



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea



Gizarte eta Komunikazio Zientzien Fakultatea

Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

GRADO EN PERIODISMO

CURSO 2017-2018

**CONSTRUYENDO EL GOBIERNO ABIERTO:
Análisis de transparencia y participación en el
Ayuntamiento de Irún**

AUTORA: Leire Viana Moreno

DIRECTOR: José Ángel Toral Madariaga

Fecha, 14 de junio de 2018

"La autora o autor del trabajo fin de grado declara que son ciertos los datos que figuran en este trabajo original y propio, asumiendo en caso contrario, las responsabilidades que pudieran derivarse de las inexactitudes que consten en el mismo: plagio, usos indebidos de imágenes, etc. Todas las imágenes son copyright de sus correspondientes propietarios y/o licenciatarios. Se incluyen en el presente trabajo bajo finalidad meramente divulgativa para ilustrar el marco teórico o análisis del trabajo".

Índice

1- Introducción	4
2- Gobierno Abierto: transparencia y participación ciudadana para mejorar la gestión pública .6	
1- Democracia y Gobierno abierto.....	6
1.1- La ciberdemocracia ¿Una nueva era democrática?	6
1.2- Gobierno Abierto: concepto, principios y objetivos.....	7
2- Internet como herramienta clave en el desarrollo del Gobierno Abierto.....	9
2.1- Superar barreras para garantizar un acceso universal	9
2.2- Open Data: abrir para reutilizar	10
3- Las Administraciones Locales: el escenario más próximo para el Gobierno Abierto	12
4- España, todavía lejos del Gobierno Abierto	13
4.1- Escasos niveles de participación en las Administraciones Públicas españolas.....	13
4.2- Desaprovechamiento de recursos y potencialidades en las Administraciones Locales	14
5- Redes sociales: nuevos canales de comunicación política	15
5.1- Facebook, el medio dominante.....	15
5.2 - Twitter, un escenario apropiado para la comunicación política	16
3- Metodología	18
4- Análisis y resultados.....	23
4.1-Gestión de la comunicación	23
4.2- Análisis de la página web y las redes sociales.....	23
4.2- DAFO de la transparencia y la participación digital del ayuntamiento de Irún	29
5-Conclusiones.....	32
6-Referencias bibliográficas	35
7- Anexos.....	39

1- Introducción

La crisis económica que comenzó en 2008, se ha visto acompañada por una crisis política que ha generado desconfianza hacia gobernantes y partidos. Las instituciones democráticas se han debilitado y los ciudadanos cada vez se identifican menos con sus representantes (Semenzin, 2015). El barómetro publicado por el CIS en enero de 2018 situaba el paro (65,8%), la corrupción (35,1%), los políticos y la política (24,3%), y los problemas económicos (23%) como los asuntos que más preocupan a los españoles.

En este clima de escepticismo surge el modelo de Gobierno Abierto que plantea una apertura de las instituciones a la sociedad para recuperar su confianza e incrementar su participación en la gestión pública. La transparencia y la colaboración ciudadana son los ejes fundamentales de este modelo basado en la apertura de datos, no sólo para recuperar la credibilidad, sino para impulsar un uso colectivo de los mismos que aporte más valor. Se busca que los ciudadanos se impliquen en la política y colaboren con las instituciones para que todos salgan ganando.

Sin embargo, las políticas de Gobierno Abierto se encuentran aún en fase de adaptación. Aunque España es miembro de la iniciativa internacional *Open Government Partnership* (OGP) y cuenta con una Ley de Transparencia desde 2013, en la práctica todavía faltan muchos pasos por dar para que el modelo funcione. La mencionada ley ha sido criticada por su falta de claridad y precisión. Además, aún no se ha aprobado el Proyecto de Reglamento de la misma, calificado por *Access Info Europe* y la *Coalición Pro Acceso*, como un intento del Gobierno de limitar la ya de por sí débil ley. El propio defensor del Pueblo denunció en 2016 el sistema para solicitar información al Gobierno por ser complejo y disuasorio. Esto sumado a las escasas herramientas de participación que ofrecen las administraciones y la falta de interacción de las mismas, demuestra que aunque existen intentos, el Gobierno Abierto aún está lejos de ser una realidad en nuestro entorno.

Aún falta trabajo y compromiso, pero las ciudades pueden ser un buen escenario para empezar a canalizar ese esfuerzo. El Gobierno Abierto promueve una cercanía entre políticos y ciudadanos que resulta más alcanzable en los ámbitos locales. Ahí los gobernantes pueden ser más próximos, y los ciudadanos más conscientes de la importancia de sus decisiones y de la repercusión de su implicación en la política. Además, la gestión local es cada vez más relevante a nivel global. "Las ciudades –y sus alcaldes– ya pueden ser considerados actores políticos de primer orden; su importancia económica, medioambiental, tecnológica y política, en algunos casos es igual o superior a la de muchos países u organizaciones transnacionales. Es muy posible que las mayores transformaciones de las próximas décadas ocurran en las ciudades o gracias a ellas" (Gutiérrez-Rubí, 2017: 26-27).

Por ello, este trabajo se centra en analizar la aplicación del Gobierno Abierto en la ciudad de Irún, un municipio guipuzcoano de 62.258 habitantes. Irún es municipio piloto de la "Red de Ayuntamientos Vascos por la transparencia" impulsada por la Asociación de Municipios Vascos (EUEDEL). El objetivo fundamental de esta investigación es averiguar la calidad de las **prácticas de transparencia y participación que se llevan a cabo desde la institución en el ámbito digital**. Se busca conocer de qué manera se está poniendo en práctica este modelo en los espacios locales, y a partir de ahí, valorar en qué punto nos encontramos, hacia dónde vamos y qué podemos hacer para mejorar. Para ello, se comienza construyendo una base teórica que

permita comprender el Gobierno Abierto y sirva de apoyo a la investigación. Después se procede a examinar la aplicación de las claves teóricas en un espacio local determinado (el ayuntamiento de Irún), y finalmente se obtienen conclusiones sobre los resultados del análisis basadas en el modelo teórico aportado.

El análisis se centra en la ciudad de Irún pero su interés se puede ampliar a otros espacios, ya que permite comprender en qué consiste el Gobierno Abierto y comprobar cómo se está practicando en nuestro entorno. Se ha decidido analizar una institución local porque la ciudad es el mejor escenario de ensayo para crear un modelo sólido y consolidado que pueda trasladarse después a ámbitos más amplios y complejos. Además, la metodología aplicada puede utilizarse en otras instituciones similares para estudiar su transparencia y participación en el ámbito digital. Pero aunque la utilidad del trabajo se extienda fuera de la ciudad de Irún, por supuesto, genera especial interés para los propios iruneses, al permitirnos conocer el nivel de compromiso de nuestros representantes con la gobernanza transparente y colaborativa.

Una de las conclusiones más destacables de la investigación es la confirmación de que la calidad del Gobierno Abierto en nuestro entorno es aún débil y escasa. Los niveles de transparencia y participación son bajos. Existen esfuerzos para integrar estas prácticas en la gestión política: se publican datos y se ofrecen canales para la participación. Sin embargo, la información no se publica de forma adecuada —lo que impide su reutilización—, y los recursos para la colaboración ciudadana son escasos y limitados, se desaprovechan las oportunidades que ofrecen las tecnologías actuales. En otras palabras, la colaboración político-ciudadana es todavía insuficiente también en los espacios locales.

2- Gobierno Abierto: transparencia y participación ciudadana para mejorar la gestión pública

1- Democracia y Gobierno abierto

1.1- La ciberdemocracia ¿Una nueva era democrática?

A pesar de seguir manteniendo como pilar básico la idea de que la soberanía reside en el pueblo, la democracia ha ido evolucionando desde su instauración. Javier del Rey definió en 1996 tres fases —Poliarquía I, II, III— que ayudan a comprender la evolución de este sistema político desde finales del siglo XVIII. La última fase estaría dominada por “el estrellato de la televisión y el dominio de la imagen política —a través, sobre todo, de su manifestación audiovisual-, como forma y criterio prioritario de representar y ejercer la política, en las sociedades democráticas avanzadas”(Túñez y Sixto, 2011: 118-119).

Los nuevos escenarios tecnológicos conducen a una nueva fase, aún difusa, que podríamos denominar Poliarquía IV o la era de la ciberdemocracia (Túñez y Sixto, 2011). Consistiría en una democracia mediatizada por las redes electrónicas. La tecnología permite que los ciudadanos sean cada vez más influyentes en la agenda política, otorgándoles la capacidad de organizarse y amplificar sus propuestas de forma autónoma. Así, la conformación de la opinión pública deja de estar en manos de partidos y sindicatos (Gutiérrez-Rubí, 2013).

Esta nueva fase utiliza Internet para ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de entablar relaciones intemporales, actualizadas, personalizadas e interactivas con las administraciones públicas y los gobiernos (Catalina y García, 2013). La tecnología utilizada de manera interactiva puede ayudar a mejorar la democracia (Kent, 2013; citado en Pineda-Martínez y Castañeda-Zumeta, 2014) y "facilitar la superación de la tradicional comunicación vertical e interacción intermitente entre ciudadanos y políticos" (Dader y Campos, 2006; citados en Pineda-Martínez y Castañeda-Zumeta, 2014: 49). En etapas anteriores, los medios de masas exigían una política de masas para un público que se consideraba pasivo. En la actualidad, se reclaman políticas dirigidas a multitudes inteligentes, formados por ciudadanos activos que pueden participar en la construcción de su sociedad (Freire, 2013). Los nuevos escenarios de comunicación han transformado el esquema unidireccional clásico de emisor y receptor, convirtiendo la participación ciudadana en la clave (Gutiérrez-Rubí, 2013). "El usuario de Internet interesado en política está acostumbrado a un debate más abierto, en el que no sólo se admiten preguntas sino también comentarios, contrapuntos de vista, críticas,... Más horizontalidad e interactividad y menos eslóganes vacíos" (Castromil, 2013).

Sin embargo, todavía nos encontramos en un período de maduración de la comunicación digital, en el que es necesario superar viejos hábitos, además de barreras técnicas y de conocimiento (Gutiérrez-Rubí, 2013). “Los servicios digitales deben pasar por un proceso de familiarización que permita romper las barreras digitales entre sus usuarios” (Apolo, Guerrero y Jiménez, 2015: 12). Además, el nuevo ecosistema digital también conlleva importantes riesgos, ya que guarda y transfiere a gran velocidad grandes cantidad de datos entre los que se incluyen algunos de carácter personal. Esto supone otro reto y obliga a las instituciones a garantizar la privacidad y la seguridad en la red, a regular su uso y a concienciar a los usuarios sobre los peligros que esta conlleva (Gutiérrez-Rubí, 2015).

1.2- Gobierno Abierto: concepto, principios y objetivos

La democracia con renovados canales de comunicación que promuevan la participación puede facilitar el Gobierno Abierto. Una gobernanza que surge gracias a tres procesos de impacto global de las décadas recientes: los avances tecnológicos y la aparición de la web 2.0; las presiones ciudadanas por una mayor transparencia—para combatir la corrupción— y por mejores espacios de participación; y la consolidación de la gobernanza colaborativa (Aguilar Villanueva, 2006). El Gobierno Abierto busca generar credibilidad, confianza y compromiso, ingredientes fundamentales de la democracia, y más aún en el momento actual, debido a la desconfianza surgida por la crisis económica y los escándalos de corrupción. Así, esta nueva forma de gobernar persigue principalmente:

- Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico);
- Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones);
- Favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público (Ramírez-Alujas, 2014: 202).

Debido a la reciente introducción del Gobierno Abierto en el debate académico, todavía no existe una definición única comúnmente aceptada, aunque se ha considerado un buen enfoque el aportado por Cruz-Rubio (2015):

“Gobierno Abierto es una filosofía político administrativa, un nuevo modelo de interacción sociopolítica que -basado en los principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción- se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público” (Cruz- Rubio, 2015: 51).

Se trata de una nueva forma de gobernar centrada en el ciudadano y que busca su implicación en la gestión y evaluación de la política. El *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* del 21 de enero de 2009, presentado por la Administración del Presidente Obama, alude a los tres pilares básicos del Gobierno Abierto:

1. Transparencia. Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social;

2. Participación. Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita que las administraciones se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos;

3. Colaboración. Un gobierno colaborativo implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado con ciudadanos, empresas, asociaciones y demás agentes, y

permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente” (Obama, 2009; citado en Ramírez-Alujas, 2014: 209).

En la misma dirección se mueven los valores de la *Open Government Partnership* (OGP). Una iniciativa internacional que promueve el Gobierno Abierto y de la que España es país miembro:

- Transparencia:** la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos.

- Participación ciudadana:** los gobiernos deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsiva, innovadora y efectiva.

- Rendición de cuentas:** deben existir regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos.

- Tecnología e innovación:** los gobiernos aceptan la importancia de proveer a la sociedad acceso abierto a la tecnología; del rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la innovación, y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías” (Cruz-Rubio, 2015: 45).

Por lo tanto, aunque no existe una definición consensuada, esta nueva forma de incorporar a los ciudadanos en la gestión política implica tres principios comúnmente reconocidos: la transparencia, incluyendo la rendición de cuentas, la participación y la colaboración a través del uso de la tecnología y la innovación. Principios que permiten que los ciudadanos estén informados y tomen parte de forma más activa en la gestión pública. Su puesta en marcha implica una conversación constante con la sociedad, una comunicación transparente de la gestión, la toma de decisiones basadas en las necesidades de la ciudadanía y la participación de esta para enriquecer los proyectos (Calderón y Lorenzo, 2010; citados en Cruz-Rubio, 2015).

2- Internet como herramienta clave en el desarrollo del Gobierno Abierto

2.1- Superar barreras para garantizar un acceso universal

Los sistemas de información y comunicación interactivos que se han generado en la vida pública, son incompatibles con una comunicación política opaca. La sociedad y sus formas de relacionarse han cambiado, al igual que los canales de comunicación, y las organizaciones políticas deben adaptarse a estos cambios (Castells, 1999). El surgimiento de la red facilita esta adaptación y la consecución de los propósitos del Gobierno Abierto. "El entorno digital constituye la infraestructura de base que posibilita un acceso más fluido a la información y promueve una interacción basada en prácticas abiertas, transparentes, participativas y colaborativas" (Tapscott y Williams, 2011; citados en Ramírez Alujas, 2014). La red posibilita una comunicación más interactiva y multidireccional entre políticos y ciudadanos, permitiendo aumentar así la transparencia de la información pública y el control de la ciudadanía sobre el Gobierno (Colombo, 2007; citado en Fernández y Paniagua, 2013; citados en Moguer, 2015).

La posibilidad de interpelar a los políticos no es un invento de las nuevas tecnologías, pero éstas la potencian (Túñez y Sixto, 2011). La participación a la que hace referencia el nuevo modelo de gobernanza no denota necesariamente una mayor participación a través de los canales tradicionales, sino una transformación cualitativa de estos. "Internet permite nuevas formas de participación sin la mediación de estructuras formales entre gobierno y ciudadanos" (Prince y Jolías, 2013: 6). La red ofrece una comunicación más libre y menos controlada con posibilidades de autonomía respecto al poder político, económico y mediático (Castells, 2004; citado en Caballero, 2004).

