

UNIVERSITAT OBERTA DE CATALUNYA
Derecho y Ciencias Políticas



Universitat Oberta
de Catalunya

2017-2018

Máster Universitario de Administración y gobierno electrónico

Trabajo Fin de Máster – Proyecto de Investigación

Mensajería instantánea como canal de interacción ciudadana

La experiencia del Gobierno Vasco

Javier González Martínez

22 de Junio de 2018

Director del TFM: Andreu Orte del Molino
Profesora Responsable de Asignatura (PRA): Rosa Borge Bravo

Índice

Resumen.....	3
Palabras Clave	4
1. Presentación del proyecto.....	5
2. Modelos de atención ciudadana	7
2.1. Hacia un nuevo modelo de atención ciudadana.....	7
2.2. El modelo de atención ciudadana de Zuzenean	10
3. Hipótesis de trabajo con respecto al Proyecto.....	13
4. Antecedentes del Proyecto	17
4.1. Experiencias previas con sistemas de mensajería instantánea: Piloto con WhatsApp	17
4.2. Experiencias previas con sistemas de mensajería instantánea: Implantación de Telegram.....	19
5. Propuesta estratégica.....	22
5.1. ¿Qué es WhatsApp Business?.....	22
5.2. Estrategia de implantación del canal WhatsApp	23
5.2.1. Análisis del público objetivo	24
5.2.2. Estrategia institucional y social media	29
5.2.3. Definición de objetivos e indicadores	31
6. Plan de acción para implementar una estrategia de atención ciudadana con WhatsApp Business.....	35
6.1. Recursos humanos y técnicos	35
6.2. Comunicación	37
6.3. Formación	38
6.4. Definición de los términos del servicio	39
6.5. Pautas de uso y estilo	39
6.6. Gestión de comentarios y críticas	40
6.7. Gestión de crisis.....	42
6.8. Seguridad y protección de datos	43
6.9. Pilotaje inicial	44
7. Análisis y seguimiento de resultados	45
8. Conclusiones.....	46
Bibliografía:	49

Resum

L'evolució dels usos i costums socials en relació a l'ús de les noves tecnologies implica que l'Administració pública hagi de realitzar un moviment anàleg d'adaptació a aquest nou escenari digital. En aquest sentit els sistemes de missatgeria instantània en general i *WhatsApp* en particular, per la seva facilitat d'ús i àmplia implantació en terminals mòbils, constitueixen un canal idoni d'interacció amb la ciutadania.

Aquest treball versa sobre la planificació necessària per definir l'estratègia d'implantació d'un canal d'aquestes característiques a l'Administració general del País Basc, des de la fase de definició del projecte inicial, passant pel disseny de l'estratègia, elaboració d'objectius i indicadors, implantació d'un pla d'acció, avaluació de resultats i seguiment del projecte. D'altra banda, l'especificitat del mitjà digital i el propòsit d'ús del canal, interacció ciutadana orientada a la informació sobre els serveis prestats pel Govern Basc, fa necessària la incorporació d'una estratègia *social media* i de comunicació específiques.

Resumen

La evolución de los usos y costumbres sociales en relación al uso de las nuevas tecnologías implica que la Administración pública deba realizar un movimiento análogo de adaptación a este nuevo escenario digital. En este sentido los sistemas de mensajería instantánea en general y *WhatsApp* en particular, por su facilidad de uso y amplia implantación en terminales móviles, constituyen un canal idóneo de interacción con la ciudadanía.

Este trabajo versa sobre la planificación necesaria para definir la estrategia de implantación de un canal de estas características en la Administración general del País Vasco, desde la fase de definición del proyecto inicial, pasando por el diseño de la estrategia, elaboración de objetivos e indicadores, implantación de un plan de acción, evaluación de resultados y seguimiento del proyecto. Por otra parte, la especificidad del medio digital y el propósito de uso del canal, interacción ciudadana orientada a la información sobre los servicios prestados por el Gobierno Vasco, hace necesaria la incorporación de una estrategia *social media* y de comunicación específicas.

Abstract

The evolution of social practices and habits with regard to the use of new technologies implies that the Public Administration must carry out a similar adaptive effort to this new digital scenario. Therefore, instant messaging systems in general and *WhatsApp* in particular, because of their ease of use and its well-established development in smartphones, constitute an ideal channel for citizen interaction.

This paper deals with the necessary planning to define the strategy of implementation of a channel of this type in the General Administration of the Basque Country, from the initial project definition phase, through the design of the strategy, development of objectives and indicators, implementation of an action plan, evaluation of results and monitoring of the whole project. On the other hand, the specificity of the digital medium and the purpose of this channel, citizen-oriented to inform about the services provided by the Basque Government, makes necessary to include a specific social media and communication strategy.

Paraules clau

Missatgeria instantània, WhatsApp, interacció ciutadana, xarxes socials, estratègia *social media*.

Palabras Clave

Mensajería instantánea, WhatsApp, interacción ciudadana, redes sociales, estrategia *social media*.

Keywords

Instant messaging, WhatsApp, citizen interaction, social networks, social media strategy.

1. Presentación del proyecto

Dentro de los objetivos del nuevo **Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020** (PEGIP 2020)¹ del Gobierno Vasco se sitúa el desarrollo y mejora del servicio de atención ciudadana (Zuzenean) y, en concreto, se plantean objetivos de mejora de la interacción ciudadana y de adaptación a las necesidades de Administración Electrónica en su ámbito de competencia.

Este fin ya aparecía recogido en el Eje 2 -impulso a la atención a través de redes sociales y otras plataformas electrónicas- del anterior plan estratégico (Plan de Innovación Pública, 2014-2016)² y desembocó en una serie de iniciativas concretas como fue la apuesta por las **tecnologías de mensajería instantánea** como canal complementario de interacción con la ciudadanía.

De este modo, se desarrolló inicialmente una experiencia piloto con la aplicación WhatsApp; aunque se decidió, posteriormente, apostar por prestar servicios a través de la aplicación de mensajería instantánea Telegram.

El **objetivo** de este estudio es doble:

- Por un lado, realizar un análisis en profundidad de todos los datos disponibles en relación al uso de la mensajería instantánea como canal de interacción con la ciudadanía por parte del Gobierno Vasco con el objetivo de valorar la experiencia de uso por parte de la ciudadanía y el impacto de dicho canal.
- Por otro lado, analizar la posible puesta en funcionamiento de un futuro canal de interacción ciudadana través de la nueva aplicación WhatsApp Business, valorando su posible viabilidad.

Las razones de la elección de WhatsApp, como analizaremos más en profundidad a lo largo del trabajo, son básicamente: su alto número de usuarios (prácticamente presente en todos los *smartphones*); su facilidad de uso (curva de aprendizaje muy baja); la posibilidad de respuesta en movilidad y un cierto carácter diferido (frente a la inmediatez de otros canales); la demanda de servicios electrónicos por parte de la ciudadanía (en sintonía con la implantación de la e-administración); y, no menos importante, las positivas experiencias previas en el ámbito de la mensajería instantánea por parte del Gobierno Vasco, que generan sinergias muy claras y facilitan una rápida adaptación de los agentes del servicio Zuzenean al nuevo canal.

Por otra parte, se busca innovar el modo de interacción con la ciudadanía, desplazando el foco de atención de los tradicionales canales de atención *analógicos* (presencial y telefónica) hacia canales de carácter digital en tiempo casi real (superando, así, las

¹ Gobierno Vasco: Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020:

http://www.euskadi.eus/contenidos/blog_post/12_12_2017_blogpegip/es_def/PEGIP%202020_c.pdf

² Gobierno Vasco: Plan de Innovación Pública (2014-2016):

<http://www.jusap.ejgv.euskadi.eus/informacion/plan-de-innovacion-publica-del-gobierno-vasco-2014-2016/r47-contbpipe/es/>

limitaciones de lapso temporal que suponen canales digitales diferidos como el correo electrónico o el postal).

