a la categoría 'participación' e incentivar el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

d) Contenido de las publicaciones de los organismos públicos sobre 'participación':

La actividad de las cuentas respecto a la promoción de la participación es variable, sin establecerse una hora concreta de publicación de estos contenidos, observando que lo habitual es promover la participación durante la semana, a primeras horas de la mañana, a mediodía o a última hora de la tarde.

Asimismo, con el fin de impulsar su participación en los procesos públicos, el verbo más usado por los organismos públicos para llamar a la sociedad es 'participar' (23 tuits, 85,2% de total), especialmente en infinitivo y conjugado en segunda persona de imperativo (participa).

En cuanto a la información contenida en el tuit, 8 publicaciones (29,7%) no incluyen en el mensaje el plazo de participación en los proyectos públicos, mientras que la mayoría de tuits (81,5%) contiene el enlace a los apartados de participación ciudadana de los correspondientes portales web institucionales o a documentos informativos.

Del total de tuits con *link*, el 74,1% redirige a los usuarios a las páginas web de los perfiles de participación de los departamentos ministeriales, mientras que 3 tuits (9,4%) enlazaron los contenidos al Portal de Transparencia de la AGE.

Por otra parte, 7 publicaciones (25,9%) mencionan a perfiles de otros organismos públicos, contribuyendo a establecer vínculos entre ellos, así como a facilitar a los usuarios el acceso a otros perfiles, generando visitas a los mismos, pudiendo incrementar la interacción con los contenidos y perfiles, vinculados o no a la Administración.

En cuanto al uso de *hashtags*, tan solo lo incluyen 14 tuits (48,1%) y 26 publicaciones (96,3%) incluyen recursos audiovisuales, especialmente fotografías o infografías, contribuyendo no solo a captar de forma rápida la atención de los usuarios, sino también a fomentar la participación y colaboración de los usuarios.

e) La interacción de la sociedad con los organismos públicos en Twitter

Las publicaciones incluidas en la categoría 'participación' no generan elevados niveles de interacción ni mayores impactos, quizá porque no proporcionan las explicaciones necesarias para su comprensión o porque no aportan mayor significado para los usuarios. Asimismo, se evidencia que la participación a través de redes no solo es poco promovida por los organismos públicos, sino que el compromiso y la colaboración de los ciudadanos con este tipo de publicaciones es todavía mínimo.

Existen algunos comentarios, entre los que se encuentran quejas a estos proyectos, pero también agradecimientos por parte de los usuarios a la transmisión de esta información, así como preguntas para obtener mayor información sobre las consultas, audiencias e información pública.

Se observa que estas peticiones de información a veces son respondidas por otros ciudadanos, reflejando la creación de vínculos con las entidades públicas y con otros usuarios que tienen los mismos intereses. Además, los usuarios responden a los contenidos incluyendo menciones a perfiles de las entidades públicas, pero no se ha detectado ningún caso en el que hayan respondido a las menciones.

RECOMENDACIONES GENERALES

Con el fin de incentivar la participación, así como el involucramiento y colaboración de los ciudadanos en cuestiones y decisiones gubernamentales, se proponen varias recomendaciones, tanto de carácter general como específico:

- **Analizar la comunicación de los organismos y fomentar la comunicación participada.**

Es necesario que los organismos rindan cuentas y fomenten la transparencia, pero ante las nuevas interacciones socio-políticas de las democracias contemporáneas, también es fundamental involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones e implementación de las políticas públicas.

En este sentido, la comunicación de los organismos debe sobrepasar la comunicación informativa y llegar a una comunicación participada, mucho más abierta, en la que se produzca una retroalimentación que permita reconfigurar los mensajes, escuchar de forma activa lo que sucede en el entorno de las organizaciones y animar a la participación y colaboración de los públicos.

- **Coordinar el uso de los medios electrónicos de los organismos públicos en la promoción y fomento de la participación ciudadana en los distintos canales.**

Con la finalidad de seguir promoviendo la creación de espacios de encuentro y cocreación para la sociedad, se deberían unas pautas de coordinación entre los canales de difusión y participación propios de cada Ministerio, y a su vez en el ámbito de la Administración General del Estado con el fin de retroalimentarse, complementarse entre sí y dar visibilidad a los procedimientos y actividades públicas que tienen algún componente participativo.

- **Impulsar el principio de corresponsabilidad para fomentar la participación, interactuar con la ciudadanía y generar capital social.**

No solo es necesario que la ciudadanía responda a la llamada de la participación, sino que esta también sea respondida por parte de las organizaciones, pues en el momento en que la sociedad se siente partícipe de la implementación y decisiones sobre las políticas públicas, reaccionará más a estos contenidos, incrementándose su participación y compromiso.