Sin embargo, no puede hablarse de una participación efectiva a través de Internet mientras no se garantice un acceso universal y de calidad, y en estos momentos todavía existen barreras que lo impiden. A la brecha existente en los países en vías de desarrollo, se suma una brecha intergeneracional en países avanzados como España. Por ello, es esencial garantizar infraestructuras adecuadas y políticas que aseguren un acceso igualitario a Internet y que promuevan la educación sobre los entornos digitales para combatir los peligros que pueden suponer las nuevas tecnologías (Castells, 2004; citado en Caballero, 2004).

Superar estas barreras y garantizar estos requisitos es básico para permitir la participación y la transparencia. Sin embargo, recientemente se ha abierto un debate que no sólo obstaculiza la consecución de estos objetivos, sino que además podría dificultar aún más el acceso universal a este nuevo espacio público. En diciembre de 2017, la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos puso fin a la neutralidad de la Red que impulsó Barack Obama. Esta neutralidad consiste en tratar sin diferencias todo el tráfico de Internet, y su eliminación permite prácticas como la ralentización de servicios priorizando aquellos por los que se cobra una cantidad, haciendo que estos naveguen más rápido. Se abren así las puertas a un Internet de distintas prestaciones y velocidades, que crea nuevas barreras de acceso (Jiménez Cano, 2017).

A pesar de que Europa cuenta con una norma que protege la mencionada neutralidad, el BEREC —*Body of European Regulators for Electronic Communications*—, el organismo que regula el mercado de las telecomunicaciones en la Unión Europea, no tiene capacidad para

imponer sus criterios a los estados miembros. Por lo que dependerá de los propios estados que esta medida aprobada en Estados Unidos se extienda por el resto de países.

Esto es solo un ejemplo que ilustra el largo camino que queda para conseguir que Internet sea un medio accesible para todos. Para Sahuquillo (2014) hasta que los poderes públicos no garanticen un acceso universal a la tecnología y una alfabetización digital, no será posible crear canales de participación eficaces e innovadores que canalicen la voluntad ciudadana. Por ello, no basta con disponer de los medios, es necesario un cambio de actitud de los gobernantes para reconocer los beneficios de la participación y aumentar su compromiso con la creación y el acceso a canales útiles.

2.2- Open Data: abrir para reutilizar

La campaña electoral de Barack Obama en 2008 demostró las conexiones entre el Open Data (datos abiertos) y el Gobierno Abierto (Tuñez y Sixto, 2011). El Open Data busca que “determinados datos estén disponibles o accesibles para cualquier persona u organización sin ninguna restricción de uso (de patentes, derechos de autor, copyright y otras formas de protección legal)” (Prince y Jolíás, 2013: 2). Por lo tanto, se trata de una práctica esencial para garantizar la transparencia. “Los ciudadanos no pueden intervenir en los asuntos públicos si no cuenta con información transparente y completa sobre los representantes políticos y sus actuaciones” (Moreno, Molina y Corcoy, 2013: 505).

Sin embargo, el Gobierno Abierto no debe ser entendido exclusivamente como una tecnología que a través del uso del Open Data mejore la transparencia (Cruz-Rubio, 2015). Abrir datos no es suficiente para generar cambios. Si los datos que se liberan no están encaminados a producir transparencia y, en especial, participación, difícilmente se puede considerar el Open Data como un camino correcto hacia el Gobierno Abierto (Prince y Jolíás, 2013).

Además, aunque el Open Data es ya una doctrina común en nuestros días, la ciudadanía todavía no confía en su utilidad. Esto se debe a que aún existen “barreras técnicas, desconocimiento por parte del público y falta de empuje de las Administraciones” (Scollini, 2016; citado en Gutiérrez-Rubí, 2017: 65). La transparencia se consigue cuando los datos son usados, reutilizados y compartidos (Gutiérrez-Rubí, 2013). Si esto no ocurre no se logra colaboración entre lo público y lo privado (Gutiérrez-Rubí, 2017). Por eso, no basta con abrir información, sino que se ha de asegurar su accesibilidad y buen uso, para que la ciudadanía llegue a ella. El derecho de acceso es básico en una sociedad en la que cada vez se utilizan más las TIC —Tecnologías de la Información y la Comunicación—. Por eso, las administraciones deben garantizar la infoaccesibilidad, el “derecho a acceder a cualquier información para cualquier persona independientemente de sus limitaciones” (UPV/ EHU, 2012), y ofrecer datos pensados para ser utilizados y no para cubrir el expediente. Accesibilidad y usabilidad constituyen la clave de la transparencia.

Sin embargo, no se puede fiar todo a que la tecnología resuelva la gestión y la administración de lo público. El espacio digital es una herramienta imprescindible para el Gobierno Abierto, pero no la única necesaria, también se requieren “bases legales y regulatorias, sistemas de gestión y una nueva cultura de las instituciones y sus políticos que hagan operativo el concepto de Gobierno Abierto” (Freire, 2013: 3).

La tecnología es el medio para conseguir el fin, pero no el fin en sí mismo. De ahí la importancia de ver el Gobierno Abierto desde el punto de vista político, y no únicamente tecnológico. Son los usos sociales y las políticas públicas los que determinan su funcionamiento. Este modelo "no es la suma de aplicaciones tecnológicas, sino la suma de políticas que tiendan a integrar al ciudadano en las actividades del gobierno" (Prince y Jolíás, 2013: 8). Para ello, las administraciones públicas deben ofrecer nuevos instrumentos y canales adecuados para la participación, y la sociedad civil debe reclamar y utilizar esos instrumentos (Colombo, 2005; citado en Moreno et al.: 2013). Los políticos y quienes planifiquen su comunicación deben adquirir habilidades digitales y de uso de nuevas tecnologías (Ibarra y Llata, 2010; citados en Apolo, Guerrero y Jiménez, 2015), pero sin olvidar el objetivo que persiguen estas herramientas. "Las respuestas a muchas demandas ciudadanas se pueden obtener a partir de la tecnología, pero no pueden ser solo tecnológicas" (Gutiérrez-Rubí, 2017: 54).

3- Las Administraciones Locales: el escenario más próximo para el Gobierno Abierto

La planificación de la comunicación política puede resultar más difícil para los organismos y las administraciones más pequeñas. En el ámbito local, los pequeños y medianos municipios que no son capital de provincia y que no cuentan con medios de comunicación que informen a ese nivel, pueden encontrar mayores obstáculos a la hora de buscar canales a través de los cuales informar a sus ciudadanos. Las administraciones locales pueden verse más limitadas que otros organismos debido a su escasez de recursos:

“Los ayuntamientos conforman los entes más modestos de la estructura orgánica pública en sus fondos económicos, en su cantidad poblacional y en su capacidad legislativa. Este hecho no va en consonancia con la cada vez mayor asunción de competencias, ni con la identificación de los ciudadanos hacia la institución, más estrecha que con otras administraciones” (Catalina y García, 2013: 2).

Teniendo en cuenta el escenario político actual de pesimismo y recelo, la política local también se encuentra ante el reto de reinventarse para generar confianza y mantener a sus ciudadanos al tanto de su gestión (Marfil, 2012). Para ayudar a restablecer la confianza, la comunicación se convierte en una herramienta estratégica para acercarse a las personas (Gobierno de Navarra, 2011). Esta cercanía puede resultar más fácil para las administraciones locales, ya que “tienen una exposición directa al ciudadano y sienten de primera mano las inquietudes y problemas de los municipios” (Marfil, 2012). Los ciudadanos se identifican primero con su ciudad porque su ciudad es su calle, su mercado o su barrio (Castells, 2003). Por eso, a pesar de sus limitados recursos, los organismos locales cuentan con ventajas a la hora de poner en marcha prácticas colaborativas, ya que son entornos donde la relación político-ciudadano es más cercana y constante. En las ciudades es más fácil “la colaboración de distintos actores y la puesta en marcha de plataformas ágiles que vehiculen la participación” (Gutiérrez-Rubí, 2016).

Además, las ciudades y sus alcaldes tienen cada vez un papel de mayor relevancia en la gobernanza global. Barber (2013) afirma que las ciudades son epicentros de gobernabilidad, toma de decisiones y economía que en el futuro superaran a otros centros que cuentan actualmente con mayor poder, como los estados. “El papel que asumirán en el orden geopolítico mundial formará parte de las grandes agendas políticas, pero la decisión de qué ciudades queremos y su gestión cotidiana será tarea de los ciudadanos y de los políticos locales” (Gutiérrez-Rubí, 2017: 24).

Para hacer frente a los retos de la política local y a su creciente importancia en el panorama global, se necesitan alianzas público-privadas e institucionales-sociales que ayuden a gestionar lo público entre todos y a resolver conjuntamente estos desafíos (Gutiérrez-Rubí, 2017).

4- España, todavía lejos del Gobierno Abierto

4.1- Escasos niveles de participación en las Administraciones Públicas españolas

Para evaluar el compromiso de las administraciones con las nuevas formas de gobernanza, han de observarse sus esfuerzos en materia de transparencia y participación. "El déficit de transparencia e interacción de las instituciones gubernamentales en Internet ha sido señalado por varios autores, tanto en el caso de España (Dader, 2001; Dader, 2003; Dader y Campos, 2006; Marcos y Rovira, 2006; Cabezuelo y Ruiz, 2010; Túnnez y Sixto, 2011; Moreno, 2012; etc.) como en el de otros países (Sweetser y Lariscy, 2008)" (Pineda-Martínez y Castañeda-Zumeta, 2014: 49). Sin embargo, el hecho de que en España exista una ley de transparencia desde 2013 —Ley 19/2013, 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno— o que nuestro país sea miembro del *Open Government Partnership* (OGP), parece demostrar que, al menos, se ha iniciado un recorrido que no tiene vuelta atrás. Aún así, para algunos autores la actitud de España no es esperanzadora, pues consideran que la ley de transparencia es insuficiente, que no existen planes de desarrollar políticas de participación y que en cuanto a la apertura de datos se están dando pasos atrás (Anderica, 2013).

Es claro que la planificación de la comunicación es esencial en el nuevo panorama político y digital, y a pesar de ello, las administraciones siguen sin concederle la atención suficiente. Según el estudio *La dirección de comunicación en las administraciones públicas: retos y oportunidades* (2007) realizado por la Asociación de Directivos de la Comunicación (DIRCOM) y el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), solo el 37% de las Administraciones públicas disponen de un plan de comunicación formal (DIRCOM, 2007; citado en Gobierno de Navarra, 2011).

Asimismo, las prácticas comunicativas dominantes distan mucho de lo que sería una comunicación deseable y eficiente en los entornos digitales. Se desaprovechan las potencialidades interactivas de la red con actitudes presenciales basadas en enlaces a noticias, con escasos niveles de actualización, sin recursos multimedia y sin mención a temas no políticos que contribuyan a humanizar y a aproximar a los gobernantes (Túnnez y Sixto, 2011). Las administraciones olvidan que "el nivel de confianza en el gobierno se relaciona positivamente con el grado en que los ciudadanos están satisfechos con la interacción ciudadano-gobierno en línea" (Welch y Hinnant, 2003; Welch et al, 2005; Hong, 2013; citados en Pineda-Martínez y Castañeda-Zumeta, 2013: 49). "Se echa de menos una actitud más activa por parte de la Administración que busque, incite y provoque la opinión o reacción del ciudadano" (Pereyra, 2012: 472). Los medios sociales son el entorno perfecto para que se de esta respuesta ciudadana. Ahora bien, existe "una resistencia entre los políticos a estar en las redes sociales, donde, por factores de edad y desconocimiento, ven más riesgos que oportunidades" (Rodríguez y Ureña, 2012; citados en Moguer: 220). Este déficit es a día de hoy una realidad a pesar de que según el *Informe sobre política y Redes Sociales*, "casi la totalidad de los políticos (94%) valoran con un sobresaliente la utilidad de las redes sociales y ocho de cada diez (78%) consideran que son un medio excelente para llegar a la ciudadanía" (Intelligence Compass, 2010; citado en Túnnez y Sixto, 2011: 21).

4.2- Desaprovechamiento de recursos y potencialidades en las Administraciones Locales

Las administraciones locales son espacios privilegiados por ser los órganos más cercanos a la ciudadanía, por su vínculo más estrecho con esta, y por su creciente importancia en la política global. Sin embargo, los datos no muestran diferencias significativas con respecto a administraciones de mayor tamaño en cuanto a interacción y participación se refiere. Por ejemplo, las páginas web de los ayuntamientos parecen un calco de las instituciones más grandes, y no proponen establecer relaciones bidireccionales con los ciudadanos ni apuestan por la participación (Catalina y García, 2013).

A pesar de estas carencias, cada vez es mayor la presión que existe sobre los políticos para promover buenas prácticas de transparencia y participación. Así, el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universidad Autónoma de Barcelona lleva a cabo el estudio Infoparticipa, "una propuesta para facilitar la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la actuación de los políticos y la gestión de los recursos colectivos" (Moreno et al., 2013). Dentro de esta línea, el LPCCP puso en marcha en el año 2013 el "Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local" para dar a conocer y promover dichas prácticas entre los ayuntamientos.

En realidad, aunque existen numerosas oportunidades para mejorar la gestión pública y aumentar la implicación de todos en la misma, su aprovechamiento por parte de las administraciones es aún escaso. La gobernanza colaborativa puesta en práctica de manera efectiva tiene un extraordinario potencial para fortalecer la democracia, pero para ello, se requiere una conducta bidireccional (Catalina y García, 2013: 3). De momento, ni los organismos más grandes ni las administraciones locales —las más preparadas para el Gobierno Abierto— parecen haberlo comprendido y siguen rehenes de rutinas e inercias anteriores que se resisten a cambiar.

5- Redes sociales: nuevos canales de comunicación política

En la comunicación multidireccional de los espacios digitales no basta con la mera presencia, sino que se exige el compromiso de interactuar (Túñez y Sixto, 2011). Esta interacción influye en las percepciones del público hacia el remitente del mensaje (Kelleher, 2009; citado en Pineda-Martínez y Castañeda-Zumeta, 2014). Los espacios que no promueven participación provocan un descontento mayor que la ausencia de estos espacios (Túñez y Sixto, 2011). Esta interacción puede desarrollarse en las redes sociales, que permiten poner en práctica la comunicación más horizontal, cercana y bidireccional que se reclama. Además, su uso humaniza a los políticos y aumenta la empatía hacia ellos (Rodríguez y Ureña, 2012; citados en Moguer, 2015).

Según el Estudio Anual de Redes Sociales en España (2017), el 82% de la población entre 16 y 65 años es internauta y de este porcentaje, el 86% es usuario de redes sociales. Las redes más conocidas son Facebook (99%) y Twitter (80%), siendo la primera la más utilizada en nuestro país (IAB Spain, 2017). Hoy en día, el uso de Twitter y Facebook para entablar relaciones con la sociedad es beneficioso porque ambas plataformas son medios de referencia para los ciudadanos, y se espera que lo sigan siendo. Aunque si en el futuro su influencia decrece y aparecen nuevas redes, la comunicación bidireccional que propician seguirá siendo clave para facilitar el acceso y la colaboración. Se trata de estar donde está la mayoría (Moguer, 2015).

5.1- Facebook, el medio dominante

La red social Facebook, creada en el año 2004, alcanzó en junio de 2017 los dos millones de usuarios activos convirtiéndose en la red más utilizada a nivel mundial. De acuerdo con Alexa.com (web que ofrece datos de visitantes en Internet), en noviembre de 2017, Facebook se encontraba en la tercera posición en el ranking de las páginas más visitadas por detrás de Google y Youtube.