Resulta evidente que las TIC en general y la paulatina implantación de la Administración Electrónica, en particular, van a modificar necesariamente la forma de interrelación entre la Administración y la ciudadanía. Los servicios de atención a la ciudadanía, al igual que sucede en otros sectores como la banca, van a experimentar necesariamente una reconversión de tareas del mundo físico al mundo virtual.

En este sentido, va a resultar necesario adaptarse a los nuevos usos y costumbres sociales de relación y emplear en la relaciones con la ciudadanía los canales que ésta utiliza para comunicarse digitalmente, sin complejos, ni ideas preconcebidas. En un mundo en el que la comunicación está en constante transformación, la Administración no tiene otro remedio que adaptarse y, en la medida de lo posible, adelantarse a las necesidades futuras. En definitiva, estar siempre al servicio de la sociedad.

Además, resulta necesario señalar, que, paradójicamente, ninguna de las múltiples guías de redes sociales que se han analizado para documentar este trabajo incluye las aplicaciones de mensajería instantánea como una herramienta a considerar por parte de las Administraciones públicas³.

Entendemos que si bien no nos compete entrar en disquisiciones metodológicas al respecto, en cualquier caso, es indiscutible que WhatsApp tiene características propias de las redes sociales y que está en continua evolución, incorporando cada vez más funcionalidades y servicios. En consecuencia, independientemente del encuadre teórico de la aplicación, el hecho de que las Administraciones no tengan, en su inmensa mayoría, en consideración estos nuevos canales de comunicación en un país donde la tasa de penetración de los dispositivos móviles y de instalación de WhatsApp es prácticamente universal, no deja de ser paradójico y supone, además, una enorme falta de previsión y de adaptación a los usos y costumbres de la ciudadanía.

Como bien señalan Díaz Méndez y Cortés Abad (2014): *“la Administración Electrónica supone un cambio de época, una transición, que nos afecta a nosotros y a nuestra forma de trabajar. Resulta imprescindible entender la relación entre lo analógico y lo digital y ser conscientes de que las redes no son un canal más, sino una forma diferente de afrontar la interacción”*.

Nos movemos, por tanto, en un territorio poco explorado y con casi nula bibliografía específica. No obstante, no es menos cierto que parte de la doctrina que se ha escrito sobre redes sociales nos puede resultar de utilidad y que la propia experiencia de gestión de Zuzenean constituye en sí misma una fuente de información primaria de primer orden. A partir de estos fundamentos, será necesario armar una estrategia bien alineada y engarzada con nuestro modelo de organización pública, y disponer de personas cualificadas y de los suficientes medios técnicos para ponerla en práctica.

³ No deja de resultar singular dicha omisión en sus respectivas “guías de usos y estilo en las redes sociales” en el caso de Euskadi y Catalunya, donde Telegram es un canal de comunicación corporativo en activo; entendemos que esta ausencia podría tener sentido si el gestor público considera que no son redes sociales en sentido estricto, pero más difícil de justificar resulta que, si esta fuera la razón, no se elabore, análogamente, una guía de uso y estilo propia para regular mínimamente las interacciones que los ciudadanos mantienen con la Administración a través de este canal.

2. Modelos de atención ciudadana

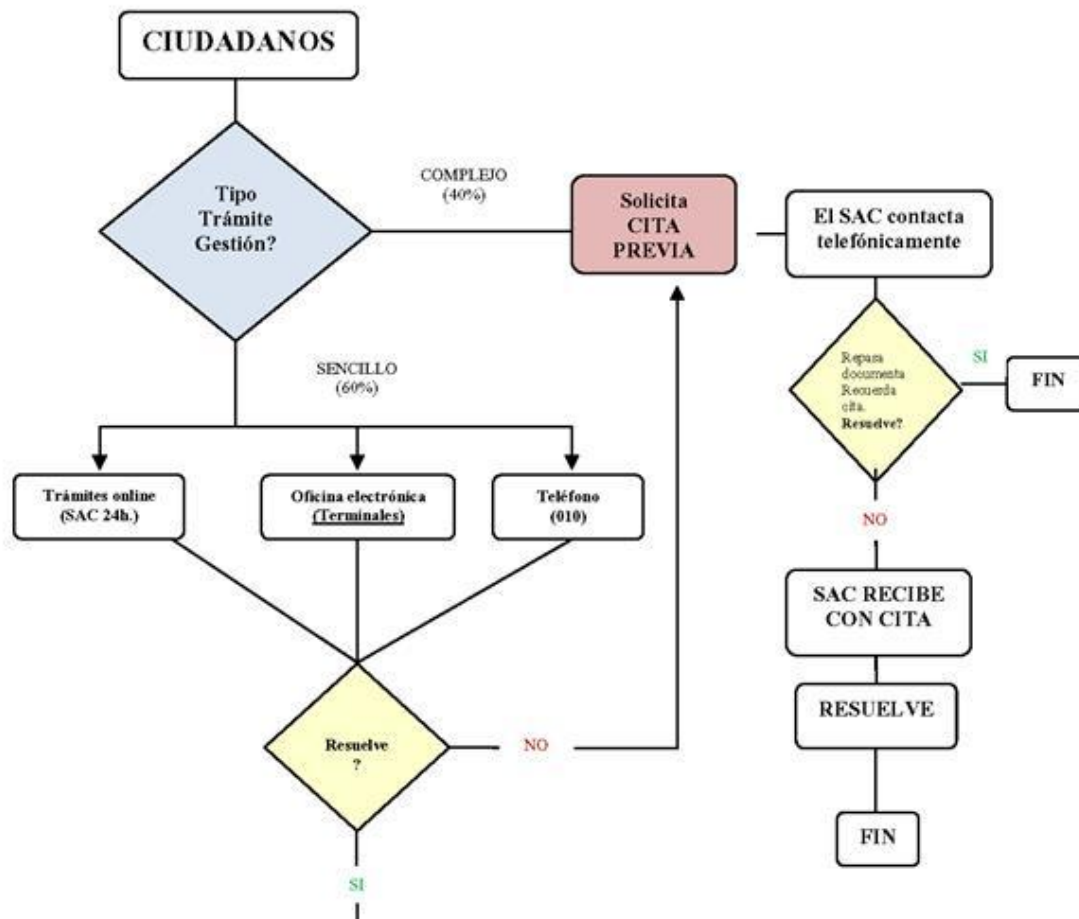
2.1. *Hacia un nuevo modelo de atención ciudadana*

La entrada en vigor de la Ley 39/2015 supone una fuerte transformación de los modelos de atención ciudadana:

- La tramitación electrónica se configura como la forma de relación principal con la ciudadanía, frente al modelo actual basado fundamentalmente en el canal presencial con apoyo del telefónico.
- Se fomenta la proactividad, superando más si cabe, las expectativas de los ciudadanos-usuarios.
- Los registros electrónicos y la interoperatividad interadministrativa pasan de ser una opción a ser la norma en las relaciones entre Administraciones, obligando a la comunicación a través de medios electrónicos y a facilitar el acceso a los datos de los interesados.
- Las oficinas de atención ciudadana deberán incorporar un nuevo perfil que consiste en prestar asistencia en materia de registros a los interesados que deseen relacionarse con la Administración a través de medios electrónicos, para lo que pondrán a su disposición los canales de acceso que sean necesarios así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen.
- Las oficinas presenciales deberán actualizarse habilitando nuevos espacios de atención dotados con los medios informáticos y telemáticos necesarios para que los ciudadanos que así lo deseen puedan relacionarse electrónicamente la administración. En este sentido, la atención presencial debería ir perdiendo protagonismo a favor de un nuevo modelo de oficina más “telemático”, más centrado en el asesoramiento en servicios digitales y en labores de consultoría que en la mera entrega o recogida de documentación para su registro.
- Este nuevo modelo tecnológico implica una serie de nuevas tareas para el personal de atención a la ciudadanía especialmente en lo referente a la digitalización y registro electrónico de documentos, a la identificación y firma electrónica, presentación de solicitudes a través del registro electrónico general y obtención de copias auténticas, etc.

