

Estrategias de comunicación en redes sociodigitales desde la práctica del gobierno abierto

Communication strategies in social networks from the practice of open government

Estratégias de comunicação em redes sociodigitais a partir da perspectiva de um governo aberto

KARLA NEGRETE-HUELGA, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México (karla.negrete@uaq.mx)

SERGIO RIVERA-MAGOS¹, Universidad Autónoma de Querétaro, Querétaro, México (rivera.magos@uaq.mx)

RESUMEN

El objetivo de este artículo es describir cómo se vinculan las estrategias para la gestión de Twitter y Facebook de los gobiernos estatales de Hidalgo y Querétaro con el gobierno abierto, entendido como aquel que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en un esquema de interacción digital. Se concluye que las estrategias de comunicación analizadas no se vinculan con esta noción y no son coherentes con la planificación establecida en la normatividad; asimismo, evidencia una limitada interacción entre gobierno y ciudadano, alejada de lo que se espera de un gobierno abierto.

Palabras clave: gobierno abierto; comunicación estratégica; comunicación pública; redes sociodigitales.

ABSTRACT

This article aims to describe how the management strategies of Twitter and Facebook of the governments of Querétaro and Hidalgo are associated with open government, understood as the one that promotes transparency, accountability and citizen participation in a digital interaction scheme. The study concludes that communication strategies are not related to this concept and are not coherent with the planning established in the regulations; moreover, it shows a limited interaction between government and citizens, far from what its expected from an open government.

Keywords: open government; strategic communication; public communication; social networks.

RESUMO

O objetivo deste artigo é descrever a forma como se vinculam as estratégias de gestão do Twitter e Facebook nos governos de Hidalgo e Querétaro em relação a um governo aberto, entendido aqui como aquele que promove transparência, prestação de contas e participação cidadã numa lógica de interação digital. O estudo conclui que as estratégias de comunicação analisadas não se vinculam com a noção de governo aberto, pela incoerência das propostas apresentadas; que evidenciam uma interação limitada entre governo e cidadão, distante de uma formulação de governo aberto.

Palavras-chave: governo aberto; comunicação estratégica; comunicação pública; redes sociais.

Forma de citar:

Negrete-Huelga, K. & Rivera-Magos, S. (2018). Estrategias de comunicación en redes sociodigitales desde la práctica del gobierno abierto. *Cuadernos.info*, (42), 183-196. <https://doi.org/10.7764/cdi.42.1242>

INTRODUCCIÓN

Los procesos de transparencia transforman la visión patrimonialista del Estado, que había sido el único encargado del resguardo de la información, hacia nuevos métodos de gobernanza que “garanticen la democratización y el desarrollo de nuevas formas de gobierno y sistemas dialógicos de interacción y construcción de lo común” (Sierra, 2013, p. 23). Es en este contexto que se gesta el gobierno abierto, como una medida para la apertura de información mediante el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Esta iniciativa busca, a través de la transparencia y la rendición de cuentas, lograr la colaboración de la sociedad en los asuntos públicos, tomando a las plataformas digitales como elementos mediadores del discurso entre el gobierno y la ciudadanía. Así, espacios como Twitter y Facebook se consolidan como “instrumentos ‘detonadores’ para la protesta democrática y la transformación” (Natal, Benítez, & Ortiz, 2014, p. 193).

Tanto autores iberoamericanos y estadounidenses coinciden en la necesidad de analizar la incidencia y efectividad de las estrategias de uso de redes sociodigitales en las administraciones públicas (Criado & Rojas-Martín, 2015; Ferré Pavia, 2014; Gómez-Issasi, 2013; Mickoleit, 2014; Sandoval-Almazán & Gil-García, 2012; Velasco, 2013). Algunos incluso proponen modelos de medición del desarrollo de los gobiernos digitales mediante el análisis de sus plataformas (Gil-García, 2012). A pesar del reconocimiento académico sobre las potencialidades de estas herramientas, los estudios demuestran que los usos se encuentran lejos de su explotación adecuada, lo que redundaría en una falta de estrategias de comunicación. Villoria y Ramírez-Alujas (2013) afirman que con el uso de las TIC no se está transformando la forma en que los gobiernos se relacionan. De la misma manera, Mickoleit (2014) señala que varios gobiernos del mundo continúan utilizándolas para la retransmisión de comunicados de prensa, sin aprovechar sus capacidades de apertura, inclusión y participación. En el contexto mexicano, Gómez-Issasi (2013) revela que las redes sociodigitales no siempre generan participación ciudadana, debido a que las estrategias de comunicación digital no se basan en la interactividad. De la misma manera, Sandoval-Almazán y Gil-García (2012) aseguran que existe una carencia de estrategias para la creación de contenidos y atracción, y han demostrado que, en algunos estados, en lugar de aumentar su impacto, pierden usuarios.

A pesar de los resultados, la iniciativa del gobierno abierto se encuentra vigente en la agenda presidencial mexicana y es parte de proyectos colaborativos con organizaciones civiles y expertos, como la Alianza para el Gobierno Abierto, que busca “promover la participación ciudadana, incrementar la transparencia, combatir la corrupción, y usar la tecnología como habilitador de esta apertura” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015, s.p.). Dada la dicotomía entre el discurso oficial y el resultado de las investigaciones, surge la necesidad de evaluar las estrategias de comunicación en redes sociodigitales desde una visión que integre desde la revisión de la estrategia oficial hasta los procesos de gestión y los resultados de los contenidos digitales. Al configurarse como un objeto de estudio reciente, requiere de “más investigación para recomendar políticas o ideas que mejoren la interacción con los ciudadanos, así como utilizarlas para fomentar conductas de cooperación y colaboración con el gobierno lo cual permita generar valor en la sociedad” (Sandoval-Almazán & Gil-García, 2012, p. 298).