Esta red social ofrece servicios como la posibilidad de tener amigos (contactos), de crear grupos y páginas (espacios compartidos), de tener “muros” donde publicar contenido propio y compartir el generado por otros usuarios, y otros servicios como juegos, fotografías y videos. Una de sus características es que son los propios usuarios los que definen y deciden qué es lo que se ajusta a sus perfiles (Moguer, 2015). Por otra parte, el diálogo es también un rasgo esencial de esta red:

“La comunicación Facebook es dialógica no discursiva. Las aportaciones han de ceñirse a la máxima de la red: breve y conciso, a poder ser en el texto que cabe en la ventana sin que se tenga que recurrir a “saber más”. La idea de que debemos jerarquizar los contenidos y codificar el mensaje para que el receptor lo tenga todo sin ejecutar una acción suplementaria de pedirnos más rige para cualquier web y se extrema en las redes sociales” (Túñez y Sixto, 2011: 8).

Para Caldevilla (2009) hoy en día disponer de una cuenta de Facebook para crear eventos (mítines, encuentros con militantes, reuniones,...), con un muro para lanzar mensajes y un espacio para compartir fotografías, sería suficiente para un uso correcto de esta herramienta. Las fotografías podrían compartirse también en la red social Instagram, propiedad de Facebook, que cuenta con 12 millones de usuarios en España. El servicio principal de esta red consiste en compartir imágenes creando una especie de galería fotográfica en cada perfil.

Asimismo, recientemente se han incluido servicios como la retransmisión en directo o la posibilidad de compartir vídeos o imágenes que desaparecen a las 24 horas.

Aunque por otro lado, debido a los últimos acontecimientos relacionados con la opacidad con la que Facebook trata los datos de sus clientes, se hace inevitable reparar también en los riesgos que presenta esta plataforma. El último escándalo en el que se ha visto envuelta la red social ha desvelado que Facebook vendió datos de 87 millones de usuarios a una compañía que trabajaba para la campaña electoral de Donald Trump. Tras la polémica, Facebook ha cambiado su política de datos, aunque habrá que esperar para ver si estos cambios resultan suficientes. Ante situaciones así, conviene plantearse si episodios de este tipo podrían suponer una amenaza para la democracia abierta y transparente.

Lejos de lo anecdótico del acontecimiento, el verdadero enigma se encuentra en encontrar una forma en la que los beneficios que aporta el uso de las redes a la gobernanza abierta y colaborativa no se vean perjudicados por la falta de control de los usuarios en estos espacios. En este sentido, en el mes de mayo de 2018 entró en vigor el nuevo Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, que refuerza la transparencia y el consentimiento en el uso de los datos de los ciudadanos. De esta forma, se pretende que los usuarios tengan el control y puedan decidir qué utilidad se les da a sus datos.

Por lo que aunque Facebook haya sido reconocido como un espacio idóneo para una comunicación política eficaz, habrá que esperar para ver si las nuevas medidas permiten que se lleven a cabo prácticas más limpias y compatibles con una gestión que, precisamente, tiene la transparencia como uno de sus pilares básicos.

5.2 - Twitter, un escenario apropiado para la comunicación política

El microblogging o la publicación de mensajes cortos, es un mecanismo comunicativo básico que debe aparecer en el manual del buen uso político de los espacios digitales, y Twitter es la red más adecuada para ello (Caldevilla, 2009). Nació en 2006, y en julio de 2017 contaba con 328 millones de usuarios. Según el estudio anual de redes sociales (2017) de IAB Spain, Twitter es la cuarta red más utilizada en nuestro país, por detrás de Facebook, Whatsapp y Youtube.

Las posibilidades que ofrece son similares a las explicadas para Facebook, aunque existen diferencias que permiten que ambas redes se complementen. La primera desigualdad se encuentra en la forma de establecer relaciones, mientras en Facebook es necesario que dos usuarios acepten para crear un nodo entre ambos, en Twitter no se requiere el consentimiento de ambas partes. Un usuario puede seguir a otro sin que este tenga que ver las publicaciones del primero. Otra de sus características es el número limitado de caracteres en cada publicación. Tradicionalmente los mensajes estaban acotados a un máximo de 140 caracteres. En noviembre de 2017 la red aumentó este límite pasando a los 280. Se permiten así mensajes más largos pero igualmente breves (Jiménez Cano, 2017).

En Twitter existen cuatro formas básicas de publicar contenido. A través de los mensajes de usuario a usuario, creando una conversación pública que el resto puede leer e intervenir. A través de las publicaciones con las que los usuarios actualizan sus perfiles y crean su discurso. Por otro lado, están los "mensajes directos", que son solo accesibles para los usuarios involucrados en ellos. Por último, a través de *retuits* o *RT*, cuando un usuario comparte el

contenido de otro en su perfil, haciendo que el mensaje llegue no sólo a los seguidores del primer usuario sino también a los suyos. A esto se le añade la opción de marcar como favorito mensajes publicados por otros (Moguer, 2015). Además, de las conversaciones surgen listas de términos o etiquetas más usadas. Se trata de palabras o grupos de palabras que funcionan como marcadores y son de utilidad para clasificar mensajes de un mismo tema o para recuperar publicaciones anteriores.

Twitter permite una interacción rápida, directa y pública entre políticos y ciudadanos. Posibilita que los políticos ya no sean figuras lejanas sino accesibles para cualquier usuario que les interpele (Rodríguez y Ureña, 2012; McNair, 2011; citados en Moguer, 2015). Sin embargo, si solo se usa para difundir informaciones y no para establecer relaciones, no se generará confianza ni credibilidad, y será difícil conseguir que el público se implique.

3- Metodología

El principal objetivo de este trabajo es evaluar la estrategia de transparencia y participación en Internet del Ayuntamiento de Irún. Para ello se definen los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar los recursos que se ofrecen desde el ayuntamiento para favorecer el diálogo, la interacción y la participación ciudadana en Internet.
2. Evaluar la calidad de la información que se pone a disposición de los ciudadanos en materia de transparencia en el ámbito digital.
3. Evaluar la accesibilidad de dicha información.
4. Analizar la actividad de la institución en las redes sociales.

Para responder estos interrogantes se ha aplicado una metodología basada en el análisis de contenidos. Se analizan la página web de la institución (<http://www.irun.org/>) y sus perfiles oficiales en Twitter, Instagram y Youtube. Además, el estudio se ha completado con una entrevista a Javier Arranz, técnico del Área de Sociedad de la Información y Participación ciudadana del ayuntamiento, para contrastar y conocer detalles que no se pueden observar únicamente mediante el análisis.

Se ha observado que en las metodologías habitualmente utilizadas para analizar la transparencia y la participación no se presta atención a ciertos aspectos clave del Gobierno Abierto que se apuntan en la teoría, como son el uso y la reutilización de los datos. A fin de cuentas, se trata de generar valor, por lo que no basta con abrir la información, sino que ésta también debe ser accesible y útil. Por eso, en este trabajo, se utiliza una metodología tradicional, pero además se han diseñado herramientas de análisis propias para atender mejor los objetivos del estudio.

Las prácticas de transparencia en la página web municipal se analizan a través de 70 indicadores que recogen la información fundamental que debe publicar el ayuntamiento para garantizar una colaboración eficaz. Estos indicadores se organizan en torno a 8 ejes:

- Características de la página web (9 indicadores)
- Información sobre el municipio (4 indicadores)
- Información sobre los representantes del gobierno (22 indicadores)
- Información sobre los órganos de gobierno (6 indicadores)
- Información económica (10 indicadores)
- Información sobre el personal y la oferta pública de empleo (3 indicadores)
- Información sobre urbanismo, obras públicas y medio ambiente (7 indicadores)
- Información sobre las relaciones con la ciudadanía y la participación (9 indicadores)

Para establecer estos indicadores se han tomado como referencia dos estudios previos; por un lado, el Mapa Infoparticipa, creado por el LPCCP de la Universidad Autónoma de Barcelona; y por otro lado, el índice de Transparencia Global en las administraciones locales (ITA) realizado por Transparencia Internacional (TI). Ambas herramientas analizan únicamente si la información aparece publicada o no. Sin embargo, se ha querido profundizar en la calidad a través de la que se ofrece esa información. Para ello, cada uno de los indicadores se divide en cuatro criterios. El primer criterio analiza si la información que se detalla aparece recogida o no

en la web. Los otros tres valoran cómo ha sido publicada esa información teniendo en cuenta la accesibilidad, su diseño y usabilidad, y las posibilidades de reutilización que presenta.

La accesibilidad contempla si la información es fácilmente localizable dentro de la web. El diseño atiende a los aspectos visuales y a la forma en la que se presenta la información. Para considerar que una información es adecuada en este sentido se tienen en cuenta los criterios de usabilidad establecidos por Nielsen (1995), además de aspectos básicos como una tipografía legible, los colores utilizados, la relación figura-fondo, uso de imágenes,... Los 10 principios básicos de usabilidad son:

- 1. Visibilidad del estado del sistema.** El sitio web debe mantener siempre informado al usuario de lo que está ocurriendo y brindarle una respuesta en el menor tiempo posible.
- 2. Relación entre el sistema y el mundo real.** Se debe utilizar el lenguaje del usuario, con expresiones y palabras que le resulten familiares. La información debe aparecer en un orden lógico y natural.
- 3. Libertad y control por parte del usuario.** En caso de error, el usuario debe disponer de una “salida de emergencia” para abandonar el estado en que se halla. Debe poder deshacer o repetir una acción realizada.
- 4. Consistencia y estándares.** Los usuarios no tienen por qué saber que diferentes palabras, situaciones o acciones significan lo mismo. Es conveniente seguir convenciones.
- 5. Prevención de errores.** Es mejor realizar un diseño cuidado que prevenga problemas que diseñar buenos mensajes de error.
- 6. Reconocer antes que recordar.** El usuario no tendría que recordar la información que se le da en una parte del proceso, para seguir adelante. Las instrucciones de uso del sistema deben estar a la vista.
- 7. Flexibilidad y eficiencia en el uso.** Los aceleradores o atajos pueden hacer más rápida la interacción para usuarios expertos. El sitio web debe ser útil tanto para usuarios básicos como avanzados.
- 8. Diseño estético y minimalista.** Las páginas no deben contener información innecesaria. La información extra compite con la información relevante y disminuye su visibilidad.
- 9. Ayuda a los usuarios a reconocer, diagnosticar y recuperarse de los errores.** Los mensajes de error deben utilizar un lenguaje simple, indicando con precisión el problema y su solución.
- 10. Ayuda y documentación.** Aunque es mejor que el sitio web pueda ser usado sin ayuda, se puede proveer cierto tipo de ayuda. En este caso, la ayuda debe ser fácil de localizar, debe especificar los pasos necesarios y no ser muy extensa (Nielsen, 1995; citado en Hernández, 2013).

Por último, la reutilización se refiere a la facilidad que ofrece una determinada información para poder ser reutilizada por otro usuario. Para evaluar este criterio se toma como referencia la clasificación del Open Data establecida por Tim Berners-Lee, el creador de la web, basada en 5 niveles.

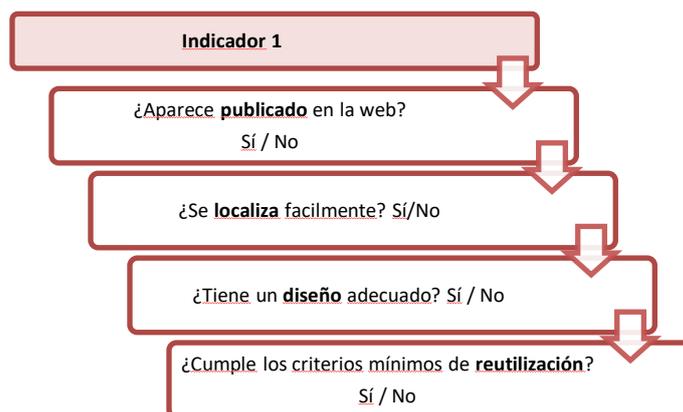
- Nivel 1:** los datos están publicados bajo una licencia abierta. Pueden estar en cualquier formato: PDF, Word, JPG, ...Se requiere de mucho trabajo para que la información sea reutilizada.
- Nivel 2:** los datos están publicados de manera estructurada, por ejemplo, presentándolos en formato Excel. Esto hace que los datos sean algo más fáciles de manipular, aunque siguen estando bajo un software propietario y no bajo un software libre.
El software libre se refiere a la libertad de los usuarios para ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, modificar el software y distribuirlo modificado. El software propietario implica que su uso, redistribución o modificación está prohibida, o requiere permiso expreso del titular del software.
- Nivel 3:** Los datos se publican estructurados con software libre (formatos abiertos). Por ejemplo CSV. Por lo tanto, la información puede manipularse de manera más sencilla.

Construyendo el Gobierno Abierto: Análisis de transparencia y participación en el ayuntamiento de Irún

- Nivel 4:** Los datos se presentan directamente en la web y no adjuntos en ficheros. La información tiene una dirección web determinada (URI) por lo que su reutilización es sencilla.
- Nivel 5:** Son datos estructurados presentados en una web, identificados a través de URIs, y que además, incorporan enlaces a otros datos para proveer contexto (Hausenblas, 2012).

Se considerará que la información puede ser reutilizada cuando cumpla los siguientes criterios mínimos: es una información con licencia abierta, los datos se presentan de manera ordenada y están publicados directamente en la web y no en un documento adjunto.

Diagrama 1. Forma de proceder



Fuente: Elaboración propia.

Para poder observar los resultados de manera visual se crea una tabla en la que a cada criterio se le asigna una casilla. Si el criterio se cumple la casilla aparece en verde, si no se cumple en rojo, y si no procede su aplicación en ese indicador en amarillo. Así, se puede valorar a golpe de vista el nivel de la transparencia. A continuación se ofrece un ejemplo:

Tabla 1. Ejemplo

Indicador	Información publicada	Accesibilidad	Diseño	Reutilización	Links / Observaciones
INDICADOR 1	SÍ	SÍ	SÍ	NO	www.indicador1.es
INDICADOR 2	SÍ	SÍ	No Procede	NP	www.indicador2.es

Fuente: Elaboración propia.

Tras estudiar los datos y el modo de presentarlos, se atiende a las posibilidades de participación que ofrece la web. Para ello se utiliza la clasificación realizada por Catalina y García (2013) en el estudio *Herramientas interactivas y participación ciudadana en los ayuntamientos españoles*. En ella, los autores utilizan la división en 4 niveles que proponen Bordewick y Van Kaan (1986) para determinar las posibilidades de participación en los medios tradicionales, pero adaptándola a las nuevas tecnologías. Así, la interacción que presenta una página web puede ser de:

Tabla 2. Niveles de interacción

Nivel 1 o de Transmisión	El usuario sólo puede clicar y leer los diferentes contenidos de los enlaces.	
--------------------------	---	--

Construyendo el Gobierno Abierto: Análisis de transparencia y participación en el ayuntamiento de Irún

Nivel II o de Consulta	Se ofrecen herramientas que permiten una participación mínima. El usuario puede interactuar con la institución, pero no con otros ciudadanos. Tampoco es posible aportar o modificar contenido en la web.	-Buzón de sugerencias -Realizar gestiones administrativas sin necesidad de presenciarse en la oficina física -Formularios de contacto -Correo electrónico -...
Nivel III o Conversacional	Se permite una relación entre el ayuntamiento y los ciudadanos, y también entre estos últimos entre sí. A ello se le añade la posibilidad de cambiar el contenido de la web.	-Encuestas -Foros de discusión -Chats -Comentarios -Publicación de contenidos elaborados por los usuarios: imágenes, vídeos, textos,... -Posibilidad de indicar me gusta y compartir el contenido en las redes sociales -...
Nivel IV o de Registro	El usuario contribuye al diseño de la web en función de sus necesidades, intereses y demandas. La configuración del propio sitio web incita una participación activa.	Herramientas que permiten una libre configuración de la web según las necesidades del usuario.