En este sentido, Marcos Sagarzazu (2017) propone un nuevo modelo de atención ciudadana, que utilice y optimice todos los recursos actualmente disponibles, tanto humanos como tecnológicos.

Gráfico 1: Nuevo modelo de atención ciudadana: Diagrama



Fuente: Marcos Sagarzazu, Iñigo (2017): "Hacia un nuevo Modelo de Atención Ciudadana".

De este modo, debemos determinar los criterios para clasificar nuestros trámites/gestiones en sencillos o complejos. Además, a través del estudio de sus procedimientos, deberemos procurar que el apartado de sencillos sea el más numeroso (al menos en atenciones):

- Para los sencillos deberemos adaptar los Canales de Atención (Sede, Oficina Electrónica, y Teléfono). De su buena adaptación y aceptación por la ciudadanía dependerá el éxito del modelo.
- Para la gestión de los complejos importante utilizar la Cita Previa. A destacar la operación «El SAC contacta telefónicamente». Contactar previamente por teléfono para:
 - Recordarle la cita.
 - Resolver, si es posible, su gestión evitando su desplazamiento al SAC.

- Si no es posible resolver, informar con el fin de que acuda al SAC con la documentación necesaria y realizar su trámite en una única visita.

Para llevar a cabo estas transformaciones Marcos Sagarzazu (2017) propone poner en marcha un plan de acción que consta de las siguientes fases:

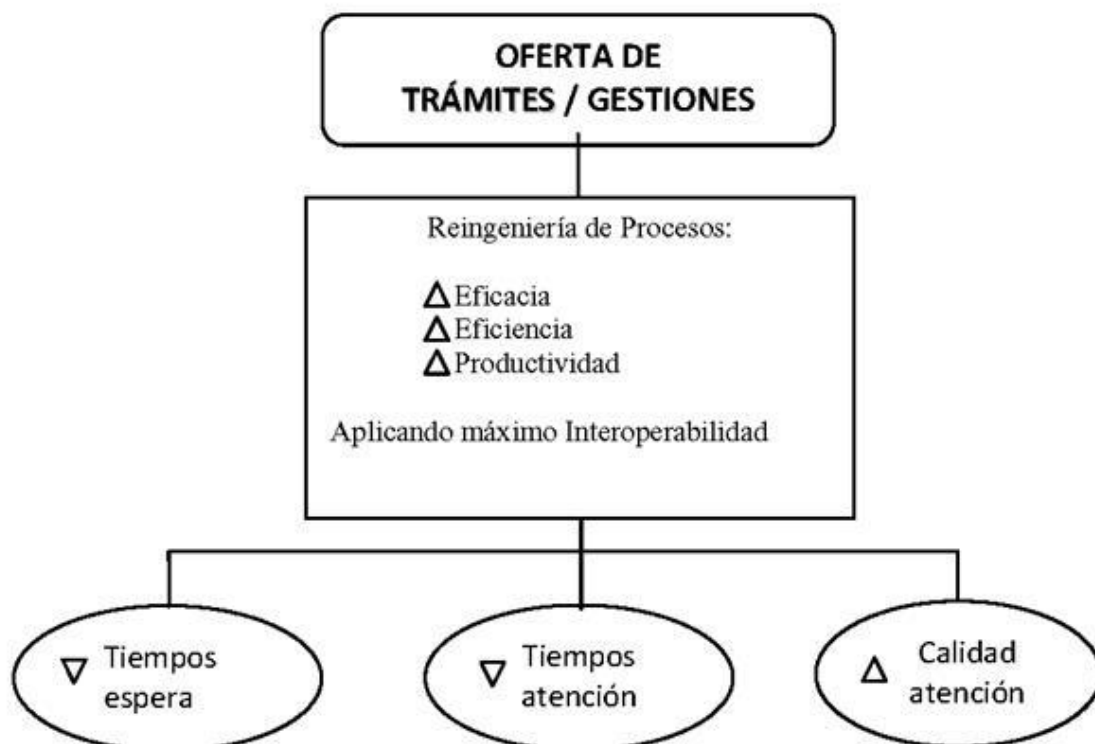
1. Actualizar el Marco Competencial del SAC/Áreas

Resulta recomendable elaborar y aprobar una Circular Organizativa que regule la función y participación del SAC en la definición de los procedimientos e información de todas aquellas actividades que, de una u otra manera, inciden y pueden generar consultas por la ciudadanía, así como en la gestión del canal telemático (Web y Sede electrónica) y responsabilidades de sus contenidos, todo ello dentro del nuevo Modelo de Atención.

2. Optimizar todos los Trámites/Gestiones que presta el SAC

Es preciso revisar y mejorar los numerosos trámites/gestiones que el SAC presta a la ciudadanía, cuando menos los resultantes de aplicar el principio de Pareto (Regla 20/80), clasificándolos finalmente como sencillos o complejos.

Gráfico 2: Análisis y optimización de trámite y gestiones del SAC



Fuente: Marcos Sagarzazu, Iñigo (2017): "Hacia un nuevo Modelo de Atención Ciudadana".

3. Mejora en los Recursos y Herramientas informáticas del SAC

Las herramientas informáticas son imprescindibles para el buen funcionamiento del SAC. Es vital contar con las mejores aplicaciones y una atención prioritaria por parte del Servicio de Informática.

Herramientas tales como:

- Sede electrónica (SAC 24h.). Debe estar alineada con el resto de canales de atención, complementándose, integrada con las aplicaciones de gestión, incorporar criterios de usabilidad y divulgar su existencia para aumentar su uso.
- Servicios telemáticos (Terminales Autogestión, sistemas de interacción online). Crearlos si no los tenemos. Si ya disponemos de ellos, adecuar su oferta de servicios al nuevo Modelo.
- Web corporativa. Con el fin de que la ciudadanía localice fácilmente la información o el servicio que precisen, ordenando sus contenidos con una adecuada nueva clasificación de Áreas Temáticas / Temas de terminología habitual para la ciudadanía y adaptarla (*responsive design*) a los diferentes dispositivos existentes, especialmente a los que usan en movilidad (*smartphones, tablets, etc.*), no sólo a los ordenadores de sobremesa.
- Aplicaciones de gestión. Mejorar las aplicaciones propias del SAC, adaptándolas a los profundos cambios producidos en el campo de las TIC.

4. Adecuar los Recursos Humanos

Debemos adaptar nuestras plantillas y puestos de trabajo, así como formar a nuestro personal para el correcto desempeño de su labor dentro del nuevo Modelo.

5. Implantar el nuevo Modelo de Atención

Incorporando estos dos nuevos instrumentos:

- Servicios telemáticos (Terminales Autogestión, sistemas de interacción online), bajo el criterio de proximidad al ciudadano y evitar desplazamientos innecesarios.
- Cita Previa, se ha destacado como eficaz instrumento regulador entre los recursos asignados al servicio (tramitadores) y la demanda (ciudadanos/as usuarios/as que vienen a la oficina).

2.2. El modelo de atención ciudadana de Zuzenean

El órgano responsable del Servicio de Atención Ciudadana (Zuzenean) es la Dirección de Atención Ciudadana, Innovación y Mejora de la Administración, que se ubica dentro del Gobierno Vasco en el Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

Zuzenean tiene como **misión** fundamental ofrecer información sobre los servicios que ofrece el Gobierno Vasco, independientemente del canal utilizado, y tramitar la documentación entregada por los ciudadanos a los diferentes departamentos y organismos del mismo.

El Servicio Zuzenean cuenta con 109 agentes y presta actualmente sus servicios a través de 3 oficinas de atención presencial, situadas en las tres capitales vascas (Bilbao, Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz), del canal de atención telefónica 012, igualmente, es responsable de la atención del correo corporativo del portal del Gobierno Vasco (euskadi.eus) y presta también atención a través de la aplicación de mensajería instantánea Telegram.