A continuación, se presenta un estudio que problematiza al gobierno abierto desde la comunicación estratégica, como un abordaje teórico necesario para comprender su funcionamiento y enfrentar las dificultades expuestas por los investigadores en torno al uso de las redes sociodigitales desde las instancias gubernamentales. Desde una construcción metodológica comparativa de dos estudios de caso, se analizan los gobiernos de los estados de Hidalgo y Querétaro a partir de un modelo que explota datos documentales, empíricos y digitales para conocer sus estrategias comunicativas en redes sociodigitales, considerando los elementos que corresponden a un gobierno abierto. Por consiguiente, se parte de la pregunta: ¿De qué manera se vinculan las estrategias para la gestión de Twitter y Facebook con la política de gobierno abierto en los gobiernos estatales de Hidalgo y Querétaro?

En primer lugar, se aborda la definición de gobierno abierto y su diferenciación con el gobierno electrónico, para después discutir la perspectiva teórica de la comunicación estratégica en los gobiernos y sus puntos de encuentro con lo público y lo gubernamental. En seguida, se presenta el modelo metodológico, que abarca un estudio dividido en tres etapas, con distintas variables y herramientas de recolección de datos. Posteriormente, se presentan el análisis y la discusión de los resultados del estudio, para dar paso a las conclusiones.

GOBIERNO ABIERTO Y GOBIERNO ELECTRÓNICO, DIFERENCIAS Y RELACIONES

Los cambios tecnológicos inciden en el desarrollo de un Estado liberal moderno legitimado por la voluntad de los ciudadanos. Desde la aparición de la imprenta hasta la del cine, la radio y la televisión, el uso de la tecnología en la esfera política ha sido un imperativo para las actividades de difusión ideológica y la propaganda electoral. De esta manera, la naturaleza de las actividades del gobierno lo convertían en el único privilegiado para la recolección, registro, almacenamiento y procesamiento de grandes cantidades de información (Ruelas & Pérez, 2006; Sandoval-Almazán, 2013). En la búsqueda por la legitimación del poder, los gobiernos recurren a la transparencia y la apertura de la información bajo nuevas lógicas de gobierno que buscan construir una democracia participativa. El gobierno abierto nace a partir de los debates sobre el acceso y la libertad de información, la protección de datos y la mejora de la democracia, siendo una medida que entabla una constante conversación con los ciudadanos para oír lo que dicen y solicitan, y que toma las decisiones basadas en sus preferencias y necesidades (Goberna America Latina, 2013). Se habla, entonces, de la inserción activa de los individuos en la vida pública. El *open government* busca lograr la participación del ciudadano a partir de la conversión de los datos gubernamentales en datos abiertos “para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos” (Sandoval-Almazán, 2013, pág. 13). De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los beneficios que conlleva son el aseguramiento de la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas y el restablecimiento de la confianza en el gobierno (Goberna America Latina, 2013). Por eso, los cuatro pilares que lo sustentan son la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y la participación ciudadana, en un modelo de interacción digital en el que el funcionario pierde el monopolio del conocimiento y replantea su relación con el ciudadano. Su funcionamiento requiere de una visión compleja, con un cambio de perspectiva respecto de los modelos tradicionales de comunicación, tanto por parte de los servidores públicos como de los ciudadanos usuarios. Asimismo, precisa de la reestructuración de las organizaciones internas y de los procedimientos, de manera previa a su aplicación. Sandoval-Almazán (2013) menciona dos características necesarias para su funcionamiento: la

primera es la reorganización de datos para dar apertura a los ciudadanos a su consulta en los repositorios gubernamentales; la segunda, el establecimiento de su medición derivado de los diferentes niveles de madurez y de implementación percibidos en cada país. En ese contexto, las redes sociodigitales construyen nuevos espacios de interacción directa entre ambos actores del Estado, eliminando los obstáculos físicos de la distancia y del tiempo.

Se entiende, entonces, que el gobierno abierto no puede ocurrir sin la tecnología. Un *gobierno electrónico* implica entonces la implementación tecnológica en las estructuras internas y en los procedimientos administrativos existentes. Para ello, es necesario considerar dos elementos mecanicistas y de carácter instrumental: el desarrollo de una infraestructura que permita la conectividad, y la digitalización y el uso de las TIC en los procesos internos, para que sean ágiles y eficientes. El gobierno electrónico mantiene una relación con el ciudadano a partir del mejoramiento de los trámites y servicios a los que este puede acceder, y se configura como el primer paso en el camino al desarrollo de políticas de apertura gubernamental mediante el uso de la tecnología.

LA COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ESTUDIO DEL GOBIERNO ABIERTO

En los cambios políticos que devienen de la inserción de las TIC, los procesos de comunicación se transforman, dando mayor relevancia al papel del ciudadano, quien manifiesta abiertamente sus demandas y necesidades. Gracias a los nuevos canales de comunicación digital para la interacción del gobierno surge un punto de convergencia entre lo gubernamental y lo público. El primer término refiere a una perspectiva comunicativa que percibe a Internet como un espacio de promoción de las acciones gubernamentales que busca la comprensión, la adhesión y el apoyo de los ciudadanos a los gobernantes a partir de la difusión informativa. Bajo esta interpretación, la comunicación gubernamental tiene la tarea de establecer sensores para detectar ciertas necesidades y mantener como punto clave a su audiencia (Tironi & Cavallo, 2008), para dar una sensación de estabilidad, generar mensajes convincentes, coherentes y comprensibles (Gasió & Amadeo, 2001). El segundo, percibe a la comunicación desde un proceso distinto, en el que el objeto se centra en la interacción de los actores del Estado (sociedad-empresas-gobierno), en un esquema de circulación de la información y de las opiniones con la

misma oportunidad para la emisión de mensajes. En este esquema, la comunicación pública lleva a sostener regímenes flexibles y abiertos, en donde el papel de gobierno sea solo el de “un actor más, y a menudo uno contra el que los actores se asocian” (Demers & Lavigne, 2007, p. 77).