Fuente: Elaboración propia. Datos: Catalina y García, 2013.

Además, para comprobar el nivel de compromiso del ayuntamiento con las herramientas ofrecidas, se han realizado simulaciones con algunos de los canales participativos. A través del Se correo electrónico y los perfiles en redes sociales de una ciudadana del municipio se han utilizado algunos de los canales de participación que el ayuntamiento ofrece a los ciudadanos.

Por último, se analiza la presencia del ayuntamiento en las redes sociales que emplea — Twitter, Instagram y Youtube—centrando el estudio en la actividad que se realiza en la red concreta, la repercusión que genera dicha actividad, y la interacción que resulta de la actividad y su repercusión. Se configura una tabla teniendo en cuenta parámetros cuantitativos como el número de seguidores o las publicaciones diarias...; cualitativos como el tipo de publicaciones o el nivel de diálogo que existe; y se aplica dicha tabla a cada una de las redes.

El análisis se realiza durante un periodo de tiempo concreto. En el caso de Twitter, los datos que se observan corresponden a 7 días que han sido escogidos de forma aleatoria para garantizar resultados que no estén condicionados por ningún acontecimiento puntual o excepcional. Cada día escogido coincide con un día de la semana en concreto y pertenece a un mes diferente. El criterio seguido ha sido el siguiente: se ha seleccionado el primer lunes de agosto de 2017, el segundo martes de septiembre de 2017, el tercer miércoles de octubre de 2017, el cuarto jueves de noviembre de 2017, el primer viernes de diciembre de 2017, el segundo sábado de enero de 2018 y el tercer domingo de febrero de 2018. Así se obtiene la siguiente semana:

Tabla 3. Periodo de análisis Twitter

7/08/2017	12/09/2017	18/10/2017	23/11/2017	1/12/2017	13/01/2018	18/02/2018
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, como la actividad en Youtube e Instagram es menos frecuente y no se publica contenido a diario, para analizar estas redes se observan datos del periodo comprendido entre agosto de 2017 y febrero de 2018.

4- Análisis y resultados

4.1-Gestión de la comunicación

Diagrama 2. La comunicación en el ayuntamiento de Irún



Fuente: Elaboración propia.

La organización de la comunicación de la institución está dividida en dos departamentos. Por un lado, un gabinete de comunicación, que se encarga de la comunicación corporativa (notas de prensa, convocatoria de medios, gestión de redes sociales...). Está formado por dos periodistas y un experto en protocolo, que son designados por el alcalde, por lo que existe una vinculación de confianza. Por otro lado, el Área de Sociedad de la Información y Participación Ciudadana, encargado de gestionar la transparencia y participación. El delegado del área es Pedro Alegre, y trabaja junto a Javier Arranz, responsable técnico del área y máximo encargado de los portales de transparencia y participación de la web del ayuntamiento. El Portal de Participación agrupa los canales a disposición de los ciudadanos para entablar relaciones con la institución. El Portal de Transparencia recoge toda la información que la institución debe hacer pública y funciona desde 2015. Este portal sigue el modelo proporcionado por la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) y la "Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia" —de la que Irún es municipio piloto—, a la vez que tiene en cuenta el Índice Transparencia de Ayuntamientos (ITA) de Transparencia Internacional.

La gestión de ambos portales está integrada en el trabajo diario de toda la organización, por lo que su mantenimiento es automático. El Área de información y participación se encarga de supervisar que todo funciona, pero cada departamento es responsable de publicar la información que se requiere y promover la participación en su ámbito de trabajo. El área dispone de un presupuesto de 257.000€. Sin embargo, el gasto del mantenimiento de los portales no está recogido en esa cantidad. Al haber integrado la transparencia y la participación en el funcionamiento diario, no se requiere una cantidad específica para llevar a cabo estas prácticas, por lo que su coste está incluido en los del personal de la institución.

4.2- Análisis de la página web y las redes sociales

La página web publica la mayoría de información requerida. La puntuación obtenida en el Índice ITA (8,25/10) y en el índice de Transparencia Municipal de EUDEL (7,75/10) lo confirman. Sin embargo, si se observa en profundidad el modo de proceder a la hora de publicar la información, la institución no cumple en muchos casos los criterios cualitativos de accesibilidad, usabilidad y reutilización, que son esenciales para que los datos que se ofrecen puedan aportar valor a la sociedad.

Construyendo el Gobierno Abierto: Análisis de transparencia y participación en el ayuntamiento de Irún

La siguiente tabla recoge algunos de los indicadores utilizados, uno por cada eje temático. El resto de indicadores evaluados se encuentran recogidos en los anexos del presente trabajo.

Tabla 4. Análisis de transparencia

<u>Indicador</u>	<u>Información publicada</u>	<u>Accesibilidad</u>	<u>Diseño</u>	<u>Reutilización</u>	<u>Links/ Observaciones</u>
2- Sección específica dedicada a la participación	SÍ	SÍ	NO	NO PROCEDE	http://www.irun.org/cod/particacion/participacion_ciudadana.asp?idioma=1
10- Datos demográficos	SÍ	SÍ	NO	NO	PDFs adjuntos sin imágenes o gráficos.
30- Declaración de bienes y actividades de cargos electos	SÍ	SÍ	SÍ	NO	PDFs adjuntos. http://www.irun.org/cod/el_ecciones/compos.asp?idioma=1
41- Código de buen gobierno	SÍ	SÍ	NO	NO	PDF adjunto. http://www.irun.org/down/codigo-etico-conducta-es.pdf
49- Coste y características de las campañas de publicidad institucional	NO	NO	NO	NO	
53- Retribuciones del personal del ayuntamiento	SÍ	SÍ	SÍ	NO	PDFs adjuntos. http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=6492
61- Convenios firmados: partes, objeto y obligaciones económicas que se deriven	SÍ	NO	NO	NO	Difícil acceso. Diseño confuso. Formato PDF. http://www.irun.org/cod/convenios/
66- Información sobre los servicios que se prestan y los compromisos ante la ciudadanía	SÍ	SÍ	NO	NO	Diseño pesado. PDF. http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5212

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que la institución presenta debilidades principalmente en garantizar la usabilidad y la reutilización de la información. El verde predomina en la primera columna (si la información aparece publicada o no), el rojo aparece en las columnas relacionadas con el diseño y la

reutilización. La mayoría de información necesaria está disponible y se localiza con facilidad, pero no se trata de saturar al público con toneladas de datos sino de asegurar que esos datos puedan ser aprovechados. **Los criterios en cuanto a calidad y usabilidad** con los que el ayuntamiento publica sus informaciones **no son adecuados** si lo que se pretende es que esas informaciones sean utilizadas por los ciudadanos para participar y generar valor. Si no se utiliza un diseño y formato que ayuden a la obtención y comprensión de la información, la sobreabundancia puede convertirse en un obstáculo para que los datos sean reutilizados y la ciudadanía esté bien informada. Esta tendencia se sigue en los 70 indicadores y puede apreciarse de forma más clara y evidente en las tablas completas localizadas en los anexos.

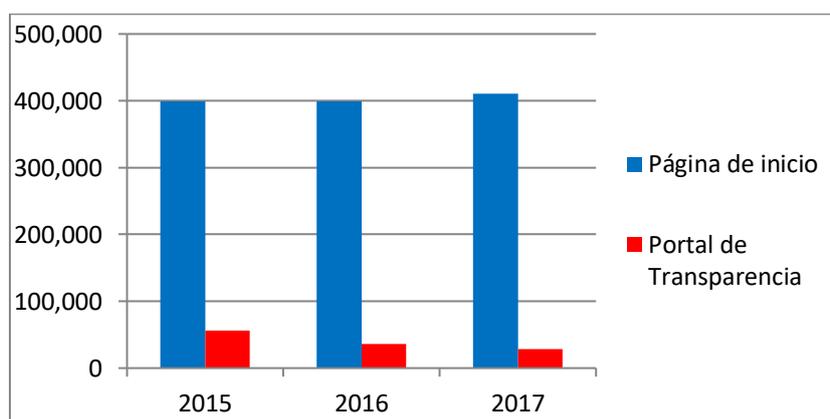
Los datos de entradas a la página web corroboran que el Portal de Transparencia, a pesar de **ofrecer abundante información, no acaba de ser útil para los ciudadanos**, que apenas lo visitan en comparación con las entradas que realizan en la web, así lo contrastan los datos presentados a continuación. Además, paradójicamente, desde su puesta en marcha en 2015, el portal ha ido descendiendo en visitas por lo que, en lugar de ampliar el conocimiento de los ciudadanos, no ha conseguido que estos aprovechen la información publicada en él.

Tabla 5. Visitas a la web del ayuntamiento

Página / Servicio	Nº páginas vistas 2015	Nº páginas vistas 2016	Nº páginas vistas 2017
Total visitas	3.775.483	3.669.778	3.585.159
Home, página de inicio	398.885	399.288	410.603
Participación ciudadana	62.174	60.646	65.274
<i>Portal de transparencia</i>	<i>56.298</i>	<i>36.440</i>	<i>28.786</i>

Fuente: Elaboración propia. Datos: Memorias del ayuntamiento 2015, 2016, 2017.

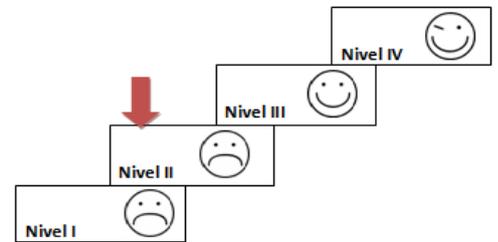
Gráfico 1. Evolución de las visitas: comparación de la página de inicio con el Portal de Transparencia



Fuente: Elaboración propia. Datos: Memorias del ayuntamiento 2015, 2016, 2017.

Respecto al **nivel de interacción** y a los recursos que el ayuntamiento emplea para situar a los ciudadanos como los protagonistas y aprovechar su potencial en beneficio de toda la sociedad, la página web se encuentra en el **Nivel II o de Consulta** según la clasificación de Catalina y García (2013). Las herramientas que ofrece el sitio web para participar son las siguientes:

- Realización de trámites administrativos online (Servicio de Atención Ciudadana online)
- Portal de avisos, quejas y sugerencias
- Sección "Al habla con el alcalde" (Formulario de contacto)
- Dirección de correo electrónico de los representantes políticos
- Envío de propuestas para Presupuestos Participativos
- Votación de propuestas de Presupuestos Participativos



Al igual que sucede con la transparencia y los datos publicados, formalmente se satisface la necesidad de ofrecer herramientas para que la ciudadanía pueda implicarse en cierta medida en la gestión de lo público. Existen canales cerrados y opacos que permiten a los ciudadanos interactuar con la institución, sin embargo no existen recursos para modificar elementos o publicar contenido propio que enriquezca la web. **Por lo que se permite una mínima implicación ciudadana en la gestión pública.** Desde el ayuntamiento, Javier Arranz, técnico de información y participación ciudadana, explica que existen dos proyectos previstos para mejorar la participación. Por un lado, un foro permanente para jóvenes, y por otro, un buzón de quejas y sugerencias abierto. Este buzón pretende funcionar como una red social en la que poder publicar quejas o sugerencias y comentar o apoyar las de los demás usuarios. Así se establece una conversación en la que también interviene el ayuntamiento para dar respuesta a las necesidades expuestas. Se pretende que el buzón mejore la transparencia y la colaboración, y elimine la necesidad de estar en otras redes. No obstante, todavía no se conoce cuándo se pondrá en marcha ni si contribuirá a elevar la escasa participación que existe actualmente.

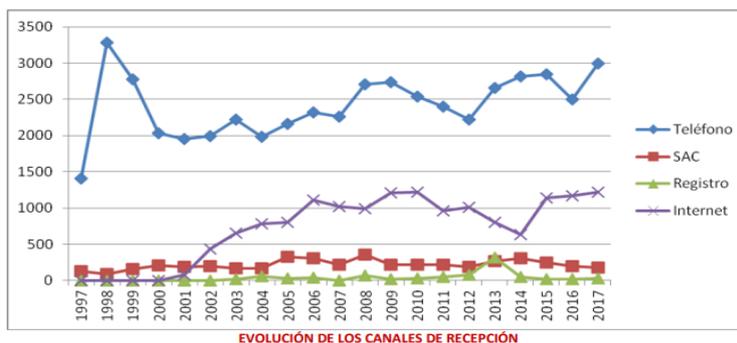
Los datos indican una tendencia al alza de Internet como canal de llegada de quejas y sugerencias, aunque el teléfono sigue siendo la vía principal. También sube la realización de trámites administrativos online. Sin embargo, de forma similar a lo que ocurre con el Portal de Transparencia, el uso del canal "Al habla con el alcalde" ha decrecido. Además, los datos de uso son bajos teniendo en cuenta que el municipio tiene 62.258 habitantes. Por lo que los ciudadanos no terminan de confiar en las nuevas vías de gestión y comunicación.

Tabla 6. Datos de participación

	2015	2016	2017
Total registrado de avisos quejas y sugerencias	4.250	3.904	4.443
Tiempo medio de respuesta (días)	6,69	5,72	4,75
Canal de recepción			
Internet	1.137	1.173	1.220
Teléfono	2.846	2.494	2.994
Presencial SAC	244	196	178
Sugerencia escrita	21	20	27
Interno	3	1	1
Registro	20	16	23
Total de comunicaciones recibidas en "Al habla con el alcalde"	195	156	*No existen datos
Trámites a través de la sede electrónica	4.688	8.747	10.642

Fuente: Elaboración propia. Datos: memorias del ayuntamiento 2015, 2016, 2017.

Gráfico 2. Evolución de los canales de recepción



Fuente: Memoria de avisos, quejas y sugerencias del ayuntamiento de Irún.

A pesar de que ha disminuido el tiempo de respuesta a quejas y sugerencias, se envió una queja a través del correo electrónico de una ciudadana de Irún, y la respuesta llegó 3 semanas después. Asimismo, se utilizó el formulario de "Al habla con el alcalde" en enero y la respuesta llegó en marzo. Por lo que, como se viene constatando, además de escasas herramientas, los indicios apuntan a que existe un débil nivel de compromiso e interacción.

Respecto a las **redes sociales**, la institución realiza su mayor actividad en Twitter, donde difunde contenidos informativos como avisos, retransmisiones de actos o información sobre la agenda cultural. Para ello utiliza un tono institucional, aunque también aprovecha algunos recursos que rebajan la formalidad del lenguaje como emoticonos o exclamaciones. En Instagram, sin embargo, el contenido no es informativo y se observa una mayor cercanía con los ciudadanos por el tono relajado y el lenguaje inclusivo utilizado. YouTube, por su lado, se emplea más a modo de almacén de vídeos que como red social donde interactuar con la ciudadanía. Además, la actividad en esta plataforma es muy limitada.