Para ello cuenta con la siguiente estructura organizativa:

Figura 1: Organigrama del servicio Zuzenean



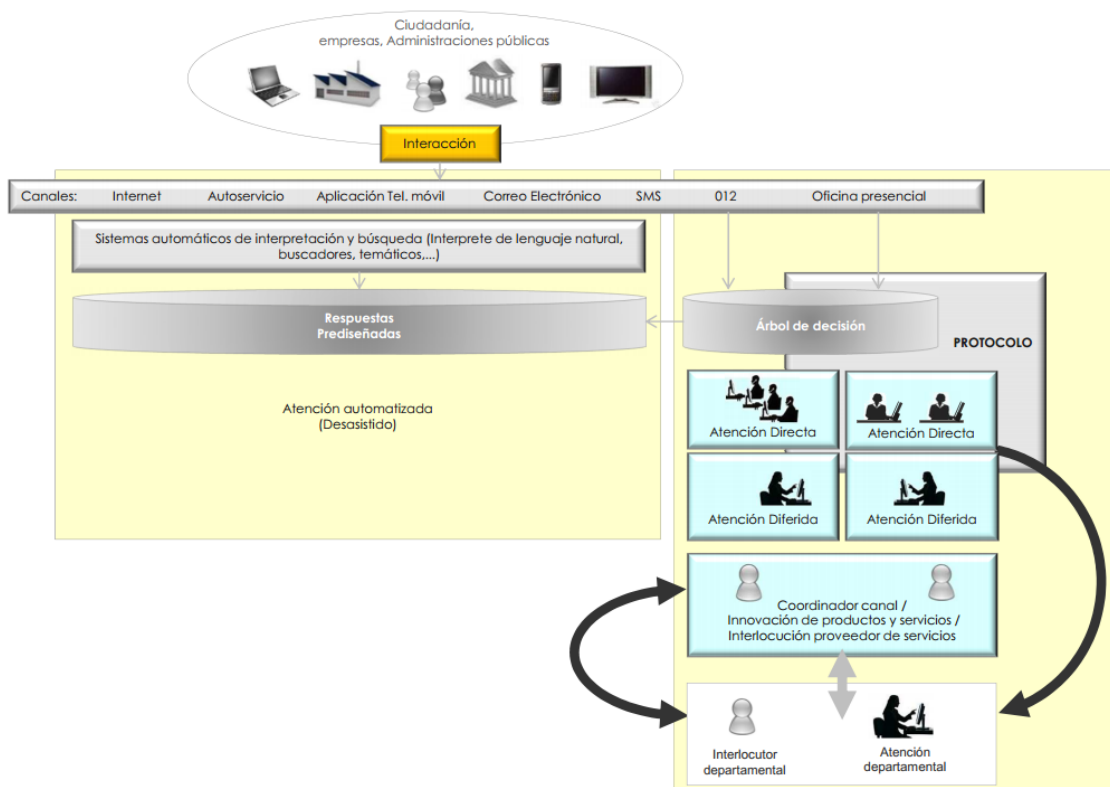
Fuente: elaboración propia.

Enlazando con el modelo de atención ciudadana que planteaba Marcos Sagarzazu, y contando ya con un sistema de cita previa escalable y que se utiliza para algunos servicios de naturaleza más compleja, el objetivo de este proyecto es reforzar el otro pilar, de carácter más tecnológico, como es el desarrollo de sistemas de interacción online, y en concreto la atención a través de sistemas de mensajería instantánea.

El modelo del Gobierno Vasco guarda importantes similitudes con el planteado en el Gráfico 1 y sigue el mismo esquema de división de trámites y servicios, en orden a su

sencillez o complejidad, tratando de ofrecer respuestas prediseñadas, atenciones desatendidas o derivando las mismas a personal experto en temas generalistas; y derivando las segundas, las más complejas, a canales de atención diferida, presencial o de cita previa.

Gráfico 3: Modelo de gestión de interacciones multicanal de Zuzenean



Fuente: Gobierno Vasco, Modelo Multicanal de Atención Ciudadana, pág.33

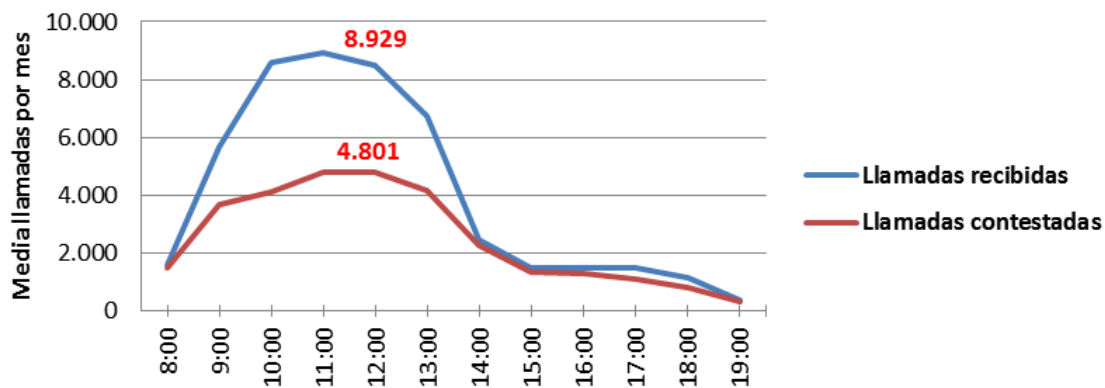
El proyecto de atención ciudadana a través de WhatsApp que se plantea en este trabajo entraría dentro de la primera categoría de atención, la generalista, especializada en temas poco complejos, que no requieran una atención especializada, ni el registro o entrega de documentación. Entendemos que sería un canal complementario al telefónico con una mayor posibilidad de diferir la atención, un menor coste que las llamadas telefónicas al 012 y, sobre todo, el ahorro de tiempo derivado de no tener que desplazarse a una oficina de atención presencial o de padecer las llamadas en espera hasta que un operador telefónico esté disponible, por no hablar ya de la ventaja de poder comunicarse en movilidad y en diferido con nuestro servicio.

3. Hipótesis de trabajo con respecto al Proyecto

Las hipótesis de partida de este nuevo diseño técnico y organizativo son:

1. Adaptación proactiva a los nuevos retos de la administración electrónica y a la modernización de las relaciones con la ciudadanía, favoreciendo el uso de sistemas telemáticos que nos permitan **modernizar el servicio y adaptarnos a las nuevas necesidades y hábitos de comunicación**.
2. El **coste de implantación será muy reducido**, permitiéndonos obtener importantes sinergias y economías de escala: no consideramos necesaria la contratación de nuevo personal, el personal ya está formado en los temas sobre los que la ciudadanía va a consultar, no es necesario adquirir nuevos PC ni material informático adicional y la curva de aprendizaje, tras las experiencias previas del personal con la atención ciudadana a través de sistemas de mensajería instantánea, se prevé que sea muy baja.
3. Estimamos igualmente que gracias al canal de WhatsApp se pueden maximizar las **horas valles de atención**, actualmente infrautilizadas. Como vemos en el gráfico siguiente, correspondiente a 2017, existen tramos de atención (de 8:00 a 10:00 o a partir de las 14:00 de tarde donde el grado de ocupación es muy bajo, concentrándose la atención en la franja horaria de 10:00 a 14:00⁴.

Gráfico 4: Media mensual de llamadas telefónicas por tramo horario. CAPV 2017.



Fuente: Gobierno Vasco. Servicio de Atención Ciudadana. Informe de actividad anual, 2017.

4. Es más que previsible, a la luz de la experiencia piloto con WhatsApp que se produzca un **efecto sustitución**, es decir, que personas que pudieran utilizar el teléfono como medio de interlocución prefieran utilizar WhatsApp en su lugar. Existen estudios que apuntan a esta hipótesis preferencial: “el 96% de las personas prefiere chatear a hablar por teléfono (Rodríguez Soler, 2017)”.