En el panorama de iniciativas que buscan la apertura gubernamental, los puntos de encuentro entre la comunicación, la tecnología y el gobierno llevan a considerar a la comunicación pública como la vertiente adecuada para el análisis de las mediaciones tecnológicas que propone el gobierno abierto. Desde esta perspectiva, se considera a la interacción generada en los espacios públicos digitales bajo un contexto de apertura democrática avanzada; en este contexto, se distingue al ciudadano como un ente activo en el debate social, por lo que su abordaje de lo público para el análisis de la comunicación en las redes sociodigitales –bajo la mirada del gobierno abierto– es pertinente, ya que se asocia “con una red discursiva en donde se encuentran otros conceptos como la democracia, la participación política, los derechos ciudadanos o la rendición de cuentas” (De León, 2009, p. 17). Así, se entiende que los gobiernos requieren sentar las estrategias de comunicación desde la mirada pública; no obstante, la funcionalidad de la iniciativa se reflejará no solo en la perspectiva de abordaje, sino también en las estrategias de comunicación vinculadas con la implementación y la gestión de las redes.

En este sentido, la comunicación pasa de ser la articulación de un proceso participativo al eje de acción trazado por las líneas de propósito. Bajo la comunicación estratégica, se conduce el análisis de la esencia organizativa vinculada a metas derivadas de ciertos intereses, que requiere mantener discursos y acciones coherentes. En un contexto enmarcado en la falta de credibilidad y la necesidad de legitimación del Estado, la elaboración de políticas de gobernanza bajo el pensamiento estratégico ayudará a reducir la distancia entre lo que los poderes ejecutivos dicen para mantener su identidad y lo que los ciudadanos perciben (Canel & Zamora, 2004). De esa forma, su papel será inherente para el logro de la implementación de los objetivos en un proceso integral de planificación (diseño, ejecución y análisis de líneas de acción), que permita utilizar eficazmente los canales de interacción para retroalimentar las acciones institucionales con lo que otros actores proponen, sin dejar de lado los principios, valores y objetivos que rigen a la institución. Su percepción desde la mirada del gobierno abierto conlleva

la posibilidad de potencializar los mensajes que reflejen los valores de la sociedad mediante el “intercambio proactivo y constante de mensajes con audiencias seleccionadas y a través de diversos medios y canales” (Sánchez Benítez, 2011, p. 7).

El papel de la comunicación estratégica busca reforzar la credibilidad del gobierno mediante la apertura y la flexibilidad de la organización, así como con la congruencia entre sus planes y sus acciones. De ahí que la estrategia en redes sociodigitales no pueda realizarse de forma aislada e inconexa con el gobierno abierto, sino que requiere que una estrategia de *social media* global la envuelva y forme parte de los planes de comunicación (Gómez-Roa, 2013). En este sentido, el grado más avanzado de utilización de las redes sociodigitales se logrará con la introducción de guías claras y la publicación de la estrategia oficial de la organización (Mergel & Bretschneider, 2013).

En resumen, los puntos de encuentro entre la interacción, la tecnología y el gobierno, en este contexto, llevan a considerar a la comunicación estratégica como un elemento transversal para el funcionamiento de iniciativas como la de gobierno abierto, que converge en las lógicas comunicativas públicas y gubernamentales. Se concibe así a la comunicación pública como la vertiente más adecuada para analizar las mediaciones tecnológicas, en donde los actores públicos involucrados (sociedad, empresas y gobiernos) establecen interacciones de manera equilibrada.

METODOLOGÍA

Ante la necesidad de crear un modelo para el análisis del gobierno abierto capaz de indagar sobre las estrategias de implementación y apropiación de esta práctica, se decidió retomar algunos de los indicadores y categorías expuestas en los modelos metodológicos de Rojas-Martín (2013) para la medición de las redes sociodigitales en el gobierno electrónico, de De León & Medina (2013) para el estudio de los espacios públicos digitales, y de Muñiz, Dader, Marlen y Salazar (2016) para el estudio del compromiso 2.0 en Facebook por parte de los candidatos de distintos estados de México. Asimismo, se construyeron otros indicadores que permitieran adaptar dichos modelos al análisis del gobierno abierto, las TIC y las estrategias de comunicación.

El trabajo, de alcance exploratorio, utilizó la estrategia comparativa de casos diferenciados, buscando su aplicación en dos casos de variables diferenciadas. Para

Factores de contraste	Hidalgo	Querétaro
Índice de Desarrollo Humano	Medio	Muy alto
Población usuaria de Internet	1.424.985 usuarios	1.041.074 usuarios
Cibernautas usuarios de redes sociodigitales	66,7%	68,9%
Cibernautas que interactúan con el gobierno	17,6%	20,3%
Periodo de administración	2010-2016 (Administración saliente)	2015-2021 (Administración entrante)
Dependencia	Junta de Asesores del Gobernador	Coordinación de Comunicación Social
Cantidad de personal	Una persona	Cinco personas

Tabla 1. Factores de contraste en los casos seleccionados

Fuente: Elaboración propia.

ello, se tomaron como criterios los hábitos de navegación de los ciudadanos (INEGI, 2014a, 2014b), el Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2015), y el periodo en el que se encontraba la administración. Además de los mencionados, otros factores de contraste fueron las características de cada organización en cuanto a la dependencia de pertenencia y la cantidad de personal (tabla1), que se hicieron visibles durante la recolección de datos. Para la selección de los casos, se solicitó autorización en siete estados de la República para el levantamiento del estudio, obteniendo respuesta favorable en Hidalgo y en Querétaro. Resulta paradójica la negativa de los estados restantes, pues contradice el espíritu de apertura y transparencia del gobierno abierto.