Construyendo el Gobierno Abierto: Análisis de transparencia y participación en el ayuntamiento de Irún

Tabla 7. Análisis redes sociales

	<u>Twitter</u> 	<u>Instagram</u> 	<u>Youtube</u> 
Seguidores	3.379	809	128 suscriptores
Periodo analizado	7 días	7 meses	7 meses
Publicaciones en el periodo analizado	64	66	33
Publicaciones diarias (media)	9 publicaciones al día	0,3 al día/ 9,4 al mes	0,15 al día / 4,7 al mes
Tipo de publicaciones	Contenido informativo. Mensajes cortos. Euskera y castellano.	No se busca comunicar información. Paisajes de la ciudad, fotografías de archivo o fotografías de actos institucionales. Castellano.	Resúmenes de actividades, videos informativos y grabaciones de los plenos. Euskera y castellano.
Tono o lenguaje utilizado	Tono institucional, con recursos como exclamaciones, mayúsculas o emoticonos que rebajan la formalidad del lenguaje.	Lenguaje cercano e inclusivo. Exclamaciones, humor, emoticonos,...y uso de la pregunta para iniciar un diálogo.	Lenguaje formal, corporativo y de tono oficialista.
Elementos multimedia	Emoticonos e imágenes.	Todas las publicaciones son imágenes o videos por las características de Instagram. Emoticonos	Videos editados con música y voz en off.
Elementos interactivos	Etiquetas	Etiquetas	2 retransmisiones en directo
Enlaces a sitios web de la institución	Sí	No	En ocasiones
Comentarios totales	5	27	4
Número de "me gusta" o "favorito"	2 por publicación	54, 3 por publicación	0,4 por publicación
Respuesta a los comentarios	No existe diálogo.	No existe diálogo.	No existe diálogo.
Respuesta a los mensajes privados	No es posible enviar mensajes privados.	No responde.	No responde.
Perfiles con los que interactúa	Perfiles institucionales o vinculados al ayuntamiento.	Interacción limitada: apenas responde los comentarios que los usuarios dejan en sus publicaciones.	No interactúa con otras cuentas.

Fuente: Elaboración propia.

Se observa que la interacción administración-ciudadanía es escasa y casi inexistente. Los perfiles del ayuntamiento tienen muy poco seguimiento y no se ve intención de establecer una relación ni por parte de la institución ni de los ciudadanos. A pesar de que la institución parece esforzarse por iniciar un diálogo al emplear en ocasiones recursos como preguntas, no existe conversación en ninguna de las plataformas porque apenas se responden los escasos comentarios que se reciben. Las redes sociales no tienen como fin principal entablar relaciones permanentes y constantes con la sociedad, por lo que se desaprovechan sus principales ventajas y potencialidades interactivas. Para un análisis más profundo, en los anexos se recoge una tabla más extensa con un mayor número de datos que prueban estas tendencias generales.

4.2- DAFO de la transparencia y la participación digital del ayuntamiento de Irún

A través de la herramienta DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) se ordenan los resultados más relevantes del análisis.

Debilidades

Factores internos que dificultan el logro de los objetivos de transparencia y participación.

- Los datos publicados en el Portal de Transparencia no cumplen los estándares de Open Data, lo que **dificulta su reutilización**.
- Se ofrecen **escasos canales de participación** que además, sólo permiten una **relación opaca** y de **sentido único** ciudadano-ayuntamiento. La capacidad de intervención de la sociedad en la gestión pública es limitada.
- La institución **no está presente en Facebook** —la red más utilizada en España y a nivel mundial— y pretende cubrir esta carencia creando en la página web un buzón de quejas y sugerencias abierto. Pero olvida que las redes sociales tienen más usuarios que su web, por lo que se desaprovecha la oportunidad de llegar a más gente.
- No se utilizan las redes con el propósito de establecer una comunicación cercana, constante y bidireccional: **no hay diálogo**, no se contestan los comentarios.
- **Desaprovechamiento de Youtube** y el contenido publicado en esta red social. El canal se utiliza como lugar de almacenamiento de vídeos que no se difunden a través de otras redes. Esto hace que la interacción de los ciudadanos con el ayuntamiento a través de esta red sea nula.

Amenazas

Factores externos que dificultan la transparencia y la participación.

- Paradójicamente **disminuye el interés** ciudadano en la **transparencia** — el portal recibió en su primer año (2015) 56.298 visitas, y en 2017 recibió 28.786—. No se consultan los datos por lo que publicarlos no aporta beneficios.
- **Bajo interés** de la ciudadanía por **entablar relaciones** con la institución: decrece el uso de canales como "Al habla con el alcalde" y no existe diálogo en las redes sociales.
- **Poco seguimiento en redes sociales**: pocos seguidores y escasa interacción teniendo en cuenta el tamaño del municipio —los ciudadanos no comentan ni comparten los contenidos del ayuntamiento—.
- Las **leyes de transparencia** que existen en el entorno han sido criticadas por su elevada **ambigüedad y falta de precisión**. Además, existen presiones e intereses por limitar dichas normas.

Fortalezas

Características de la institución que favorecen la aplicación del Gobierno Abierto.

- **Compromiso con la transparencia**: Irún es municipio impulsor de la Red de Ayuntamientos Vascos por la transparencia; Ha obtenido buenas calificaciones en las evaluaciones de EUDEL (7,85/10) e ITA (8,25/10); La transparencia se basa en la sostenibilidad y está integrada y automatizada en el trabajo diario de la organización; La institución cuenta con un plan de mejora de la transparencia.
- Existen **proyectos y propuestas para ampliar** las herramientas de **participación** y colaboración ciudadana: Foro para jóvenes y Buzón de Quejas y Sugerencias Abierto.
- Crece la **importancia de los canales digitales** en los procesos participativos —Internet aumenta como vía de llegada de quejas y sugerencias, crecen los trámites a través de la sede electrónica—, aunque siguen manteniendo relevancia vías como el teléfono.
- El Área de Sociedad de la Información y Participación Ciudadana se creó en 2011 y desde entonces ha trabajado en la transparencia y la participación. La **experiencia** es una ventaja para poder detectar y corregir errores, y aproximarse a un modelo de gobernanza más cercano y fiel a los principios y valores del Gobierno Abierto.
- El lenguaje y el tono utilizado en las redes es correcto y adaptado a cada mensaje. Destaca especialmente la **forma de comunicar que se emplea en Instagram**, con preguntas que invitan a los ciudadanos a entablar una conversación.

Oportunidades

Aspectos positivos externos al ayuntamiento que favorecen su transparencia y participación.

- Creciente **importancia** de las **administraciones locales** en la agenda global.
- Los **espacios locales** son los más **adecuados** para aplicar el modelo de **Gobierno Abierto** por la cercanía administración-ciudadanía que se da en ellos.
- El **Gobierno Abierto aumenta su presencia y relevancia** en el debate público por lo que se incrementa el conocimiento sobre el mismo y se diseñan nuevas herramientas, guías, pautas, mecanismos de autoevaluación,...
- **Crecen en el entorno las iniciativas y el compromiso** con la **transparencia** y la **participación**: Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia, Mapa Infoparticipa, Índice de Transparencia de los Ayuntamiento,...
- Las **nuevas tecnologías evolucionan** a un ritmo elevado y aumentan cada día las oportunidades para la colaboración y la participación.

5-Conclusiones

A pesar de que el ayuntamiento de Irún dispone de un plan de Gobierno Abierto, Transparencia y Participación, las inercias del modelo anterior todavía limitan el funcionamiento óptimo de esta nueva gobernanza. Tanto la metodología aplicada como los datos sobre la utilización de los portales de transparencia y participación —con un uso paradójicamente menor que antes de la implantación de la gobernanza colaborativa—, confirman que aunque se ha iniciado un camino hacia la colaboración y la apertura de datos, el **cumplimiento formal de los estándares es insuficiente para garantizar la usabilidad y la reutilización de los datos, y la mejora de la gestión pública a través de las aportaciones ciudadanas.**

Este trabajo ha permitido confirmar que la clave de la gobernanza colaborativa se sitúa en la usabilidad de los datos. Publicar una gran cantidad de información no trae beneficios si ésta no es accesible para poder ser después reutilizada. Por ello, la metodología diseñada y aplicada va más allá de los parámetros tradicionalmente utilizados e incide en estas cuestiones clave.

De esta forma, se observa que el Portal de Transparencia de Irún dispone de una gran cantidad de datos, pero eso no es suficiente, deben **modificarse elementos como el diseño y los formatos empleados** para garantizar la accesibilidad y la comprensión de la información. Las visitas al Portal de Transparencia son reducidas en comparación a las visitas a otras secciones de la página web municipal. Y lo que es aún más grave, estas visitas han descendido bruscamente desde la puesta en marcha del portal (53.422 visitas menos en dos años). No se ha conseguido que la sociedad se interese por consultar aquellos datos que le permitirían después tomar parte en la política de su localidad, por lo que **no puede hablarse de usabilidad ni reutilización.**

Por otro lado, los canales de participación disponibles para la ciudadanía resultan también insuficientes para que ésta tenga una intervención que repercuta realmente en la gestión política. Sería adecuado **ampliar las posibilidades de participación** de los ciudadanos en el espacio digital, y sobre todo, debería **reflejarse el resultado de esta colaboración** en la gestión diaria del municipio.

Las cifras de uso de los limitados canales de colaboración son también escasas, sobre todo, si se tiene en cuenta la población del municipio. De entre estos canales siguen destacando los tradicionales y presenciales (teléfono), lo que implicaría que el ayuntamiento no está aprovechando los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías para aumentar la implicación ciudadana. Los vecinos siguen pensando que es más efectiva una llamada que los trámites que, por el momento, tienen disponibles en el espacio digital. La ciudadanía todavía no confía en que el uso de estas herramientas pueda ser beneficioso para todos. Y tampoco se aprecia por parte del ayuntamiento disposición ni confianza en la posibilidad de que la sociedad participe activamente en las tareas de la gestión local, y en que esa participación pueda tener una repercusión real.

Esta falta de interés de ambas partes es también notoria en los medios sociales de la institución. En ninguna de las redes sociales empleadas existe un diálogo fluido, actualizado y constante entre ayuntamiento y ciudadanos. Así, la comunicación en estas plataformas no

alcanza los parámetros de bidireccionalidad que exige el Gobierno Abierto. La relación que se refleja en estos espacios sigue siendo la **tradicional comunicación horizontal** en la que la institución asume el rol de emisora de información y acaba su intervención una vez comunicado su mensaje. Debe señalarse también, que los propios ciudadanos contribuyen con su actitud en estas plataformas a que no se supere esta clásica horizontalidad y comunicación intermitente, ya que no se ven intentos de interactuar con sus gobernantes en ninguna de las redes analizadas.

Este primer acercamiento al funcionamiento del Gobierno Abierto en la localidad de Irún refleja por tanto que, todavía queda mucho por hacer para permitir que los ciudadanos participen como un agente más en la política. Otras investigaciones recientes y los indicios recogidos en la elaboración del presente trabajo, indicarían que esta es una tendencia general en la mayoría de organismos que se han aventurado en la implantación del buen gobierno. A nivel general se requieren compromisos mayores y medidas más precisas para conseguir la efectividad de este modelo. En este punto, sería interesante la colaboración entre las diferentes instituciones para avanzar más rápido hacia el objetivo común de hacer realidad el Gobierno Abierto. Reforzar leyes e impulsar acuerdos e iniciativas sería positivo para el conjunto de la sociedad. Un buen punto de partida puede ser, también, compartir experiencias y trasladar prácticas que hayan funcionado a nuevos espacios.

A continuación se muestran ejemplos de buenas prácticas observadas en instituciones similares que podrían inspirar al ayuntamiento de Irún. Por un lado, el ayuntamiento de Guadalajara puso en marcha un proyecto llamado "Enwada". Una enciclopedia digital sobre la ciudad, redactada y actualizada por los vecinos. Los ciudadanos aportan sus propios artículos y los contenidos pueden ser ampliados por otros usuarios con otros textos y nuevas imágenes, gráficos, planos o mapas. Esta práctica apuesta por una colaboración mayor y permite una participación amena y sencilla, lo que aumenta el interés y la motivación de la ciudadanía. Además, los usuarios que contribuyen en el proyecto ven reflejado de manera inmediata el resultado de su aportación.

Por otro lado, el ayuntamiento de Madrid también puede tomarse como referente en interacción ciudadana. En su caso, el portal de participación cuenta con un sitio web exclusivo: www.decide.madrid.es. En él los ciudadanos pueden crear "Debates" sobre asuntos de su interés e intercambiar opiniones con otros usuarios. Además, estos debates pueden ser compartidos directamente a través de las redes para generar mayor visibilidad e invitar a nuevos usuarios a introducirse en la conversación. Asimismo, los temas debatidos pueden ser votados con "a favor" o "en contra". De esta forma, se permite que los ciudadanos definan los asuntos que se tratan. Si el usuario decide de qué se habla se asegura su interés en el tema y además, se le traslada la sensación de tener voz en las decisiones que afectan a su espacio más próximo.

Estos son sólo dos ejemplos sencillos que animan la participación ciudadana en la política. Demuestran que con pequeños pasos pueden lograrse grandes cambios, y conseguir una sociedad dispuesta e interesada en colaborar. Para una mejora del caso particular analizado, sería necesaria una labor más profunda que permitiese elaborar unas pautas de comportamiento concretas destinadas a mejorar la transparencia y participación en el

ayuntamiento de Irún. Este trabajo puede servir de base para la elaboración de ese plan más ajustado a la institución.

Habiendo comprobado el nivel de compromiso hacia el Gobierno Abierto que existe en el ayuntamiento, no cabe duda de que, con el esfuerzo necesario, podrían obtenerse resultados muy satisfactorios. Por ello, no descarto ampliar el camino iniciado en futuras investigaciones y seguir profundizando en la aplicación de la gobernanza colaborativa en la localidad de Irún. El ayuntamiento no dispone hoy por hoy de la transparencia y participación que señalan los modelos teóricos, sin embargo, cuenta con ingredientes que garantizan que con el esfuerzo adecuado puede llegar a alcanzarse esa situación. El compromiso y la implicación de los gobernantes, el acceso a nuevas tecnologías y una ciudad de tamaño idóneo para las relaciones cercanas entre políticos y vecinos, son los cimientos imprescindibles para la construcción de un Gobierno Abierto apropiado, y en principio, todo indica que la ciudad de Irún ya dispone de gran parte de estas bases.

Conseguir que la ciudadanía pase a ser un agente más en la gestión pública, un papel reservado hasta el momento a gobernantes y políticos, no es una tarea fácil y requiere de un cambio de actitud que permita ceder el verdadero protagonismo a los ciudadanos. Si el ayuntamiento está dispuesto a realizar este cambio y a mantener el compromiso mostrado desde el principio con la gobernanza colaborativa —prueba de este compromiso es su participación como impulsor de la Red de Municipios Vascos— llegará a la situación deseada.