⁴ Así, se puede aprovechar, por ejemplo, el primer tramo de la mañana para responder aquellas consultas que hayan podido entrar a lo largo del día anterior, fuera de horas de oficina.

En la misma línea es posible que se produzca igualmente un ligero trasvase de consultas del canal de Telegram al nuevo canal de WhatsApp, por ser éste un canal de uso más masivo.

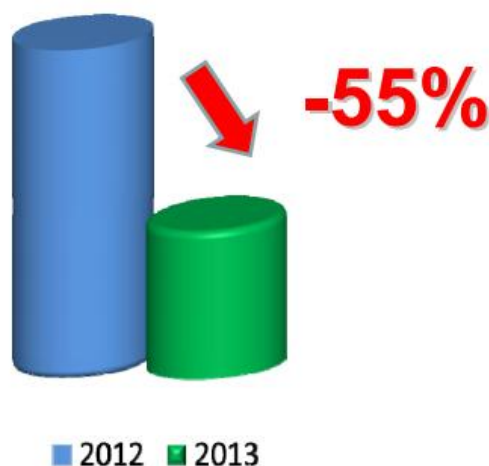
Tabla 1: Resultados finales del piloto con WhatsApp llevado a cabo por Zuzenean, totales y % (2013)

	Acumulado Octubre	Acumulado Noviembre	Acumulado Diciembre	TOTAL
Presencial	613	575	476	1664
Teléfono	110	136	103	349
Whatsapp	100	213	129	442
TOTAL	823	924	708	2455
%Whatsapp sobre total	12%	23%	18%	18%

Fuente: Zuzenean

Los resultados de un proyecto piloto con WhatsApp realizado en 2013, que analizaremos posteriormente con mayor detalle, indican una mayor demanda potencial de WhatsApp respecto al canal telefónico (18% de atenciones frente al 14% del canal telefónico).

Gráfico 5: Llamadas recibidas en el teléfono de atención telefónica municipal de Mataró 010, % (2012-2013)



Fuente: Qepea. Presentación del Servicio de Atención Ciudadana a través de WhatsApp del Ayuntamiento de Mataró en el V Congreso de Excelencia en la Gestión en las AA.PP.

Experiencias análogas de uso de WhatsApp, como la efectuada por el ayuntamiento de Mataró, muestran una tendencia incluso más acusada. Según fuentes municipales la puesta en funcionamiento de un servicio de atención a través de WhatsApp en julio de 2013 supuso una caída del 55% en el porcentaje de llamadas recibidas. Entre julio de 2013 y abril de 2014 afirman haber recibido más de 8.000 consultas vía WhatsApp. Se produce, por tanto, una clara *canibalización* de un servicio por otro.

5. Nos permitirá **aumentar el número de llamadas contestadas**, reduciendo el actual *gap* entre llamadas recibidas y contestadas en horas punta. Cuando se llama al teléfono 012 y el servicio tiene tiempos de espera prolongados antes de ser atendidos existe una tendencia a volver a llamar aumentando las llamadas recibidas y generando una sensación de malestar con el servicio al no ser atendidos de forma inmediata. WhatsApp, por el contrario, permite recibir de forma inmediata la consulta y diferir algo más en el tiempo la respuesta, permitiendo de este modo un trasvase ágil de consultas de un canal (el telefónico) a otro (telemático), disminuyendo previsiblemente la cantidad de llamadas entrantes y, en consecuencia, reduciendo los tiempos de espera de las personas que optan por ser atendidas a través del canal telefónico.
6. **Ahorro en costes para los usuarios** del servicio. Sería previsible pensar que un servicio como el ofrecido a través del teléfono 012, con un coste económico asociado por llamada, frente a la práctica gratuidad de la comunicación vía WhatsApp, puede suponer igualmente un trasvase de consultas a este nuevo canal y un ahorro económico importante para los ciudadanos que utilizan este canal.

Según datos de la Dirección de Informática y Telecomunicaciones del Gobierno Vasco en el año 2017, más o menos, el 51,86 % de las llamadas que se han recibido en el 012 provenían de líneas móviles. El precio de una llamada estándar, sin contratos especiales tipo tarifa plana, de un cliente nuestro con una duración de 3 minutos, ha sido más o menos, según el operador de telecomunicaciones Euskaltel, el siguiente:

- Desde móvil al 012: Precio de una llamada de 3 minutos: 50c€
- Desde fijo al 012: Precio de una llamada de 3 minutos: 33,0557c€

Según esta información, el coste aproximado que ha supuesto a la ciudadanía el llamar al servicio de Atención a la Ciudadanía Zuzenean (012) durante el año 2017 ha sido el siguiente:

Tabla 2: Coste total anual aproximado para una llamada estándar de 3 minutos al servicio de Atención a la Ciudadanía Zuzenean (012), por grupo de servicio y dispositivo (móvil/fijo), 2017

LLlamadas: 01/01/2017 31/12/2017 8:00 19:30	Grupos de Servicio	Recibidas	Número de llamadas desde móvil al 012 (51,86%)	Numero de llamadas desde fijo al 012 (48,14)	Numero total de llamadas al 012	Coste desde móvil al 012	Coste desde fijo al 012	Coste Total
		(num)						
ZUZENEAN	A012	45.512	23.603	21.909	45.512	11.801	7.242	19.044
	A94	228.820						
	B012	179.972	93.333	86.639	179.972	46.667	28.639	75.306
	B94	7.939						
	G012	107.052	55.517	51.535	107.052	27.759	17.035	44.794
	G94	10.294						
Total		579.589	172.453	160.083	332.536	86.227	52.917	139.143

Fuente: Dirección de Informática y Telecomunicaciones. Gobierno Vasco.

Por otra parte, actualmente, el precio aplicable al usuario que utiliza el teléfono 012 de Zuzenean se corresponde con la modalidad tarifaria C que tiene el siguiente coste:

Tabla 3: Coste real para el usuario de una llamada al servicio de Atención a la Ciudadanía Zuzenean (012). Tarifa C

Teléfono	Desde red fija	Desde red móvil
012	Precio de llamada ordinaria fijo-fijo en el territorio nacional de una duración de 160 segundos.	Precio de llamada ordinaria móvil-fijo en el territorio nacional de una duración de 160 segundos.

Fuente: Zuzenean

Por último, debemos tener en cuenta que la cuasi-gratuidad del contacto a través de WhatsApp puede resultar en un previsible aumento del número de consultas (las opciones de pago por uso tienden a restringir el consumo).

4. Antecedentes del Proyecto

4.1. Experiencias previas con sistemas de mensajería instantánea: Piloto con WhatsApp

En 2014 se decide realizar un proyecto piloto para valorar el posible uso de WhatsApp como medio de interacción con la ciudadanía, considerando, igualmente, que podía ser un canal adecuado de comunicación con potencial de crecimiento y rápida adopción por parte de las personas usuarias de nuestros servicios. En este sentido, se planteó un proyecto piloto de casi tres meses de duración (octubre-diciembre 2014).

Tras analizar diversas posibilidades, se estimó que el servicio más adecuado para realizar una prueba de utilización de WhatsApp como canal de atención era la información relativa a los **trámites de examen de EGA**⁵. Esta decisión se debió a que este examen era realizado principalmente por personas jóvenes, un perfil de gente, a priori, más acostumbrada al uso de las nuevas tecnologías.

Analizando los datos estadísticos del año anterior (2013) se observó que el volumen de personas atendidas para este hito oscilaba en torno a las 500 consultas/mes, cantidad que se consideró asumible para el propósito evaluador inicial de este proyecto.