Considerando la transversalidad de la comunicación estratégica en los procesos de gestión de las redes sociodigitales, la metodología identifica tres momentos que configuran su implementación y gestión. En primer lugar, se encuentra la etapa normativa, compuesta por los arreglos institucionales (leyes, reglamentos y sistemas de gobierno) que buscan la “comprensión de cómo se selecciona el diseño, la implementación y la utilización de las tecnologías de la información en las organizaciones públicas” (Gil-García, 2012, p. 60). En segunda instancia, en la etapa cualitativa se identifican los procesos de gestión, permeados por estructuras y procedimientos organizativos y las condiciones medioambientales. Las primeras refieren a las “características organizativas y estrategias de gestión que tienen influencia directa como factores de éxito sobre las tecnologías adoptadas” (Luna-Reyes & Gil-García en

Rojas Martín, 2013, p. 38), mientras que las condiciones medioambientales son definidas como el entorno que puede afectar a las organizaciones públicas en forma de amenazas u oportunidades (Rojas Martín, 2013). Para finalizar, se reconoce la etapa digital, en la que se reflejan los resultados de las estrategias a través de los contenidos publicados en las cuentas institucionales de Twitter y Facebook.

Para la etapa normativa (ver tabla 2), se realizó una revisión documental basada en elementos de comunicación estratégica (establecimiento de objetivos, evaluación, formación profesional, organización, planeación estratégica), de digitalización y TIC (comunicación digital, digitalización, importancia de las TIC, innovación, redes sociodigitales), de gobierno abierto (apertura de datos, interacción con el ciudadano, participación ciudadana, rendición de cuentas, toma de decisiones con ciudadanos) y de gobierno electrónico (organización interna e infraestructura).

Las unidades de análisis fueron la Estrategia Digital Nacional (EDN), documento eje de planeación estratégica para implementar el proyecto federal México Digital para el desarrollo del país mediante la tecnología y la innovación, que contempla acciones de gobierno abierto. Además, la Guía para la formulación de la Estrategia Digital Estatal y Municipal, contemplada en la EDN para la integración de los tres niveles de gobierno, para dar coherencia entre las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal. A su vez, a nivel estatal, se analizó la Agenda Digital del Estado de Hidalgo, por vincularse de manera directa con los dos

Concepto eje	Categoría	Indicador
Arreglos institucionales (Rojas Martín, 2013)	Comunicación estratégica	Establecimiento de objetivos
		Evaluación
		Formación profesional
		Organización
		Planeación estratégica
	Digitalización y TIC	Comunicación digital
		Digitalización
		Importancia de las TIC
		Innovación
		Redes sociodigitales
	Gobierno abierto	Apertura de datos
		Interacción ciudadana
		Participación ciudadana
		Rendición de cuentas
		Toma de decisiones con ciudadanos
	Gobierno electrónico	Transparencia
		Comunicación <i>offline</i>
		Infraestructura
Participación ciudadana <i>offline</i>		
Transparencia <i>offline</i>		
		Transparencia <i>offline</i>

Tabla 2. Categorías e indicadores de la etapa normativa

Fuente: Elaboración propia.

Normatividad	Unidades de Análisis
Nivel federal	Estrategia Digital Nacional (EDN) Guía para la formulación de la Estrategia Digital Estatal y Municipal
Nivel estatal – Hidalgo	Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 (PED) Agenda Digital del Estado de Hidalgo (ADEH)
Nivel estatal – Querétaro	Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021 (PED)

Tabla 3. Unidades de análisis de la etapa normativa

Fuente: Elaboración propia.

Concepto eje	Categoría	Indicador
Comunicación estratégica	Proceso organizacional (Rojas Martín, 2013)	Modelo de gestión (Gil-García, 2012)
		Características de la organización institucional
		Formación específica (Gil García, 2012)
	Condiciones medioambientales (Rojas Martín, 2013)	Experiencia en el uso de redes sociodigitales (Rojas- Martín, 2015)
		Procedimiento de manejo de redes sociodigitales
		Equipamiento técnico (De León, 2015; Rojas Martín, 2013)
Gobierno abierto	Gobierno abierto	Percepción del servidor público
		Respuesta al ciudadano Participación ciudadana

Tabla 4. Categorías e indicadores de la etapa cualitativa

Fuente: Elaboración propia.

anteriores; por su parte, Querétaro no cuenta con un documento normativo al respecto. Además, se retomaron los Planes Estatales de Desarrollo de ambos estados, ejes rectores del quehacer gubernamental, en los que se plantean las estrategias a cumplir por parte de las administraciones (tabla 3).

En la segunda etapa, se realizaron observaciones dentro de las áreas gestoras de redes sociodigitales, así como como entrevistas con los servidores públicos involucrados en su manejo para conocer las características de cada organización y sus lógicas de gestión. Los sujetos de estudio fueron:

- **En Hidalgo:** el subdirector del área de análisis y discurso de la Junta de Asesores del Gobernador, único encargado de los roles de dirección y operación de las redes sociodigitales, sin tener vinculación con el área de comunicación social.
- **En Querétaro:** en el rol operativo, tres personas de una agencia prestadora de servicios; en la dirección, el subcoordinador de comunicación digital y el subdirector de la coordinación de comunicación social, perteneciente a la Secretaría Particular del Gobernador.

En el levantamiento cualitativo de datos se buscó analizar las lógicas de producción de contenido, toma

de decisiones y estrategias de diseño, así como los objetivos percibidos por los servidores públicos respecto de los procesos de gestión. Con relación a las condiciones medioambientales, se analizaron el equipamiento técnico, el uso de softwares, los canales de comunicación y las características generales del entorno, así como la percepción del servidor público sobre la importancia y los objetivos de la utilización de redes sociodigitales (tabla 4).