6-Referencias bibliográficas

Anderica, Victoria (2013). "De la transparencia al Gobierno Abierto". *Revista TELOS* [En Línea], (94), 74-76, disponible en: file:///C:/Users/Propietario/Downloads/telos_94.pdf [Consultado el: 22/11/2017]

Apolo, Diego; Guerrero, Sofía y Jiménez, Xabier (2015). "Comunicación digital y política: aproximaciones para su gestión". *Redmarka, Revista Académica de Marketing Aplicado* [En Línea], 1 (15), 3-22, disponible en: <file:///C:/Users/Propietario/Downloads/Dialnet-ComunicacionDigitalYPolitica-5355593.pdf> [Consultado el:22/11/2017]

Caballero, Araceli (2004). "La brecha educativa es la decisiva en la sociedad de la información". *Cuadernos internacionales de tecnología para el desarrollo humano* [En Línea], (2), 1-2, disponible en:
https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/1458/06_Entrevista.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultado el: 27/11/2017]

Caldevilla, David (2009). "Democracia 2.0: La política se introduce en las redes sociales". *Pensar la Publicidad* [En Línea], 3 (2), 31-48, disponible en:
<http://revistas.ucm.es/index.php/PEPU/article/view/PEPU0909220031A/15218> [Consultado el: 25/11/2017]

Castells, Manuel (1999). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid: Alianza.

Castells, Manuel (2003). "El poder de la identidad". *El País* [En Línea]. 18 de febrero. Sección: Opinión, disponible en:
https://elpais.com/diario/2003/02/18/opinion/1045522810_850215.html [Consultado el: 29/11/2017]

Castromil, Antón (2013). "Nuevas tecnologías y opinión pública". *El Diario.es* [En Línea]. 13 de marzo. Sección: Opinión y blogs, disponible en:
http://www.eldiario.es/agendapublica/blog/Nuevas-tecnologias-opinion-publica_6_110998906.html [Consultado el: 27/11/2017]

Catalina, Beatriz y García, Antonio (2013). "Herramientas interactivas y participación ciudadana en los ayuntamientos españoles". *Revista Internacional de Comunicación* [En Línea], 22, 1-24, disponible en: <http://institucional.us.es/ambitos/?p=335> [Consultado el: 22/11/2017]

Cruz Rubio, César Nicandro (2015). "¿Qué es (y que no es) Gobierno Abierto? Una discusión conceptual". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* [En Línea], (8), 37-53, disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359> [Consultado el: 25/11/2017]

Freire, Juan (2013). "Gobierno Abierto. Un proyecto en construcción". *Revista TELOS* [En línea], (94), 44-47, disponible en: [file:///C:/Users/Propietario/Downloads/telos_94%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Propietario/Downloads/telos_94%20(1).pdf) [Consultado el: 23/11/2017]

Gobierno de Navarra (2011). "Cómo planificar la comunicación desde una institución pública" Metodología para el diseño de planes de comunicación". Disponible en: <http://www.navarra.es/nr/rdonlyres/5fbd54a1-d7cf-4eaf-9ec3-43ad2fcd3a9e/0/guiaparaelaborarunplandecomunicacion2012x.pdf> [Consultado el: 23/11/2017]

Gutiérrez-Rubí, Antonio (2013). "La política en la era digital: recursos y perspectivas comunicativas", en Antoni Gutiérrez-Rubí [En Línea], disponible en: <https://www.gutierrez-rubi.es/2013/11/06/la-politica-en-la-era-digital-recursos-y-perspectivas-comunicativas/> [Consultado el: 27/11/2017]

Gutiérrez-Rubí, Antonio (2015). "Ciberciudadanos", en Antoni Gutiérrez-Rubí [En Línea], disponible en: <https://www.gutierrez-rubi.es/2015/03/16/ciberciudadanos/> [Consultado el: 27/11/2017]

Gutiérrez-Rubí, Antonio (2016). "Imaginando la ciudad democrática". *El País* [En Línea]. 26 de mayo. Sección: Red de expertos, disponible en: https://elpais.com/elpais/2016/05/25/planeta_futuro/1464178487_639117.html [Consultado el: 28/11/2017]

Gutiérrez-Rubí, Antonio (2017). *Smartcitizens, ciudades a escala humana* [En Línea]. Barcelona, disponible en: https://www.gutierrez-rubi.es/newsite/wp-content/uploads/2017/11/Antoni-GR_Libro_-Smart-CitiZens.pdf [Consultado el: 02/12/2017]

Hausenblas, Michael (2012). "5 star Open Data", en 5 estrellas de los Datos Abiertos [En Línea], disponible en: <http://5stardata.info/es/> [Consultado el: 27/12/2017]

Hernández, Mauricio (2013). "10 principios básicos de usabilidad", en Usabilidad y Ux en Colombia [En Línea], disponible en: <http://www.uxabilidad.com/usabilidad/10-heuristicas-o-principios-basicos-de-usabilidad.html> [Consultado el: 26/12/2017]

IAB Spain (2017). "Estudio anual de redes sociales", en IAB Spain [En Línea], disponible en: https://iabspain.es/wp-content/uploads/iab_estudioredessociales_2017_vreducida.pdf [Consultado el: 06/12/2017]

Jiménez Cano, Rosa (2017). "Twitter aumenta el límite a 280 caracteres para todos los usuarios". *El País* [En Línea]. 8 de noviembre. Sección: Redes sociales, disponible en: https://elpais.com/tecnologia/2017/11/07/actualidad/1510037858_189762.html [Consultado el: 10/12/2017]

Jiménez Cano, Rosa (2017). "Internet de ricos y pobres". *El País* [En Línea]. 15 de diciembre. Sección: Internacional, disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/12/14/estados_unidos/1513285653_924758.html [Consultado el: 20/12/2017]

Marfil, Pedro (2012). "Ayuntamientos: qué, cuándo y cómo comunicar", en Top Comunicación [En Línea], disponible en: <http://www.topcomunicacion.com/noticia/2302/ayuntamientos-ideas-para-comunicar-en-tiempos-de-crisis> [Consultado el: 25/11/2017]

- Moguer, Manuel (2015). *Comunicación política en las redes sociales. Análisis del discurso político de ámbito local en medios tradicionales y redes sociales*. Tesis doctoral. Sevilla: Universidad de Sevilla, disponible en: [file:///C:/Users/Propietario/Downloads/tesis-manuel-moguer-terol%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Propietario/Downloads/tesis-manuel-moguer-terol%20(3).pdf) [Consultado el: 27/11/2017]
- Moreno, Amparo; Molina, Pedro y Corcoy, Marta (2013). "La información de las públicas locales. Las webs de los ayuntamientos de Cataluña". *Revista Latina de Comunicación Social* [En Línea], (68), 502-528, disponible en: http://www.revistalatinacs.org/068/paper/987_Bellaterra/21_Moreno.html [Consultado el: 23/11/2017]
- Pereyra, Teresa (2012). "Las administraciones públicas en las redes sociales". *Anuario Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá* [En Línea], 449-474, disponible en: https://ebuah.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/13804/administraciones_pereyra_AFD_UA_2012.pdf?sequence=1 [Consultado el: 23/11/2017]
- Pineda-Martínez, Paula y Castañeda-Zumeta, Aitor (2014). "Comunicación dialógica y ciberparlamentos españoles". *Sphera Pública, revista de ciencias sociales y de la comunicación* [En Línea], Número especial, 44-63, disponible en: <http://sphera.ucam.edu/index.php/sphera-01/article/view/197/168> [Consultado el: 25/11/2017]
- Prince, Alejandro y Jolias, Lucas (2013). "Las fuentes conceptuales del Gobierno Abierto". *Revista TELOS* [En Línea], (94), 48-58, disponible en: file:///C:/Users/Propietario/Downloads/telos_94.pdf [Consultado el: 20/11/2017]
- Ramírez Alujas, Alvaro (2014). "Gobierno Abierto". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* [En Línea], (5), 201-216, disponible en: <file:///C:/Users/Propietario/Downloads/2180-1830-1-PB.pdf> [Consultado el: 26/11/2017]
- Sahuquillo, José Luis (2014). "Garantía de acceso a la tecnología", en 42 voces sobre el Gobierno Abierto [En Línea], disponible en: <http://www.xarxaip.cat/wp-content/uploads/2014/05/42-voce1.pdf> [Consultado el: 29/11/2017]
- Sanhermelando, Juan (2018). "Así es la nueva norma con la que la UE quiere parar los pies a Facebook". *El Español* [En Línea]. 7 de abril. Sección: Europa, disponible en: https://www.elespanol.com/mundo/europa/20180406/nueva-norma-ue-quiere-parar-pies-facebook/297721194_0.html
- Semenzin, Silvia (2015). "La comunicación en tiempos de crisis". *Documentación de las Ciencias de la Información* [En Línea], 38, 83-102, disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/DCIN/article/view/50810/47157> [Consultado el: 17/01/2018]
- Túñez, Miguel y Sixto, José (2011). "Redes sociales, política y compromiso 2.0: La comunicación de los diputados españoles en Facebook". *Revista Latina de Comunicación Social* [En Línea], 66, 210-246, disponible en: http://www.revistalatinacs.org/11/art/930_Santiago/09_Tunez.html [Consultado el: 20/11/2017]

Universidad del País Vasco (2012). "Infoaccesibilidad: Decálogo de buenas prácticas, en UPV/EHU, disponible en:

https://www.ehu.eus/documents/2632144/2634184/infoaccesibilidad_capsula_es_accesible.pdf/2ee7d391-7d3c-4c74-8e6e-63769440b55d [Consultado el: 10/12/2017]

7- Anexos

Anexo 1: Tablas de los indicadores de transparencia

A continuación se recogen los 70 indicadores aplicados, divididos en 8 tablas que corresponden a los 8 ejes fijados en la metodología.

Tabla 8. Eje 1: Características de la página web

Indicador	Información publicada	Accesibilidad	Diseño	Reutilización	Links / Observaciones
1- Sección específica dedicada a la transparencia	SÍ	SÍ	SÍ	NO PROCEDE	http://www.irun.org/transparencia/index.asp?id_idioma=1
2- Sección específica dedicada a la participación	SÍ	SÍ	NO	NO PROCEDE	http://www.irun.org/cod/participacion/participacion_ciudadana.asp?idioma=1
3- Se recogen todas las páginas webs de la institución y se ofrece acceso directo a las mismas	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	En la sección "A tu servicio" bajo el nombre "otras webs del ayuntamiento" se recoge una lista con los accesos directos.
4- Se recogen las últimas informaciones en la página de inicio: cortes de tráfico, incidencias, últimas noticias,...	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Estas informaciones son visibles en la página de inicio y aparecen ordenadas para facilitar su búsqueda.
5- Existe un buscador claro en la web	SÍ	SÍ	SÍ	NO PROCEDE	
6- Existe un mapa web en la página de inicio	SÍ	SÍ	NO	NO PROCEDE	Diseño pesado. Abundante información sin orden ni jerarquía. http://www.irun.org/cod/mapaweb.aspx?idioma=1
7-La página web cumple las normas de acceso de WCAG en nivel A (nivel mínimo)	SÍ	NO PROCEDE	NP	NP	
8-Nivel AA	SÍ	NP	NP	NP	
9-Nivel AAA	NO	NP	NP	NP	

Características de la página web municipal. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 9. Eje 2: Información sobre el municipio

<u>Indicador</u>	<u>Información publicada</u>	<u>Accesibilidad</u>	<u>Diseño</u>	<u>Reutilización</u>	<u>Links / Observaciones</u>
10- Datos demográficos	SÍ	SÍ	NO	NO	PDFs adjuntos sin imágenes o gráficos.
11- Información sobre la economía del municipio	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	Ordenada, clasificada y adecuadamente presentada.
12- Agenda de actividades municipales y ciudadanas	SÍ	SÍ	NO	SÍ	http://www.irun.org/cod/ocio/guia.asp?idioma=1
13- Información sobre la situación medioambiental	NO	NO	NO	NO	Se ofrece acceso a otra web que recoge esta información http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5225

Información sobre el municipios disponible en la web municipal. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 10. Eje 3: Información sobre los representantes del gobierno

Indicador	Información publicada	Accesibilidad	Diseño	Reutilización	Links / Observaciones
Alcalde:					
14- Nombre y apellido	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	http://www.irun.org/cod/elecciones/compos.asp?idioma=1 http://www.irun.org/caste/3ayunta/biografia.asp
15-Foto	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
16-Partido político	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
17-Biografía	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
18-Curriculum	SÍ	SÍ	SÍ	NO	
Representantes del gobierno:					
19- Nombre y apellido	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	http://www.irun.org/cod/elecciones/compos.asp?idioma=1
20-Foto	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
21-Partido político	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
22-Biografía	NO	NO	NO	NO	
23-Curriculum	SÍ	SÍ	SÍ	NO	
Representantes que no forman parte del gobierno:					Sólo se ofrece un curriculum adjunto en PDF.
24- Nombre y apellido	SÍ	NO	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5840
25-Foto	SÍ	NO	NO	NO	
26-Partido político	SÍ	NO	NO	NO	
27-Biografía	NO	NO	NO	NO	
28-Curriculum	SÍ	NO	SÍ	NO	
29- Retribuciones de los representantes políticos (los que forman parte del gobierno y los que no)	SÍ	SÍ	SÍ	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5760 http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5736
30- Declaraciones de bienes y actividades de los cargos electos	SÍ	SÍ	SÍ	NO	http://www.irun.org/cod/elecciones/compos.asp?idioma=1
31- Agenda institucional del alcalde	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	http://www.irun.org/cod/agenda/agenda.aspx
Datos de contacto de los miembros del gobierno:					
32- Correo electrónico	SÍ	SÍ	NP	NP	http://www.irun.org/cod/elecciones/compos.asp?idioma=1
33- Redes sociales	NO	NO	NP	NP	
Datos de contacto de la oposición:					
34- Correo electrónico	NO	NO	NP	NP	
35- Redes sociales	NO	NO	NP	NP	

Información sobre representantes del gobierno en la web municipal. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 11. Eje 4: Información sobre los órganos de gobierno

Indicador	Información publicada	Accesibilidad	Diseño	Reutilización	Links / Observaciones
36- Pleno municipal: - Composición - Competencias - Orden del día previo a la celebración del pleno - Desarrollo del pleno (intervenciones, mociones, debate,...) o posibilidad de verlos en vídeo una vez celebrados - Posibilidad de seguir los plenos en directo - Actas de los plenos	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/cod/departamentos/departamento.asp?idioma=1&from=buscador&clave=376 http://www.irun.org/enlaces/00028635.pdf http://www.irun.org/transparencia/ficha_general.asp?grupo=159&subgrupo=595&clave=1.8%20%20Pleno%20municipal&c=suarea%20subarea_1
37- Junta de Gobierno: - Composición - Competencias - Orden del día - Acuerdos	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5179
38- Comisiones informativas: - Composición - Competencias - Orden del día	NO *Se recoge la composición y las competencias pero no el orden del día	NO	NO	NO	http://www.irun.org/cod/departamentos/departamento.asp?idioma=1&from=buscador&clave=339
39- Organigrama municipal con las diferentes áreas del ayuntamiento y con los nombres y apellidos de las personas responsables y sus funciones	NO *No se recogen los nombres y apellidos y sus funciones	NO	NO	NO	http://www.irun.org/caste/3ayunta/areas.asp
40- Plan de Mandato, Plan de Gobierno o Plan Estratégico y los planes municipales sectoriales	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5934 http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5207
41- Código de buen gobierno	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/down/codigo-etico-conducta-es.pdf

Información sobre los órganos de gobierno en la web municipal. Fuente: Elaboración propia.