Para ello, es necesario apostar por una gestión mucho más abierta y colaborativa en la promoción de la participación desde las organizaciones públicas hacia la sociedad, a través de los medios electrónicos, que permiten la creación de espacios basados en la apertura de

valores y en la colaboración, repercutiendo en el empoderamiento de los ciudadanos, y por tanto, en la creación de capital social.

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

1. PÁGINAS WEB

- **Homogeneizar las páginas web y estructurarlas de forma clara e intuitiva, adaptando las plataformas para facilitar el acceso de los usuarios a la información**, organizando los procedimientos por departamentos, áreas, mediante el uso de etiquetas, identificando el estado de los trámites e incluyendo recursos visuales que capten la atención rápidamente de los usuarios.
- **Crear una base de datos unificada que permita realizar búsquedas sobre los procedimientos de participación pública de la AGE** con el fin de homogeneizar y coordinar el uso de estos canales como vías de participación, facilitando de este modo el acceso a la información a través de una misma página que aglutine todos los procedimientos, organizados y clasificados de forma conveniente.
- **Mejorar la difusión de los procedimientos de participación.** La difusión de los procesos de participación se lleva a cabo de manera limitada al incluir la información en las páginas web de los Ministerios, tal y como establece la normativa vigente. Por ello, se recomienda una mayor utilización de las redes sociales y otras vías de difusión complementaria para dar difusión a estos procedimientos y llegar a un público distinto del que está habituado a acceder a las páginas web ministeriales.

2. BUZONES ELECTRÓNICOS

- **Aumentar las posibilidades y el valor de comunicación de los ciudadanos a través de cauces online no sujetos al procedimiento de quejas y sugerencias.** La principal recomendación gira en torno a extender la atención y el trato que se presta ante quejas y sugerencias al resto de comunicaciones que no se acogen al procedimiento administrativo, de manera que los buzones sean visibles en las páginas de los Ministerios –no solo el acceso a quejas y sugerencias-, se acuse recibo, se pueda llevar un control estadístico de su gestión y existan alertas para que los correos no queden sin respuesta.
- **Potenciar las características de las comunicaciones que facilitan el retorno y la bidireccionalidad.** La principal recomendación lleva a buscar una comunicación más cercana, que aun satisfaciendo formalmente el procedimiento administrativo de quejas y sugerencias, permita y favorezca la bidireccionalidad. Se recomienda la incorporación de información adicional en las respuestas que se dan a los ciudadanos, como los datos de contacto de la unidad competente, preferiblemente con la indicación de una persona de referencia, con su email y un teléfono de consultas. En la misma línea, se recomienda favorecer y estimular que los técnicos de las unidades competentes, puedan dar respuestas adicionales –aparte de las que formalmente se ofrezcan-, sin tener que ajustarse

estrictamente a una pautas de respuesta impersonales y estandarizadas que no invitan a mantener una conversación entre los ciudadanos y la Administración.

3. REDES SOCIALES

- **Establecer vínculos con otros perfiles de organismos públicos, independientemente de su nivel de actuación**, con el fin de coordinar los perfiles y crear una red en la que queden interconectados, estableciendo una relación bidireccional y fluida entre ellos. Además, la difusión de los contenidos referentes a 'participación' por parte de otros organismos de distintos niveles no solo contribuirá a dar mayor visibilidad y alcance a los procedimientos, sino que resulta fundamental para estimular la participación de los ciudadanos en cuestiones de índole política y generar valor añadido.
- **Canalizar la difusión de los contenidos referentes a procedimientos públicos de participación ciudadana a través de la S.E. de Comunicación**, estableciendo este perfil como núcleo central para interconectar entre sí a los organismos y contenidos. De este modo, los perfiles de organismos públicos, al retroalimentarse del contenido publicado por otras cuentas vinculadas a la AGE, contribuyen a aumentar el alcance y difusión de las publicaciones referentes a procedimientos públicos de participación abiertos, así como a dar a conocer entre los usuarios perfiles específicos de otros organismos que puedan resultarles de interés, aumentando el número de seguidores, y por tanto, las posibilidades de interacción, colaboración y participación.
- **Abandonar la visión meramente informativa de los perfiles y potenciar otros contenidos que generen mayores impactos, participación y compromiso entre los usuarios**; para ello se recomienda a los organismos que no solo opten por publicar contenidos informativos y datos que fomenten la transparencia y la rendición de cuentas, sino que orienten su comunicación hacia una estrategia *pull*, centrada en el establecimiento de una relación bidireccional, en la escucha activa y en incentivar el compromiso y participación de los ciudadanos, dimensiones que no se alcanzan mediante las páginas web.
- **Crear contenidos de calidad que contribuyan a generar vínculos entre perfiles**, aconsejando el uso de un lenguaje sencillo y directo, así como la inclusión de contenido audiovisual, recursos gráficos, *links*, etc. en las publicaciones, pues su inclusión contribuye a captar la atención de los usuarios y, por ende, a generar más reacciones, elevándose las posibilidades de iniciar una conversación y de que el ciudadano participe.