Por último, en la etapa digital se realizó un análisis de contenido de las cuentas institucionales de Facebook y Twitter de cada uno de los gobiernos. Si bien en ambas oficinas gestoras también manejaban las cuentas de la figura del gobernador, el estudio se limitó al análisis de las cuentas denominadas *Gobierno de Hidalgo* y *Gobierno del Estado de Querétaro* de cada plataforma, por considerar al estudio centrado en el carácter institucional del gobierno; asimismo, las cuentas de las dependencias del gobierno no fueron sometidas a análisis por gestionarse de manera independiente a las áreas sujetas al estudio. De los perfiles seleccionados, se revisaron las publicaciones de los gobiernos (publicaciones internas) y las de los perfiles civiles dentro de las cuentas institucionales (publicaciones externas), descartando aquellas publicaciones provenientes de otros servidores públicos y de páginas comerciales. En los primeros, se evaluaron las estrategias de publicación (temáticas, formatos y recursos multimedia utilizados), las interacciones del

Tipo de publicación	Conceptos eje	Categoría	Subcategoría
Publicaciones internas	Comunicación estratégica	Estrategias de publicación	Tema
			Formato
	Gobierno abierto	Participación ciudadana	Reacciones y contenidos compartidos (Muñiz, Dader, Téllez, & Salazar, 2016)
Publicaciones externas	Gobierno abierto	Tipo de participación	Queja Comentario Denuncia Sugerencia Pregunta

Tabla 5. Categorías e indicadores de la etapa digital

Fuente: Elaboración propia.

	Hidalgo	Querétaro
Facebook	29 publicaciones internas 4 publicaciones externas	84 publicaciones internas 41 publicaciones externas
Twitter	826 publicaciones internas 72 publicaciones externas	359 publicaciones internas 871 publicaciones externas

Tabla 6. Muestra de recolección de contenido en redes junio-agosto 2016

Fuente: Elaboración propia.

ciudadano (temáticas y tipo de publicación: directa, respuesta o contenido compartido), y la respuesta del gobierno a dichas interacciones. En las publicaciones externas, como se muestra en la tabla 5, se analizó el tipo de participación del ciudadano (queja, comentario, denuncia, sugerencia o pregunta).

La recolección se hizo durante los meses de junio a agosto de 2016, con una selección aleatoria de una semana por mes, obteniendo una muestra conformada de acuerdo a la tabla 6.

La composición de la totalidad del modelo busca analizar la coherencia entre los distintos momentos en los que se involucra la comunicación estratégica. Además, establece su vinculación con los conceptos teóricos que guían a la investigación mediante los indicadores descritos para el cumplimiento del objetivo del estudio. Por otra parte, la integridad del modelo visualizó a cada etapa de manera relacional, buscando la comprensión profunda del fenómeno de estudio gracias a elementos analizables de las distintas etapas.

RESULTADOS

ETAPA NORMATIVA

En los arreglos institucionales, el gobierno abierto permea a los procesos de la gestión gubernamental y se percibe la normatividad como lineamientos rectores estratégicos para establecer el quehacer gubernamental en la acción. La documentación federal plantea a la comunicación digital como un elemento básico para el acercamiento a la ciudadanía, en la que las redes sociodigitales se configuran como canales para la interacción abierta y transparente. De la misma manera, la Agenda Digital del Estado de Hidalgo muestra una vinculación en torno a la comunicación y a la percepción de uso de las plataformas sociales en cuanto a interacción y participación. Por otra parte, la normativa queretana no establece lineamientos que exhiban la vinculación de tecnología y comunicación, por lo que la interacción y participación ciudadana se señalan sin relacionarse con el uso de las TIC. Todos los documentos visualizan el desarrollo de gobierno electrónico a la

par de las medidas de apertura, configurándose como un proceso complementario para la digitalización. En ambos casos, la mejora de la infraestructura y de la conectividad se plantea como parte de las líneas de acción gubernamental, sin que esto se contraponga a las lógicas de gestión gubernamental. Respecto de la comunicación estratégica, hay elementos distintos en cada estado. Para Hidalgo, la planificación y la gestión se implementan mediante la institucionalización y sistematización de los procesos, como sucedió con la creación del Sistema Estatal de Planeación Prospectiva que busca, entre otras cosas, la actualización de los manuales internos de organización y la búsqueda de la mejora continua mediante la evaluación, lo cual implica que la institución sea flexible hacia el replanteamiento de estrategias. Por el contrario, en Querétaro, se plantea al PED como un documento de planeación, sin que se profundice sobre su papel en las actividades de gestión gubernamental. Los hallazgos permiten considerar que el estado de Hidalgo cuenta con ejes de acción con mayor vinculación con el gobierno abierto y los lineamientos federales, haciendo hincapié en la innovación como un factor constante para la gestión gubernamental; por otro lado, la normatividad queretana muestra su transformación hacia el involucramiento del ciudadano en las actividades gubernamentales; sin embargo, no se vinculan factores tecnológicos para su desarrollo.

ETAPA CUALITATIVA

Se buscó realizar las observaciones de los procesos de gestión dentro de las oficinas de cada gobierno; no obstante, en Hidalgo no existía un espacio físico designado y las actividades se realizaban en distintos puntos de la capital, lo cual revela la incidencia de las TIC en la eliminación de los límites espaciales del campo laboral. Para Querétaro, se pudieron realizar las observaciones en dos distintas oficinas: la Subcoordinación de Comunicación Digital y la agencia prestadora de servicios. Ambos gobiernos dieron acceso a la observación de sus rutinas laborales durante dos días del mes de julio del 2016², en los cuales también se realizaron las entrevistas a los servidores públicos.

Los resultados demostraron una nula vinculación de los objetivos percibidos por cada administración con los elementos de comunicación identificados en los documentos normativos. Asimismo, se detectaron dos modelos de gestión con variadas diferencias, vinculadas a las características de la organización. En