Construyendo el Gobierno Abierto: Análisis de transparencia y participación en el ayuntamiento de Irún

Tabla 12. Eje 5: Información económica

Indicador	Información publicada	Accesibilidad	Diseño	Reutilización	Links / Observaciones
42- Presupuesto del año en curso	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	http://www.irun.org/caste/3ayunta/presup_2017.asp
43- Presupuesto de los organismos autónomos y entes dependientes	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5245
44- Ejecución trimestral del presupuesto del año en curso	NO	NO	NO	NO	
45- Modificaciones presupuestarias realizadas	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/cod/sac/resultado.asp?donde=TODO&idiotoma=1&texto=modificaci%F3n+de+cr%E9ditos&x=0&y=0
46- Cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y/o nivel de endeudamiento o deuda pública	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	http://www.irun.org/caste/3ayunta/pre2017/presu02.asp
47- Presupuestos de ejercicios anteriores	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	http://www.irun.org/caste/3ayunta/presup.asp
48- Subvenciones: - Convocatorias - Resoluciones	SÍ *Acceso directo a sistema nacional de publicidad de subvenciones	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5264
49- Coste y las características de las campañas de publicidad institucional en los medios de comunicación	NO	NO	NO	NO	
50- Información sobre Inmuebles propios como en régimen de arrendamiento, ocupados y/o adscritos al Ayuntamiento	SÍ	SÍ	SÍ	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5188
51- Informes de Auditoría de cuentas y/o los de Fiscalización por parte de los Órganos de control externo	SÍ	SÍ	SÍ	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=6050

Información económica en la web municipal. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13. Eje 6: Información sobre el personal y la oferta pública de empleo

Indicador	Información publicada	Accesibilidad	Diseño	Reutilización	Links / Observaciones
52- Relaciones de puestos de trabajo	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5182
53- Retribuciones del personal laboral y funcionario del ayuntamiento	SÍ	SÍ	SÍ	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=6492
54- Oferta de trabajo del ayuntamiento	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5192

Información sobre la oferta pública de empleo en la web municipal. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14. Eje 7: Información sobre urbanismo, obras públicas y medio ambiente

Indicador	Información publicada	Accesibilidad	Diseño	Reutilización	Links / Observaciones
55- Plan de ordenación urbanística municipal, Plan general de ordenación u otras normas de planificación urbanística, con modificaciones puntuales	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	http://www.irun.org/pgou/home.asp?id_idioma=1
Concursos públicos y sus resultados:					http://www.irun.org/transparencia/ficha_general.asp?grupo=162&subgrupo=612&clave=4.1%20Contrataci%F3n%20municipal&c=subarea%20subarea_4
56- Composición, orden del día y actas de la mesa de contratación	SÍ	SÍ	NO	NO	Es necesario buscar los contratos por número de expediente. Resulta poco accesible.
57- Convocatoria, adjudicaciones y formalizaciones de contratos	SÍ	SÍ	NO	NO	
58- Modificaciones y prorrogas de los contratos realizados	NO	NO	NO	NO	
59- Proveedores, adjudicatarios y/o contratistas	NO	NO	NO	NO	
60- Cuantía económica de los contratos	NO	NO	NO	NO	
61- Convenios firmados, especificando partes, objeto y obligaciones económicas que se deriven	SÍ	NO	NO	NO	http://www.irun.org/cod/convenios/ Se deben buscar los convenios concretos en un buscador. Poco accesible.

Información sobre urbanismo, obras públicas y medio ambiente en la web municipal. Fuente: Elaboración propia.

Tabla 15. Eje 8: Información sobre las relaciones con la ciudadanía y la participación

Indicador	Información publicada	Accesibilidad	Diseño	Reutilización	Links / Observaciones
62- Contacto del responsable de Prensa, Información y/o Comunicación de la Corporación	SÍ	NO	NO	NP	http://www.irun.org/cod/departamentos/departamento.asp?idioma=1&clave=325
63- Reglamento de instrucciones para la participación ciudadana	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5227
64- Se recogen los diferentes instrumentos de participación disponibles en la web	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5233
65- Información sobre otros mecanismos o entes de participación con sus actas correspondientes	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5229
66- Información sobre los servicios que se prestan y los compromisos ante la ciudadanía	SÍ	SÍ	NO	NO	http://www.irun.org/transparencia/ficha_transparencia.asp?codigo=5212
67- Instrumentos para valorar los servicios y presentar quejas o sugerencias sobre los mismos	SÍ	SÍ	NP	NP	http://www.irun.org/cod/avisos/index.aspx?idioma=1
68- Espacio para que los grupos políticos expresen sus opiniones	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	http://www.irun.org/caste/3ayunta/grupospoliticos.asp
69- Espacio para que ciudadanos, asociaciones y grupos expresen ideas y opiniones de forma que sean visibles para todos los usuarios	NO	NO	NO	NO	
70- Foros de discusión o chats dirigidos a entablar relaciones con los ciudadanos	NO	NO	NP	NP	

Información sobre las relaciones con la ciudadanía y la participación en la web municipal. Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2: Entrevista a Javier Arranz, técnico de información y participación ciudadana

1- ¿Existe un plan de comunicación general en la institución?

El ayuntamiento tiene, por un lado, un gabinete de comunicación compuesto por dos periodistas y una persona de protocolo, donde los tres son de libre designación de la alcaldía, es decir, no son funcionarios sino personas designadas por el gobierno. De alguna manera hay una cierta vinculación con lo político. Este gabinete se encarga de la comunicación corporativa, la parte más institucional y estratégica. Por otro lado, está nuestra área, el Área de Sociedad de la Información y Participación Ciudadana, en la que tenemos un plan global de información de servicio, distinguido del de la comunicación corporativa. Los dos planes están vinculados, muchas veces se entrecruzan aspectos, pero a nivel de funcionamiento práctico se trabaja de forma separada. Para solventar los riesgos de trabajar de forma separada y facilitar la relación entre ambos planes, trabajamos con una aplicación informática de propuesta de acciones comunicativas. En esta aplicación cualquier departamento municipal dice lo que necesita comunicar y a qué colectivo, y las dos áreas nos ponemos a trabajar en ello. Nosotros nos encargamos de la información que debe llegar a los ciudadanos y el gabinete de comunicación se encarga de organizar ruedas de prensa y ese tipo de actos informativo. Así conseguimos que la comunicación esté bien cubierta y la forma de trabajo sea práctica y eficiente.

2- ¿Por lo que la estrategia en materia de transparencia y participación está recogida en vuestro plan?

Podríamos decir que sí, que ambas prácticas son responsabilidad de esta área, aunque la forma de trabajarlas se integra en todo el funcionamiento interno. Cuando nació el movimiento del 15-M hubo una sensibilización de los políticos por la participación y la transparencia. El ayuntamiento venía haciendo muchas cosas de participación pero sin algo que le diese a todos los procesos un orden y una coherencia. En 2011 se crea el Área de Sociedad de la Información y Participación ciudadana de la que me nombraron director. El alcalde me solicitó que utilizase mis conocimientos de informática para proyectar la participación en redes sociales y ámbitos online y para trabajar la transparencia hacia lo exterior. En ese momento nuestra tarea principal pasa a ser vehiculizar la salida de la información y gestionar los diferentes canales de participación. Es cierto que en esa primera etapa se hizo poco, empezamos a movernos y a adquirir un compromiso con esta forma de actuar, pero fue en el siguiente mandato cuando realmente hubo un gran movimiento en torno a estas prácticas.

Pero como te comentaba no se trata de un plan que únicamente pertenezca a nuestra área. Se trata de que la participación se vea como algo fundamental en la gestión de todos los servicios municipales que tienen relación directa con la ciudadanía, y que la transparencia sea una obligación general en todos los departamentos. Como área responsable nos toca apoyar, tutelar y promover servicios participativos y asegurar que se ofrezca toda la información necesaria. Pero ambas cosas son transversales y su funcionamiento está en manos de toda la organización, todos los departamentos están implicados en ella. Cada departamento se encarga de preparar su información y nos la pasa a los servicios centrales que nos encargamos de gestionar todo.

3- ¿Cómo fue la creación de esa estrategia de transparencia y participación?

En 2012 cuando empezamos a trabajar el plan de transparencia, todavía no existía la ley de transparencia, por lo que para empezar a trabajar nos fijamos en las bases que marcaba Transparencia Internacional con el ITA, el índice de transparencia en los ayuntamientos. El objetivo era conseguir cumplir con la mayoría de los indicadores. Esta evaluación se realiza sólo a capitales de provincia y ciudades mayores de cierto número de habitantes, e Irún no cumplía ninguno de los dos requisitos, pero aún así fue lo que seguimos en un inicio para comenzar a trabajar. A la vez, la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL) creó un grupo de trabajo llamado "Red de municipios vascos por la transparencia" e Irún formó parte de él como municipio impulsor. Fruto del trabajo de ese equipo se desarrolló un cuadro de mando para la implantación de la transparencia municipal. Ese cuadro era más amplio y más exigente que el índice ITA. Lo que hicimos fue adoptar el modelo de EUDEL sin perder de vista el otro. Nuestro portal de transparencia se basa en ese cuadro de mando, aunque también ofrecemos el índice ITA. Aunque Irún no cumplía las características para la evaluación de este organismo, solicitamos la evaluación voluntaria y la tenemos publicada en el portal.

En ese trabajo de construcción del portal lo que hicimos fue fijarnos en aquellos municipios a nivel nacional que más puntuación habían obtenido en el ITA. Observamos que de esos municipios muchos no superarían una evaluación posterior porque habían montado la transparencia como algo superficial, algo preparado para superar esa prueba. Nosotros no queríamos eso, preferíamos sacar un 7/10 y que todos los indicadores que pusiésemos en marcha en el portal fuesen sostenibles. No se puede forzar al equipo para producir una información que no se tiene, porque la tendríamos hoy pero dentro de tres días estaría desactualizada. El concepto que intentamos aplicar a la transparencia es sostenibilidad. La información sale de la producción administrativa y del funcionamiento del ayuntamiento. La transparencia debe estar asociada a la forma de trabajar y debe salir automáticamente de los procesos de gestión.

Cuando creamos el portal nos fijamos en los "mejores" en cuanto a transparencia y comparamos su información con la nuestra: "¿tenemos nosotros esta información?". Si la respuesta era sí nos preguntábamos: "¿está al nivel de los mejores?" si lo estaba perfecto, y si no lo estaba formulábamos otra pregunta: "¿pasaría la evaluación de Transparencia Internacional?" si la pasaría se publicaba y si no se incluía en un plan de mejora. Si no teníamos la información determinábamos si era urgente y si no lo era se incluía en el plan de mejora.

4- ¿Quién se encarga de la gestión y revisión de la estrategia? ¿Qué formación y recorrido tiene en la institución?

Yo soy el principal responsable. Yo dirigí la puesta en marcha de los dos portales, y sigo al mando de controlar que todo marche bien. De formación soy informático y llevé ya muchos años en el ayuntamiento, primero estuve durante 20 años como jefe de servicios informáticos, más tarde dirigí un área llamada "Régimen de interior" que se encargaba de la gestión y el funcionamiento interno, y después me nombraron responsable del Área de Sociedad de la Información y Participación Ciudadana. En este área estamos yo y otra técnico que controla que todos los sistemas funcionen y detecta cualquier problema. Pero además, para nosotros es fundamental trabajar codo con codo con el área de Organización y Calidad, ellos participan

en muchas de las labores que realizamos en nuestra área porque son un apoyo esencial. Bueno luego está el concejal del área, que nos apoya en todas las decisiones, pero digamos que el trabajo práctico y diario recae en nosotros los técnicos.

5- ¿A qué público van dirigidas las acciones en materia de transparencia y participación del ámbito digital?

Casi todo se dirige a toda la ciudadanía. Es cierto que algunos procesos participativos como los presupuestos participativos juveniles se dirigen a colectivos concretos, en este caso a jóvenes de entre 16 y 30 años. Pero, en general, la mayoría de acciones se dirigen a todos los ciudadanos, intentamos no excluir a nadie y que todo esté abierto a todos. No nos centramos en llegar a un sector concreto a través de Internet, sino que queremos garantizar que los servicios de atención ciudadana se cubran para todos también en el ámbito digital.

6-¿Desde qué año están en funcionamiento los portales de transparencia y participación?

Lo creamos a lo largo de 2014 y se puso en marcha en enero de 2015.

7- ¿Cuál es el objetivo principal que busca la institución con la creación y el funcionamiento de los portales de transparencia y participación?

El objetivo principal que se buscaba cuando se impulsó el trabajo en este ámbito era acercarse más a la ciudadanía y lograr la colaboración de todos de forma ordenada.

8- ¿Se están cumpliendo esos objetivos? ¿Qué respuesta tienen los portales dentro de la organización y en la ciudadanía?

El objetivo principal yo creo que sí se ha cumplido, está claro que hay mejoras que realizar pero yo creo que estamos haciendo un buen trabajo. El alcalde fue uno de los impulsores de estas prácticas, se le ve comprometido y él cree en los beneficios que pueden aportar. Es cierto que dentro de la organización supuso un gran cambio, y entre los técnicos más veteranos generó algún rechazo por el reparo de sacar a la luz ciertas cosas. Pero eso se ha ido trabajando y se ha logrado que la transparencia sea ya parte del trabajo diario. En cuanto a la ciudadanía según nuestros datos la respuesta es buena, cada vez mejor.

9- ¿Cada cuanto se revisa la estrategia y el cumplimiento de los objetivos?

Como te he explicado, lo que hemos intentado en todo momento es que tanto la transparencia como la participación se integren de manera automática en los procesos de trabajo. Por ejemplo, nosotros no tenemos ley de ordenanza municipal de transparencia, sí que hay una ley a nivel general de transparencia, y también la Ley de Instituciones Locales de Euskadi que exige unos requisitos en cuanto a transparencia. Con ambas ya existe una normativa más que suficiente, por eso no creamos otra ley municipal. Nos parece más práctico utilizar las herramientas que nos ha dado EUDEL que nos aseguran cumplir con esos mínimos y hacerlo de forma automática en el trabajo diario. De esta forma, no hay que estar revisando cada x tiempo si estamos cumpliendo los objetivos, trabajando así se sobreentiende que se cumplen cada día.

10- ¿Qué presupuesto se destina a esta área? ¿Y en concreto al ámbito digital de la transparencia y la participación?

El presupuesto para el Área es de 257.000€ y se divide en los siguientes apartados:

- Alquiler locales cedidos a las asociaciones, a procesos de participación,...: 8.600€
- Mantenimiento de los locales: 14.000€
- Gastos de los locales (electricidad,...): 54.000€
- Subvenciones asociaciones de vecinos: 60.000€
- Contratación de servicios de apoyo a los procesos participativos: 27.500€
- Emisión de los plenos en directo: 15.500€

No hay un apartado destinado al mantenimiento de los portales como tal porque eso es trabajo interno, es decir, va incluido en los costes de los técnicos, costes del personal. No hay una subcontratación porque todo lo que publicamos y la gestión de los portales está en nuestras manos, no hay gasto adicional.