Tabla 4: Número de consultas relativas a la segunda convocatoria de los exámenes de EGA de 2013, por canal (totales)

	Octubre 2013	Noviembre 2013	Diciembre 2013	Total trimestre
<i>Canal presencial</i>	452	452	353	1257
<i>Canal telefónico</i>	45	93	34	172
TOTAL	497	545	387	1429

Fuente: Elaboración propia

Se observa que **la atención por WhatsApp tiene una mayor demanda potencial que la del canal telefónico** (18% de atenciones frente al 14% del canal telefónico). La gratuidad del Servicio frente al coste del canal telefónico así como la sencillez de manejo, la inmediatez del canal y, sobre todo, el target objetivo (usuarios potenciales predominantemente jóvenes y acostumbrados al uso de las nuevas tecnologías) se perfilan como las principales razones de este hecho.

La experiencia de uso de atención ciudadana a través de WhatsApp resultó muy positiva, confirmando la existencia de demanda para este tipo de servicios de mensajería instantánea.

Sin embargo, a pesar de la buena acogida del piloto inicial con WhatsApp, se decidió no continuar utilizando esta plataforma, entre otras razones, debido a las condiciones de

⁵ El Euskaldunentzako Gaitasun Aprobata (EGA) es una popular prueba de nivel de conocimiento de euskera equivalente al nivel C1 del MCER.

uso del servicio, donde se indicaba expresamente que se trata de una herramienta de uso exclusivamente personal:

“3. WhatsApp Access

1. Subject to your compliance with these Terms of Service, WhatsApp hereby grants you permission to use the Service, provided that: (i) your use of the Service as permitted is **solely for your personal use**, and you are not permitted to resell or charge others for use of or access to the Service, or in any other manner inconsistent with these Terms of Service...”

Por consiguiente, en caso de vulneración de las condiciones de uso, WhatsApp podría cancelar tanto el servicio como, incluso, su cuenta por incumplimiento contractual.

Al parecer, en ocasiones, cuando WhatsApp detectaba un uso masivo de la aplicación analizaba si su uso era personal o no y, de no serlo, procedía a dar de baja el servicio por incumplimiento de los términos del servicio.

Además, WhatsApp procedía eventualmente a modificar su API en sus actualizaciones y, en muchas ocasiones, plataformas tecnológicas asociadas a la API no funcionaban hasta que los equipos técnicos de las empresas encontraban la forma de volver a comunicarse con ella. Evidentemente, WhatsApp no daba soporte técnico a empresas, sólo a usuarios personales.

Zuzenean no podía permitirse ninguna de las premisas señaladas, es decir:

- ni utilizar un servicio cuyos términos de uso no estaban claros desde el punto de vista legal (a pesar de no utilizar el servicio con ánimo de lucro ni intención alguna de emplearlo como herramienta de marketing no solicitado, ni mucho menos para emitir spam)⁶,
- ni permitirse el lujo de utilizar un servicio sujeto a posibles caídas del servicio debido a posibles incumplimientos de los términos del servicio,
- ni mucho menos arriesgarse a la pérdida de imagen que podía suponer que WhatsApp suspendiera su cuenta de forma indefinida.

Por otra parte, en esa época, la seguridad de transmisión de los mensajes de WhatsApp estaba siendo cuestionada por su falta de robustez en cuando a los algoritmos de cifrado utilizados.

Finalmente, la aplicación oficial de escritorio de WhatsApp sólo permitía vincular a un usuario por número telefónico a través de un código QR, que se limitaba a realizar un *mirroring* de lo que aparecía en la pantalla del *smartphone* en la pantalla del ordenador. Si imaginamos escenarios de cientos de mensajes a responder en un solo día, la limitación de que una sola persona tuviera que responderlos todos era inviable. La

⁶ Con respecto a la legalidad de uso, la propia Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) usaba (y usa) WhatsApp en su canal joven, con lo cual nuestro proyecto, un canal de respuesta, como el de la AEPD se encontraría en una situación legal similar. Sobre el canal joven de la AEPD: <http://www.tudecideseninternet.es/agpd1/si-tienes-problemas.html>

alternativa, es decir, el uso de programas externos que ampliaran dicha funcionalidad a más operadores, como ya hemos visto, estaba supeditada a que la API de WhatsApp no cambiara sin previo aviso provocando, además, la caída del servicio. Tampoco esto constituía una alternativa viable.

Así las cosas, la recomendación del servicio técnico del Servicio de Atención Ciudadana – Zuzenean fue desaconsejar el uso de WhatsApp como herramienta de mensajería digital, al menos, mientras no cambiaran las condiciones de uso del servicio y uso fuera técnicamente más amigable.

4.2. Experiencias previas con sistemas de mensajería instantánea: Implantación de Telegram

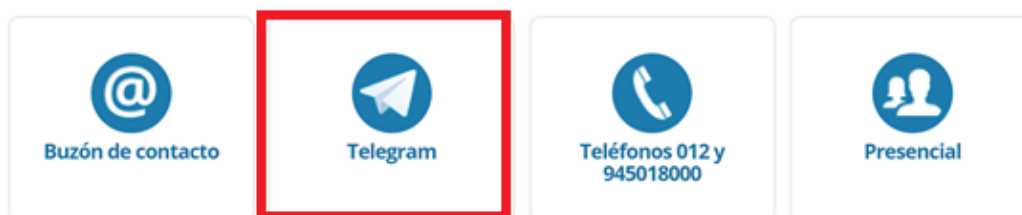
Una vez descartado WhatsApp por los problemas anteriormente mencionados, se decide la búsqueda de una alternativa viable que permita prestar un servicio de mensajería estable y con continuidad en el tiempo.

Así las cosas, tras analizar la implantación de este tipo de herramientas en el mercado se decidió implantar de forma oficial la **aplicación de mensajería instantánea Telegram** debido, fundamentalmente, a su versatilidad, seguridad y libertad de uso sin restricciones a todo tipo de organizaciones.

Para la puesta en marcha del proyecto se activó un nuevo canal de contacto en la sección correspondiente de la web gubernamental (euskadi.eus).

Imagen 1: Métodos de contacto oficiales ofrecidos por Euskadi.eus, web oficial del Gobierno Vasco

Contacta a través de Internet, por teléfono y presencialmente



Fuente: Euskadi.eus (2018).

El **horizonte temporal** de este canal tenía carácter indefinido y preveía la posibilidad de ampliación a otros sistemas de mensajería instantánea, como WhatsApp.

La experiencia previa con WhatsApp permitió una rápida adaptación de buena parte de la plantilla al nuevo entorno. Se habilitó un canal en Telegram a través del teléfono 688671234 (o bien mediante el alias @zuzenean012) y se diseñó una estrategia organizativa y de comunicación orientada a la puesta en marcha del nuevo servicio.

El diseño del proyecto de implantación del nuevo canal de atención a través de Telegram incluyó entre sus requisitos el despliegue de una serie de indicadores y la recopilación y explotación de información tanto de tipo cuantitativo como cualitativo que permitiera analizar la correcta evolución del servicio y, en su caso, adoptar las medidas correctivas oportunas.

Para ello se tuvieron en consideración dos fuentes de información: los **datos de rendimiento**, obtenidos del programa de tipificaciones⁷ que se adaptó para incluir el canal Telegram, y los **datos de percepción**, procedentes del estudio anual de satisfacción del servicio Zuzenean.

Las temáticas que suscitan mayor número de consultas son las relativas a Vivienda, Educación y Gobierno y Administración Pública, que suponen en 2017 casi tres cuartas partes del total. Si bien, los temas más consultados sufren variaciones de un año a otro, los temas relativos a Vivienda aparecen año tras año en la parte superior de la tabla.