primer lugar, cada área se encuentra posicionada en distintos puntos de la cadena de mando, lo cual influye en las lógicas de gestión referentes a la toma de decisión, el tiempo de planeación, la evaluación de resultados y la producción de contenidos. En Hidalgo, el servidor público detrás del manejo de las redes sociodigitales dependía de la Junta de Asesores del Gobernador, por lo que la autorización sobre los contenidos a publicar la realizaba directamente el gobernador; de esta manera, el gestor buscaba, a partir del monitoreo de las redes, las temáticas a proponer para su publicación, mediante una planificación a corto plazo. Por otra parte, en Querétaro las estrategias de comunicación requerían ser autorizadas por los mandos superiores, por lo que se realizaba una planificación de los contenidos a mediano plazo; dado que cuentan con los servicios profesionales de la agencia externa —un equipo de una politóloga, dos comunicólogas y una diseñadora—, la producción de los contenidos iba desde esta hacia el jefe del área de comunicación digital, quien aprobaba los mensajes de acuerdo con las estrategias previamente acordadas. De esta manera, se distingue que mientras más subordinada se encontraba el área, había una mayor planificación derivada del tiempo requerido para la autorización de las estrategias, lo cual implica que la planeación en el estado queretano sea más sistemática y que los mecanismos de control aplicados al área subordinada deriven en la elaboración de reportes de actividades. En Hidalgo, al no estar subordinado a una cadena de mando, ni contar con más personal para realizar otras tareas, las actividades del responsable se centran en cubrir eventos y generar propuestas de publicación, por lo que no se aplican mecanismos de control o de evaluación de las estrategias. Las dinámicas de comunicación estratégica se relacionan con las características de la propia organización: una mayor jerarquización del área conlleva una menor evaluación de resultados, que se relaciona también con la cantidad de personal del que depende la supervisión de las estrategias de comunicación. En este sentido, se observa que mientras más personas se encuentran por encima de la cadena de mando, más mecanismos de evaluación y de control se ejercen.

Por otra parte, los resultados indicaron que la formación profesional de los gestores implica una toma de posición desde un referente ideológico en los procesos de gestión, como lo proponen De León y Medina (2013). En Hidalgo, los contenidos son gestionados por un periodista y se encaminan a una producción similar

a la de los medios tradicionales de comunicación. En Querétaro, el subcoordinador, que cuenta con una especialidad en mercadotecnia, basa sus estrategias de publicación en los resultados obtenidos a partir de los reportes generados sobre la opinión de los ciudadanos. A su vez, el personal subordinado realiza labores operativas basadas en sus habilidades de diseño, comunicación y administración pública; de esta manera, la producción de los mensajes refleja un trabajo de distintos perfiles profesionales. Otro hallazgo fue la influencia de las condiciones medioambientales en la producción de contenido. Si bien en el caso hidalguense la falta de una oficina no era un factor que impidiera el trabajo de gestión, el equipamiento técnico incidía en la complejidad de producción del mensaje. En referencia a Hidalgo, el titular manejaba las plataformas desde un teléfono celular, por lo que los formatos de imagen y video que acompañaban a las publicaciones eran más simples que los de su homólogo, que contaba con el equipo humano y técnico de la célula para una producción más elaborada. En consecuencia, se demuestra que los espacios físicos desaparecen de las dinámicas de gestión, lo cual es característico de la adopción de la cultura digital. Así también, la conectividad se convierte en un elemento indispensable en las actividades diarias, tanto para la producción instantánea de mensajes como para establecer canales de comunicación interna.

Los resultados de la etapa cualitativa también demostraron que las políticas en torno a la comunicación pública digital plasmadas en los documentos normativos no se vinculan con el quehacer diario de los servidores públicos encargados de la gestión de redes sociodigitales. A pesar de que en Hidalgo los lineamientos ponían énfasis en la innovación de las TIC como canales de comunicación con el ciudadano, en las entrevistas se advierte que el objetivo percibido es el posicionamiento del gobernador, por lo que Facebook y Twitter se constituyen como medios tradicionales de comunicación basados en la unidireccionalidad. De igual manera, en Querétaro, el plan oficial mostró una nula relación de las TIC con los procesos de comunicación del gobierno; no obstante, las actividades del área hacen uso de estas tecnologías para la sistematización de los procesos y demuestran principios de interacción digital con el ciudadano, los que se reflejan en el objetivo expuesto por los servidores públicos, que es informar, motivar y educar.

ETAPA DIGITAL

Los indicadores de gobierno abierto son difíciles de

percibir desde los procesos de gestión. En Hidalgo, no se observaron actividades relacionadas con la interacción con los ciudadanos, mientras que en Querétaro se observó que la célula, además de proponer contenidos, centra sus actividades en la respuesta a los ciudadanos. Es por ello que el análisis del contenido digital permitió verificar con mayor pertinencia los elementos de apertura. Sin embargo, las publicaciones de Twitter y Facebook corroboraron que tanto los mensajes de los estados como las interacciones ciudadanas no contienen elementos propios del gobierno abierto. En cambio, las estrategias de publicación denotan su coherencia con los objetivos percibidos por los servidores públicos. En Hidalgo, las estrategias para el posicionamiento del gobernador buscan generar publicaciones que promocionen las acciones del gobierno, poniendo énfasis en la imagen y en el nombre del mandatario. En Querétaro se pudo ver una mayor variedad temática: dado que tienen el objetivo de informar, motivar y educar, las publicaciones no corresponden en su totalidad a las acciones gubernamentales, sino que combinan información de deportes, cultura y datos generales del estado o de las reformas que se implementan.

Con relación a la participación del ciudadano se obtuvo que, a pesar de que las muestras comprenden el mismo periodo de recolección para ambos gobiernos, existieron diferencias significativas en la cantidad de publicaciones. Así, los ciudadanos hidalguenses equivalían aproximadamente a una décima parte de las de los queretanos: en Twitter, fueron 72 frente a 871, mientras que en Facebook fueron 4 frente a 41. De estas, en el caso hidalguense, no se encontró ninguna respuesta en Facebook y en Twitter, la hubo únicamente para el 8% de las publicaciones; en Querétaro se registró un 67% para Facebook y 6% en Twitter. Con ello se evidencia que las estrategias en redes sociodigitales en Hidalgo se encuentran lejos, inclusive, del gobierno electrónico, ya que los contenidos digitales se gestionan contrariamente a los principios de interacción de las plataformas digitales. Por otra parte, en Querétaro se percibe una mayor importancia de la figura del ciudadano, ya que se producen contenidos de temáticas variadas centradas en el interés de las personas, los que se acompañan parcialmente de la promoción gubernamental. Asimismo, en la indagación sobre los motivos de participación, se obtuvo que la mayoría de las publicaciones de los ciudadanos se centra en la búsqueda de resolución de problemáticas. Únicamente en Twitter se pudieron identificar publicaciones con sugerencias del ciudadano (8% del total de Hidalgo y 4%

en Querétaro), las cuales implican un trabajo colaborativo entre ambos actores del Estado y, por lo tanto, se configuran como contenidos encaminados al gobierno abierto. Esto corrobora que la participación en redes sociodigitales no se encamina hacia un trabajo colaborativo, sino que busca la resolución de necesidades y el acceso remoto a trámites y servicios, configurando su utilización bajo las lógicas del gobierno electrónico.