11-Los canales de participación recogidos en la página web son los siguientes: Realización de trámites administrativos online/ Portal de avisos, quejas y sugerencias/ Sección "Al habla con el alcalde" / Dirección de correo electrónico de los representantes políticos / Envío de propuestas para Presupuestos Participativos / Votación de propuestas de Presupuestos Participativos ¿Se ha pensado ampliar estos canales con nuevos recursos que permitan una participación mayor? (foro, chats, crear debates, dejar comentarios, blogs,...)

Durante los procesos participativos hemos tenido un foro llamado "Gazteforoa" que estaba destinado a los jóvenes y vinculado a los presupuestos participativos. Ha habido peticiones de varios grupos políticos de mantener ese foro o crear algo similar y se está valorando. Luego tenemos un proyecto que se lanzará próximamente llamado "Buzón Ciudadano". Es una iniciativa que ya se práctica en Vitoria y funciona muy bien. Es algo parecido al buzón de quejas y sugerencias pero orientado a la participación y a la transparencia. Un espacio en el que cualquier ciudadano, identificado con su nombre sin apellidos, puede hacer pública una queja, preocupación o sugerencia. De esta forma su comentario es visible al resto de ciudadanos que pueden comentar su publicación dando su opinión, apoyando su queja,...El ayuntamiento va a tramitar estos mensajes de la misma forma que lo hace ahora en el actual buzón, pero la diferencia es que la relación ciudadano-ayuntamiento ya no es opaca al resto, sino que todos pueden ver el resultado de esa interacción. Así no sólo se gana transparencia y participación, sino que es eficaz para nosotros porque quizás si alguien ve que esa queja ya se gestionó, no hace falta que vuelva a mandarla.

12-¿Cuál es el objetivo de utilizar las redes sociales?

Bueno en redes tenemos poco. Está el canal de Youtube que tiene un objetivo divulgador. En él se publican todos los vídeos que pasan por la web, los plenos y también algunos vídeos de promoción de servicios. Luego está Twitter que tiene un sesgo más político, ofrece una imagen institucional y se utiliza para dar información actualizada de lo que va haciendo el ayuntamiento, el alcalde y su gobierno. Recientemente se ha empezado a utilizar también Instagram para complementar un poco ese Twitter con imágenes y demás.

Es cierto que han surgido iniciativas desde departamentos concretos de crear perfiles, por ejemplo en Facebook, y gestionarlos ellos mismos. Han sido intentos para estar de forma autónoma como departamento en las redes pero no han salido adelante porque cuesta mucho mantener eso, lleva mucho trabajo.

Ahora con el buzón ciudadano abierto que te he comentado pensamos que podemos cubrir lo que aportan las redes. El buzón puede funcionar como la gran red social del ayuntamiento y quitar la necesidad de estar presentes en tantos sitios diferentes.

13-¿Quién o quiénes son los encargados de gestionar las redes sociales?

Las gestionan desde el gabinete de comunicación, los periodistas que te he comentado antes, que también son los encargados de generar las noticias que se publican en la página web, de actualizar la agenda en la web,...Ellos controlan toda esa información que luego se difunde en las redes. Youtube al final no tiene más gestión que subir los vídeos que se generan. Para Twitter si que se sigue una estrategia de comunicación institucional, al final se trata de crear una buena imagen de la gestión que se hace en el ayuntamiento.

14- Con relación a la transparencia, ya me has explicado que está automatizada e integrada en la forma de trabajo. Sin embargo, al consultar el portal, he que determinadas informaciones pueden ser difíciles de entender para un ciudadano de a pie, ajeno al ayuntamiento. ¿Se intenta de alguna manera reelaborar la información o presentarla de manera para que sea más comprensible?

Siempre intentó transmitir que se haga la información pensando en quién la va a consultar. Pero también hay que reconocer que no es fácil bajarle el rigor al lenguaje jurídico. Estamos muy condicionados, por el tipo de organización que somos, a trabajar con ciertos conceptos y hay veces que resulta imposible no utilizar determinadas palabras o presentar la información tal y como es. Aunque sí que intentamos que la información se adapte a quien vaya a leerla, por ejemplo, si vamos a publicar información para gente en exclusión social, una de las principales preocupaciones es que ellos puedan comprender lo que se les quiere hacer llegar.

15- Por otro lado, la gran parte de la información publicada no cumple con los estándares del Open Data: hay muchos PDFs, información en otros enlaces,... y eso dificulta la reutilización de los datos. ¿Cómo se aborda esta carencia desde la institución?

Nos falta hacer una apuesta mayor por el Open Data, que al final es información reutilizable en formatos que permitan manipularla. Lo que pasa es que nuestro principal objetivo ha sido buscar transparencia para la gente de a pie. A veces generar un CSV gigante con muchísimos datos concretos y reutilizables no es útil más que para gente muy concreta que necesita esos datos por razones específicas, como por ejemplo, una empresa o un estudiante para un proyecto universitario. Teniendo en cuenta que si estas personas nos solicitan la información que necesitan se les va a facilitar, no se ha visto como una prioridad ofrecer eso en el portal. Al final generar unos estándares que sirvan para todo es muy difícil, aunque sé que pronto nos vamos a tener que poner a generar una serie de modelos de datos que se puedan extraer. Hasta ahora me ha parecido más necesario cubrir la información básica de la gestión del ayuntamiento, pero ahora hay que dar un paso más.

Anexo 3: Tablas de análisis de redes sociales

	Twitter 	Instagram 	Youtube 
Enlace	https://twitter.com/irun_informa	https://www.instagram.com/irun_informa/	https://www.youtube.com/user/irungoudala
Usuario / Perfil	@Irun_informa	@Irun_informa	Irungoudala
Activo desde	Febrero de 2012	Junio de 2016	Mayo 2009
Seguidores	3.379	809	128 suscriptores
Periodo analizado	7 días -Lunes 7/08/2017 -Martes 12/09/2017 -Miércoles 18/10/2017 -Jueves 23/11/2017 -Viernes 1/12/2017 -Sábado 13/01/2018 -Domingo 18/02/2018	7 meses -Periodo comprendido entre agosto 2017 y febrero 2018 (212 días)	7 meses -Periodo comprendido entre agosto 2017 y febrero 2018 (212 días)
Nº publicaciones totales en el periodo analizado	64	66	33 *Muchos vídeos se publican dos veces: euskera y castellano. Mismo contenido duplicado.
Publicaciones diarias (media)	9 publicaciones al día	0,3 al día / 9,4 al mes	0,15 al día / 4,7 al mes
-Publicaciones propias del periodo analizado	57	66 (todas)	*No procede. No existe la opción de compartir vídeos de otros usuarios. Todas las publicaciones son propias
-Media diaria publicaciones propias	8	0,3	
-Publicaciones compartidas (RT) del periodo analizado	7	0	
Tipo de publicaciones	<u>Contenido informativo</u> (avisos, agenda, retransmisión de actos,...). <u>Mensajes cortos</u> .	<u>No se busca comunicar una información</u> a diferencia de Twitter.	1) Vídeos que <u>resumen actos</u> o actividades realizadas 2) Vídeos que <u>informan sobre actividades</u> que se van a realizar. 3) <u>Grabaciones de todos los plenos</u> que se emiten en directo en la web.
-Contenido	<u>Euskera</u> y <u>castellano</u> , siendo este último el más utilizado.	<u>Paisajes</u> de la ciudad, <u>fotografías de archivo</u> o <u>fotografías de actos</u> institucionales.	
-Extensión		Castellano.	
-Idioma			

Construyendo el Gobierno Abierto: Análisis de transparencia y participación en el ayuntamiento de Irún

Tono o lenguaje utilizado	<p><u>Tono institucional, con recursos como exclamaciones, mayúsculas o emoticonos</u> que rebajan la formalidad del lenguaje.</p> <p>*El tono es más informal en las publicaciones de agenda y actividades, y más formal en la retransmisión de actos o avisos.</p>	<p><u>Lenguaje cercano e inclusivo.</u> Más relajado e informal que en Twitter.</p> <p><u>Exclamaciones, humor, emoticonos,...</u></p> <p>Se utiliza a menudo la <u>pregunta para iniciar un diálogo</u> con los usuarios.</p>	<p>Se trata de videos institucionales por lo que el <u>lenguaje</u> empleado en ellos es <u>formal</u>, corporativo y de <u>tono oficialista</u>.</p>
Elementos multimedia (Imágenes, vídeos, emoticonos,...)	<p><u>Emoticonos e imágenes.</u></p> <p>Todas las publicaciones contienen al menos uno de estos dos elementos.</p> <p>No se comparten vídeos.</p>	<p>Todas las publicaciones son <u>imágenes o vídeos</u> por las características de Instagram.</p> <p><u>Emoticonos</u> en todas las publicaciones.</p>	<p>Videos editados con música y voz en off. El carácter de la red no permite el uso de otros elementos multimedia.</p>
Elementos interactivos (etiquetas, retransmisiones en directo)	<p>No se retransmite en directo.</p> <p>Todas las publicaciones llevan <u>etiquetas</u>. Las más utilizadas son: #irun #Bidasoa #Gazteartean</p>	<p>No se retransmite en directo ni se utiliza la opción de "stories".</p> <p>Se emplean <u>etiquetas</u> en todas las publicaciones. Las más populares: #irun #irunmegusta #Bidasoa #Txingudi #Gipuzkoa #irunatsegindut</p>	<p>Youtube ofrece la posibilidad de retransmitir en directo en lugar de subir vídeos ya editados.</p> <p>En el periodo analizado se han realizado 2 retransmisiones el mismo día, aunque los vídeos han sido eliminados después.</p>
Enlaces a sitios web de la institución	<p>Siempre que la información está recogida en la web municipal se incluye un <u>enlace directo</u>.</p>	<p><u>No se utilizan enlaces.</u> El contenido de las publicaciones no se corresponde a la información de la web por lo que no hay enlaces.</p>	<p><u>18 vídeos</u> de los 33 publicados tienen un <u>enlace</u> que amplía o lleva al sitio de la información.</p>
Comentarios totales	5	27	4
Número de "me gusta" o "favorito" en las publicaciones	<p style="text-align: center;">2 por publicación</p> <p>Pocos ciudadanos interactúan con la institución a través de esta opción.</p> <p>Media de 2 por publicación (114 me gusta / 57 publicaciones).</p> <p>La mayoría de veces provienen de cuentas relacionadas con el ayuntamiento.</p>	<p style="text-align: center;">54,3 por publicación</p> <p>Las 66 publicaciones suman un total de 3.590 "me gusta". Por lo que cada publicación tiene una media de 54,3 "me gusta".</p>	<p style="text-align: center;">0,4 por publicación</p> <p>Los 33 vídeos suman un total de 14 likes, que se concentran en 7 vídeos, por lo que cada vídeo tiene una media de 0,4 likes.</p>
Respuesta a los comentarios	<p>No existe diálogo.</p> <p>De los 5 comentarios <u>sólo uno es respondido</u> por la institución.</p>	<p>No existe diálogo.</p> <p>De los 27 comentarios <u>sólo se han respondido 4</u>.</p>	<p>No existe diálogo.</p> <p><u>No se ha respondido a ninguno</u> de los 4 comentarios.</p>
Respuesta a los mensajes privados	<p>No es posible enviar mensajes privados si el ayuntamiento no sigue al usuario que desea enviarlo.</p>	<p>Se envió un mensaje privado pero no se obtuvo respuesta.</p>	<p>Se envió un mensaje y no se obtuvo respuesta.</p>
Perfiles con los que interactúa	<p><u>Perfiles institucionales</u> o vinculados al ayuntamiento.</p>	<p>La <u>interacción es limitada</u>, apenas responde los comentarios de los usuarios.</p>	<p><u>No interactúa</u> con otras cuentas. Solo está suscrito a un canal: <i>Bitamine Faktorie</i>, una fábrica de</p>

Construyendo el Gobierno Abierto: Análisis de transparencia y participación en el ayuntamiento de Irún

	<p>Destacados:</p> <ul style="list-style-type: none">-@jasantano (cuenta personal del alcalde)-@palegre4 (Concejal)-@txinzer (Servicios de abastecimiento de agua y limpieza de la vía pública en Irún)-@c_laborda (Delegada de Movilidad y Obras)-@cbairun (biblioteca municipal de Irún)-@ficobafundazioa (recinto ferial de Irún)		proyectos de diseño, arte y cultura ubicada en Irún.
--	---	--	--

A continuación se muestran algunos ejemplos de la actividad en Twitter e Instagram.



Fuente: Twitter @irun_informa.

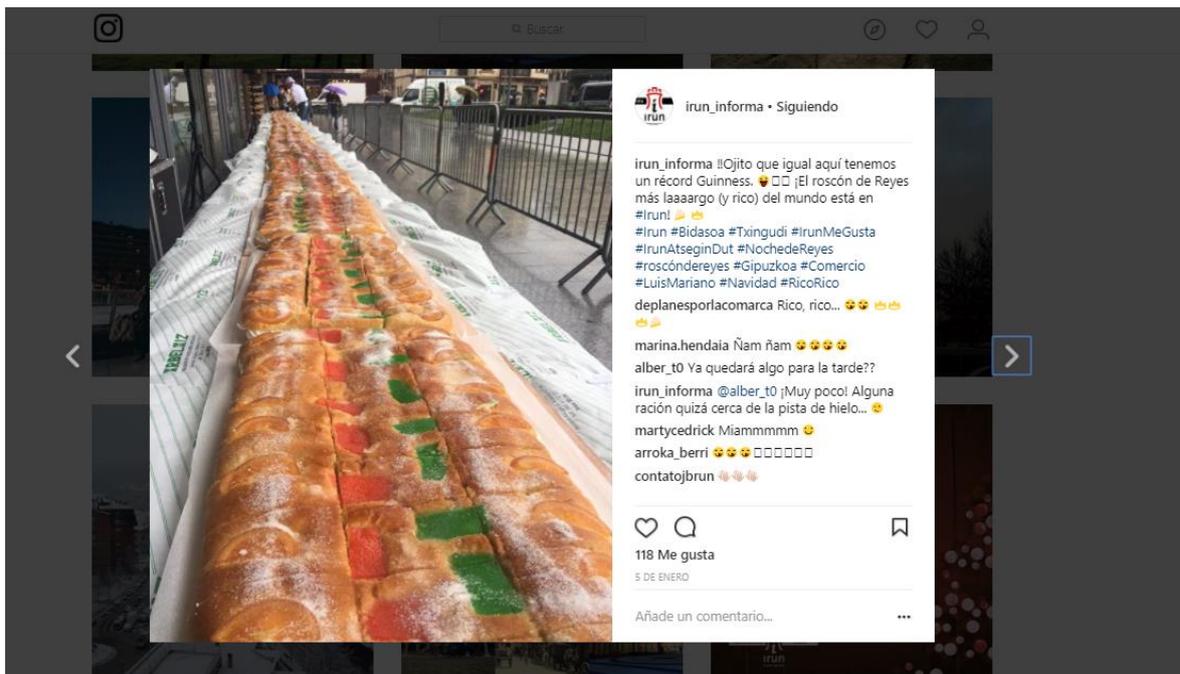


Fuente: Twitter @irun_informa.

Construyendo el Gobierno Abierto: Análisis de transparencia y participación en el ayuntamiento de Irún



Fuente: Instagram @irun_informa.



Fuente: Instagram @irun_informa.