Tabla 5: Datos del canal de mensajería instantánea Telegram (2017)

Consultas recibidas por tema (valores absolutos y porcentaje). C.A. de Euskadi. Año 2017.				
MATERIAS	RESPONDIDAS POR ZUZENEAN		ESCALADAS	
	Número	%	Número	%
Vivienda	751	31,20%	14	0,58%
Educación	636	26,42%	10	0,42%
Gobierno y Administración Pública	360	14,96%	8	0,33%
Asuntos Sociales	176	7,31%	5	0,21%
Seguridad e Interior	106	4,40%	3	0,12%
Euskera	77	3,20%	4	0,17%
Actividades Económicas	76	3,16%	3	0,12%
Justicia	47	1,95%	1	0,04%
Trabajo y Empleo	39	1,62%	0	0,00%
Cultura	27	1,12%	0	0,00%
Salud	22	0,91%	0	0,00%
Medio Ambiente	18	0,75%	0	0,00%
Ocio y Turismo	8	0,33%	0	0,00%
Transporte y Movilidad	6	0,25%	0	0,00%
Acción Exterior	3	0,12%	0	0,00%
Infraestructura y Obras Públicas	3	0,12%	1	0,04%
Urbanismo y Territorio	3	0,12%	0	0,00%
CONSULTAS RESPONDIDAS	2.358	98,0%	49	2,0%
TOTAL	2.407		100%	

⁷ Se trata de una aplicación que nos permite guardar los datos básicos de una interacción, como por ejemplo: tema, subtema, sexo, idioma, etc.

Fuente: Servicio de Atención Ciudadana del Gobierno Vasco – Zuzenean.

Si analizamos los datos relativos al total de consultas recibidas observamos que, si bien el volumen de consultas recibidas en relación con otros canales es pequeño, se produce un incremento constante y sostenido en el tiempo de las mismas. Así, por ejemplo, hay un incremento de 725 consultas, algo más del 30% entre 2017 y 2016.

Tabla 6: Datos del canal de mensajería instantánea Telegram (2017)

	2015	2016	2017
Nº de consultas	1.004	1.682	2.407
Media de consultas/mes	87	140	201

Fuente: Elaboración propia

Si bien se aprecia claramente que las interacciones que llegan a través de Telegram son muy escasas en relación al total (0,28%), no es menos cierto que buena parte de las interacciones que se realizan a través del canal presencial no se corresponden con consultas de información, sino, por ejemplo, registros de documentación u otro tipo de servicios. Debemos, por tanto, ser cuidadosos a la hora de comparar este tipo de datos al no ser equivalentes.

5. Propuesta estratégica

5.1. ¿Qué es WhatsApp Business?

WhatsApp Business es una versión especial de la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp diseñada para su uso por parte de empresas y organizaciones.

En nuestro caso, Zuzenean podrá crear su propio perfil verificado en WhatsApp y proporcionará información de interés a la ciudadanía que se ponga en contacto con nuestro servicio de atención ciudadana.

Además, esta versión *business* cuenta con una serie de herramientas para facilitar la gestión del servicio de atención al cliente dentro de ella. Entre las principales novedades destacan los servicios de mensajería inteligente, como las respuestas rápidas a preguntas frecuentes (FAQ) o los mensajes de bienvenida y de ausencia automatizados.

WhatsApp business también ofrece una serie de estadísticas muy básicas acerca del tipo de cliente (para mejorar la segmentación) y también del número de mensajes leídos y respondidos para así poder calcular el ratio de respuesta.

Imagen 2: Logotipo de WhatsApp Business

WhatsApp Business



Fuente: WhatsApp Business

Finalmente, su licencia de uso ya no está limitada a usos personales, sino que permite también su uso profesional⁸.

⁸ Para más información sobre las características de WhatsApp Business:
<https://www.whatsapp.com/business/?lang=es>.

5.2. Estrategia de implantación del canal WhatsApp

El nuevo Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020 (PEGIP 2020) retoma el interés del actual ejecutivo vasco por el desarrollo y mejora de los sistemas de interacción con la ciudadanía.

Sigue existiendo una fuerte voluntad política de impulsar la administración electrónica y de modernizar las relaciones con la ciudadanía, favoreciendo el uso de sistemas telemáticos que ahorren tiempo y eviten desplazamientos innecesarios.

Figura 2: Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020 (PEGIP 2020) - Eje 3.1.

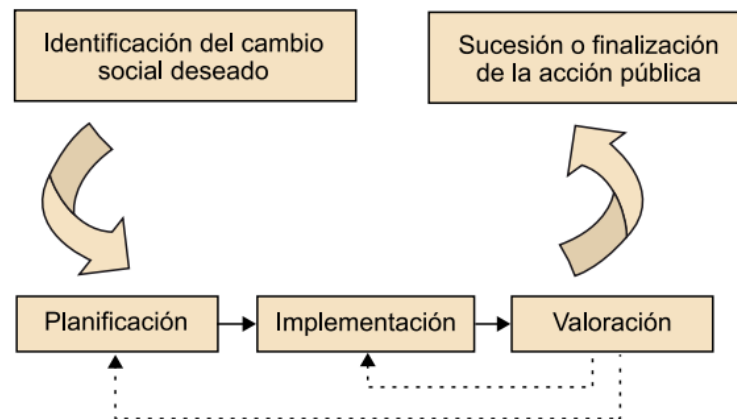


TÍTULO	3.1. Desarrollar y mejorar el servicio de atención ciudadana – Zuzenean					
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	<p>El objeto de este proyecto es el desarrollo y mejora del Modelo de Interacción con la Ciudadanía del Gobierno Vasco, que sirva para gestionar y coordinar, con una perspectiva integral, todos los servicios de interacción con la ciudadanía que ofrecen los Departamentos del Gobierno Vasco a través de los canales actualmente disponibles: presencial, telefónico e Internet.</p> <p>Para ello contamos con la plataforma Zuzenean especializada en conocer, anticipar y responder a la demanda del público objetivo de la administración del Gobierno Vasco.</p> <p>En Zuzenean se diagnostican las necesidades en base a protocolos de atención, se orienta en base a respuestas prediseñadas de información de carácter general (SharePoint Zuzenean, buzón de interacción con la ciudadanía,...) y de información de carácter particular (Aplicaciones departamentales).</p> <p>Se utilizan los diferentes canales de atención ciudadana, los tradicionales y los más innovadores: Canal presencial (oficinas de Vitoria-Gasteiz, Bilbao y Donostia-San Sebastián), Canal telefónico (012), Canal correo electrónico (buzón de interacción con la ciudadanía), Canal telefónico móvil (telegram), Canal Internet (portal zuzenean.euskadi.eus).</p>					
OBJETIVOS GENERALES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adaptar la gestión del servicio a las nuevas necesidades de Administración Electrónica derivadas de la implantación de la LPAC 39/2015. 2. Mejorar la calidad de la interacción con la ciudadanía. 3. Mejorar la gestión interna de los procesos de interacción. 4. Asegurar la adecuada coordinación de todos los agentes que participan en los diversos procesos de interacción con la ciudadanía, tanto a nivel transversal u horizontal, como a nivel departamental o sectorial. 5. Simplificar el lenguaje de las comunicaciones con la ciudadanía. 					
OBJETIVOS OPERATIVOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puesta en marcha del Sistema de Intercambio Registral (SIR). 2. Gestión organizativa del Registro de Funcionarios Habilitados. 3. Asistencia en el uso de medios electrónicos a la ciudadanía. 4. Adaptación a las necesidades de Administración Electrónica. 					
INDICADORES	Indicador	Objetivos				Tipo
	Índice de satisfacción de las personas usuarias con la calidad del servicio de atención telemático de Zuzenean (buzón de www.euskadi.eus)	2017 70%	2018 70%	2019 70%	2020 70%	Impacto
	Índice de satisfacción de las personas usuarias de la calidad del servicio de atención telemático de Zuzenean (mensajería instantánea de Telegram)	75%	75%	75%	75%	Impacto
	Índice de satisfacción de las personas usuarias de la calidad del servicio de atención presencial y telefónico de Zuzenean	82%	82%	82%	82%	Impacto
	Índice de satisfacción de las personas usuarias del tiempo de espera antes de ser atendido	80%	80%	80%	80%	Impacto

Fuente: Gobierno Vasco (2017).