CONCLUSIONES

Los hallazgos obtenidos permiten concluir que las estrategias de comunicación de los gobiernos de Hidalgo y Querétaro para la gestión de Facebook y Twitter no se vinculan con el gobierno abierto. En Hidalgo se concibe a estas plataformas como medios tradicionales de comunicación, mientras que en Querétaro las actividades reflejan su uso como una herramienta de interacción vinculada a trámites y servicios. A pesar de que los lineamientos federales y del estado de Hidalgo ponen énfasis en el gobierno abierto como un tema vigente en la agenda, este no se encuentra dentro de las dinámicas diarias de los estados, por lo que los documentos oficiales son elementos desagregados de la gestión de las redes sociodigitales. Aunque los documentos no sean una unidad que refleje los valores reales de la acción, no se descarta su revisión debido a que se configuran como las bases oficiales del actuar del gobierno. De esta manera, se demuestra que las estrategias de comunicación no son coherentes con la planificación establecida en las normas, sino que obedecen a las percepciones sobre los objetivos de uso de redes sociodigitales de cada área.

Los resultados en torno a la participación del ciudadano en redes permiten determinar que el desarrollo del gobierno abierto no solo se establece mediante acciones gubernamentales: al ser también la ciudadanía un actor del Estado, la calidad de su participación

determinará en parte su progreso. Si bien el gobierno es el encargado de fomentar la participación ciudadana, la percepción de los ciudadanos sobre las redes sociodigitales se centra en buscar resolver necesidades inmediatas gracias al gobierno, sin que este se involucre en la resolución. En consecuencia, las dinámicas de interacción del gobierno dependen de las demandas del ciudadano, pero únicamente cuando es escuchado, como en el caso queretano. En este sentido, las estrategias hidalguenses no mostraban mecanismos de evaluación de los contenidos, por lo que se abre una interrogante en torno a la falta de participación ciudadana hidalguense y su posible vinculación con la ausencia de respuesta del gobierno. Por consiguiente, en la tarea de la apertura gubernamental se requiere de colaboración, de manera que el ciudadano se involucre y el gobierno permita su participación.

Por último, los resultados generales del estudio demuestran la pertinencia del análisis de la comunicación estratégica para el funcionamiento de las iniciativas de gestión gubernamental. Su examinación desde una metodología que analiza su incidencia de manera transversal (normativa, cualitativa y digital) permite profundizar en la gestión estratégica y establecer explicaciones mediante la relación y complementariedad de datos. La indagación del trabajo de gestión desde la inmersión al campo de estudio fue fundamental para conocer el papel de las percepciones de los servidores públicos en torno a las redes sociodigitales y entender así las dinámicas de su manejo. De este trabajo se deriva la posibilidad de encaminar futuras líneas de investigación que profundicen en el papel de la participación ciudadana y la calidad de las respuestas de los gobiernos a estas interacciones. Así, entender el fenómeno en su totalidad podría aportar propuestas para el correcto desarrollo de las iniciativas de apertura gubernamental.

REFERENCIAS

NOTAS

1. Núcleo de Investigaçãõ em Práticas e Competências Mediáticas (NIP-C@M).
2. Hidalgo: 13 y 14 de julio del 2016; Querétaro: 28 y 29 de julio del 2016.

- Alianza para el Gobierno Abierto. (2015). *Plan de acción 2013 – 2015, México* [Action Plan 2013 - 2015, Mexico]. Retrieved from <http://pa2015.mx/>
- Canel, M. & Zamora, R. (2004). La comunicación en las organizaciones políticas: la estrategia permanente en el mercado de la visibilidad de los poderes público [Communication in political organizations: Permanent strategy in the visibility market of public authorities]. In J. Losada, *Gestión de comunicación en las organizaciones* [Communication management in organizations] (pp. 515-542). Spain: Ariel.
- Criado, J. I. & Rojas-Martín, F. (2015). *Casos de éxito en redes sociales digitales de las administraciones públicas* [Digital social networks cases of success in public administrations]. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. <https://doi.org/10.2436/10.8030.05.6>
- De León, S. (2009). De lo público a la comunicación pública. Revisión conceptual [From the public to public communication. A conceptual revision]. *Renglones*,(61), 15-26. Retrieved from http://www.renglones.iteso.mx/upload/archivos/salvador_de_leon.pdf
- De León, S. & Medina, N. I. (2013). Portales institucionales de Internet y espacio público. El caso de Aguascalientes, México [Institutional websites and public space. The case of Aguascalientes, Mexico]. In I. Cornejo Portugal & L. A. Guadarrama Rico, *Culturas en Comunicación* [Communication cultures] (pp. 211-232). Mexico: Tintable.
- Demers, F. & Lavigne, A. (2007). La comunicación pública: una prioridad contemporánea de la investigación [Public communication: a contemporary research priority]. *Comunicación y Sociedad*, (8), 65-87. Retrieved from <http://www.comunicacionsociedad.cucsh.udg.mx/index.php/comsoc/article/view/3830/3609>
- Ferré Pavia, C. (Ed.) (2014). *El uso de las redes sociales: ciudadanía, política y comunicación. La investigación en España y Brasil* [The use of social networks: citizenship, politics and communication. Research on Spain and Brazil]. Bellaterra: Institut de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gasió, G. & Amadeo, B. (2001). Notas sobre una experiencia de comunicación gubernamental: el Ministerio de Economía Argentino, 1991-1995 [Notes on a government communication experience: The Argentine Ministry of Economy, 1991-1995]. In O. De Masi, *Comunicación gubernamental* [Governmental communication] (pp. 33-60). Argentina: Paidós.
- Gil-García, J. (2012). *Enacting Electronic Government Success: An integrative study of government-wide Websites, organizational capabilities, and institutions*. New York: Springer Science & Business Media.
- Goberna America Latina. (2013). *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en latinoamérica* [Open government and technological challenges in Latin America]. Madrid: Cyan.
- Gómez Issasi, J. (2013). *Redes sociales y comunicación en Internet. Medio ambiente y participación ciudadana en Internet* [Social Networks and communication on Internet. Environment and citizen participation on Internet]. (Doctoral dissertation, Universidad Santiago de Compostela, Spain). Retrieved from <http://hdl.handle.net/10347/9252>
- Gómez-Roa, J. (2013). Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government [Social networks, a powerful tool at the service of Open Government]. In J. Criado & F. Rojas Martín, *Las redes sociales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* [Social networks in management and public policies. Advances and challenges for an open government] (pp. 119-139). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- INEGI. (2014a). *Minimonografía. Hidalgo* [Brief monograph of Hidalgo]. Retrieved from http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/minimonografias/mhgo_ce2014.pdf
- INEGI. (2014b). *Minimonografía. Querétaro* [Brief monograph of Querétaro]. Retrieved from http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/ce2014/doc/minimonografias/mqro_ce2014.pdf
- Mergel, I. & Bretschneider, S. (2013). A Three-Stage Adoption Process for Social Media Use in Government. *Public Administration Review*, 73(3), 390-400. <https://doi.org/10.1111/puar.12021>
- Mickoleit, A. (2014). Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 26,

- OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/19934351>
- Muñiz, C., Dader, J., Téllez, N., & Salazar, A. (2016). ¿Están los políticos políticamente comprometidos? Análisis del compromiso político 2.0 desarrollado por los candidatos a través de Facebook [Are politicians politically engaged? Analysis of the political engagement 2.0 developed through Facebook]. *Cuadernos.Info*, (39), 135-150. <https://doi.org/10.7764/cdi.39.970>
- Natal, A., Benítez, M., & Ortiz, G. (2014). *Ciudadanía digital* [Digital Citizenship]. Mexico: UAM.
- PNUD. (2015). *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes* [Federal States Human Development Index, Mexico 2015. Continuous advance, persistent differences]. Mexico City: PNUD.
- Rojas-Martín, F. (2013). Hacia las administraciones públicas 2.0: una propuesta de modelo teórico para el estudio de las redes sociales digitales [Towards a public administration 2.0: a theoretical model proposal for the study of the digital social networks]. In J. Criado & F. Rojas- Martín, *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* [Digital social networks in management and public policies. Advances and challenges for an open government] (pp. 32-43). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Ruelas, A. & Pérez, P. (2006). El gobierno electrónico, su estudio y perspectivas de desarrollo [The study and development perspectives of Electronic government]. *UniREVISTA, São Leopoldo*, 1(3). Retrieved from https://www.researchgate.net/profile/Ana_Ruelas/publication/28132184_El_Gobierno_Electronico_Su_Estudio_y_Perspectivas_de_Desarrollo/links/5762175908ae244d0372d233.pdf
- Sánchez Benítez, S. (2011). *La comunicación estratégica como política pública* [Strategic communication as a public policy]. Retrieved from http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEO21_2011ComunicacionEstrategica.pdf
- Sandoval-Almazán, R. (2013). *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro* [The long Walk of the Open Government. Theory, Metrics and Future]. Mexico: INAP.
- Sandoval-Almazán, R. & Gil-García, J. (2012). Gestión de la tecnología: una exploración del uso de las redes sociales en los gobiernos estatales de México [Technology management: an exploration on the use of social networks by the state governments in Mexico]. *Revista de Gestión Pública*, 1(2), 273-309. Retrieved from http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_I_No_2/Sandoval%20Almazan%20y%20Gil%20Garcia.pdf
- Sierra, F. (2013). Ciudadanía, comunicación y ciberdemocracia. Un enfoque sociocrítico del Capitalismo Cognitivo [Citizenship, communication and cyberdemocracy. A sociocritical approach to Cognitive Capitalism]. In F. Sierra, *Ciudadanía, Tecnología y Cultura. Nodos conceptuales para pensar la nueva mediación digital* [Citizenship, Technology and Culture. Conceptual nodes to think about the new digital mediation] (pp. 17-56). Barcelona: Gedisa.
- Tironi, E. & Cavallo, A. (2008). *Comunicación estratégica. Vivir en un mundo de señales* [Strategic communication. Living in a world of signals]. Chile: Taurus.
- Velasco, M. (2013). Redes sociales, lo público y lo político en construcción [Social networks, the public and the political under construction]. *Ensayos*, (121), 81-87. Retrieved from <http://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/456>
- Villoria, M. & Ramírez-Alujas, A. (2013). Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política [Development stages of electronic government models: An analysis from political theory]. *Gestión y Política Pública*, 22(SPE), 69-103. Retrieved from http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/VolTem_Gobierno_Electronico/Villoria&RamirezAlujas_2013_esp.pdf

SOBRE LOS AUTORES

Karla Negrete-Huelga, maestra en Comunicación y Cultura Digital y licenciada en Comunicación y Periodismo (Universidad Autónoma de Querétaro). Actualmente se desempeña como profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro en temáticas relacionadas con la cultura digital e investigación.

Sergio Rivera-Magos, doctor en Comunicación (Universidad Rey Juan Carlos), maestro en Comunicación (Universidad Complutense de Madrid) y licenciado en Ciencias de la Comunicación (Tecnológico de Monterrey). Actualmente se desempeña como profesor-investigador y coordinador de la Maestría en Comunicación y Cultura Digital de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro; es profesor en Licenciatura y Posgrado de temáticas de comunicación política y cultura digital.