El proyecto cuenta, por tanto, con el imprescindible apoyo institucional y con el encaje dentro de la misión y estrategia general del Gobierno Vasco, y está igualmente alineado con la visión y los objetivos de desarrollo en las redes sociales. El proyecto piloto previo con WhatsApp y el empleo habitual de Telegram como herramienta de interacción con la ciudadanía ratifican, de manera práctica y clara, dicho compromiso.

Figura 3. Proceso de creación de valor público



Fuente: María Luisa Roig (2017).

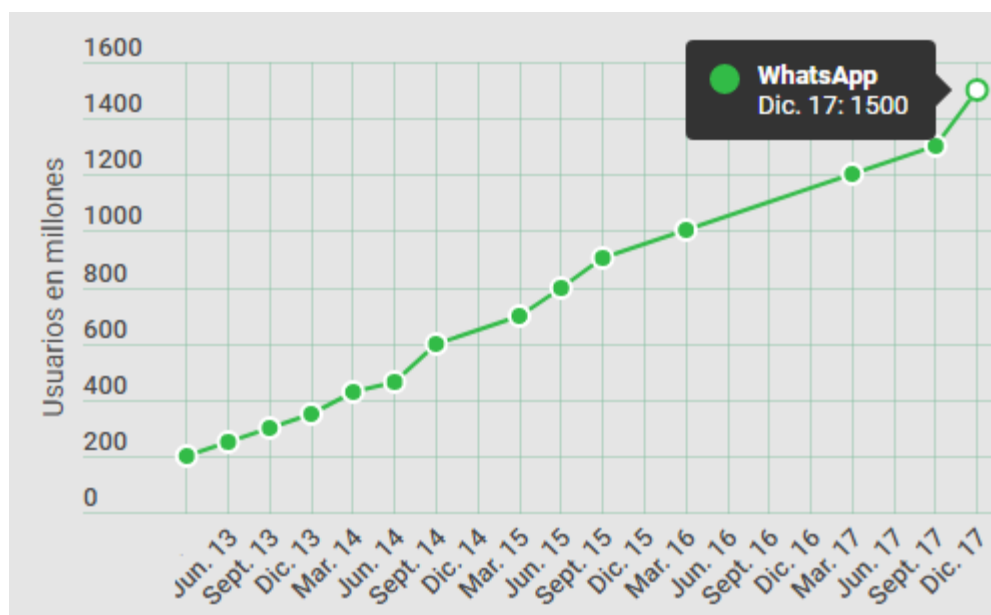
Las redes sociales deberán ser, por tanto, un instrumento más dentro de una estrategia global de creación de valor público y Gobierno Abierto que incluya la transparencia, la participación y la colaboración con la ciudadanía, las empresas y el resto de las administraciones vascas.

5.2.1. Análisis del público objetivo

El público objetivo principal está constituido por la ciudadanía de la Comunidad Autónoma Vasca, si bien se responderan consultas de cualquier lugar del mundo, siempre que estén relacionadas con los servicios que prestan el Gobierno Vasco y sus Organismos autónomos.

Las preguntas que deberíamos formularnos en esta fase son del tipo: ¿Están nuestros usuarios potenciales en WhatsApp? ¿Lo utilizan habitualmente para comunicarse? ¿Cuál es la situación de la telefonía móvil?

Si empezamos a analizar desde un nivel macro la respuesta a estas preguntas observamos que, a nivel mundial, WhatsApp es una de las aplicaciones de mensajería con mayor número de usuarios. Las últimas cifras hablan de 1.500 millones de usuarios que han descargado la aplicación (2018). Además, la tendencia parece imparable.

Gráfico 6: Crecimiento mundial mensual de usuarios de WhatsApp (en millones). 2018


Fuente: ABC (2018)

El barómetro del CIS, de febrero de 2016 dedica parte de su análisis a preguntar sobre la mensajería instantánea. Según estos datos el 70,1% de los españoles reconoce haber usado aplicaciones de mensajería instantánea en los últimos seis meses.

Si analizamos el cruce de datos por tramos de edad, el porcentaje es en general bastante alto. El 100% de los encuestados de entre 18 y 24 años dice haberlas utilizado en ese período. El dato va descendiendo según aumenta la edad, pero la bajada sólo es significativa en los grupos de 55 a 64 años (67%) y de 65 o más años, entre los que solamente un 20,2% las han utilizado y sólo un 4% afirma no saber lo que son.

Tabla 7: Utilización de tecnologías de la comunicación en los últimos 6 meses (%)

	Sí	No	No sabe lo que es	N.R.	N.C.	(N)
Teléfono móvil (llamadas y/o sms)	90,8	9,2	-	-	-	(2.478)
Correo electrónico (e-mail)	55,7	43,3	0,7	0,1	0,1	(2.478)
WhatsApp u otra aplicación (Line, Telegram, Snapchat)	70,1	28,9	1,0	-	-	(2.478)
Redes sociales virtuales (Facebook, Twitter, LinkedIn, etc.)	46,3	52,2	1,3	0,1	0,1	(2.478)

Fuente: CIS, barómetro de febrero de 2016

Para el 70,1% de encuestados que afirman haber utilizado aplicaciones de mensajería instantánea en los últimos seis meses, el 98,2% afirma utilizar Whatsapp como primera opción y, a mucha distancia, por el chat de Facebook (0,5%), Skype (0,3%) y Telegram (0,2%).

Tabla 8: Tres aplicaciones de mensajería instantánea que utiliza más frecuentemente (%)

	Primer lugar	Segundo lugar	Tercer lugar
WhatsApp	98,2	0,7	0,1
Skype	0,3	9,1	3,2
Telegram	0,2	3,5	0,5
Line	0,1	2,5	1,3
Chat de Facebook	0,5	14,3	4,5
Otra	-	1,4	0,9
Twitter	-	0,2	0,1
Hangouts	-	0,2	0,2
Messenger	0,1	0,1	0,1
WeChat	-	0,1	-
Instagram	-	0,2	0,2
FaceTime	-	0,1	-
Viber	-	0,1	0,1
BlackBerry Messenger	-	-	0,1
N.S.	0,2	8,1	4,5
N.C.	0,5	59,4	84,2
(N)	(1.738)	(1.738)	(1.738)

Fuente: CIS, barómetro de febrero de 2016

Por lo que se refiere a los datos de la Comunidad Autónoma Vasca es necesario destacar en primer lugar la alta disponibilidad de teléfonos móviles entre la población vasca (97,1%), prácticamente una línea por habitante.

Tabla 9: Población de 15 y más años de la C.A. de Euskadi por equipamientos de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y televisivos en el hogar, según territorio histórico (%). 2017

	C.A. de Euskadi	Araba/Álava	Bizkaia	Gipuzkoa
Total (en miles)	1.851,0	273,3	974,8	602,9
Ordenador	77,9	77,4	77,8	78,4
Internet	85,3	85,5	84,7	86,2
Teléfono móvil	97,1	97,6	97,5	96,2
E-Mail	80,0	79,1	80,0	80,3
Parabólica	14,7	14,7	14,7	14,6
TV de pago	34,5	30,0	34,2	36,9
TV por cable	35,2	27,9	35,5	38,1
TV por Internet	10,7	13,9	9,6	11,0
Vídeo	30,8	31,8	30,9	30,2
Disco para grabación TV	24,7	25,9	24,3	24,7

Fuente: Eustat. Encuesta sobre la sociedad de la información. Familias (31 de Mayo de 2017).

También se ha detectado que **los accesos en movilidad aumentan año tras año**, hasta tal punto que las cifras de acceso a la información web de la administración pública vasca (euskadi.eus) mediante dispositivos móviles crecen año tras año acercándose a las cifras de acceso mediante ordenadores convencionales.

Gráfico 7: Dispositivo de acceso al portal del Gobierno Vasco: Euskadi.eus (2017)

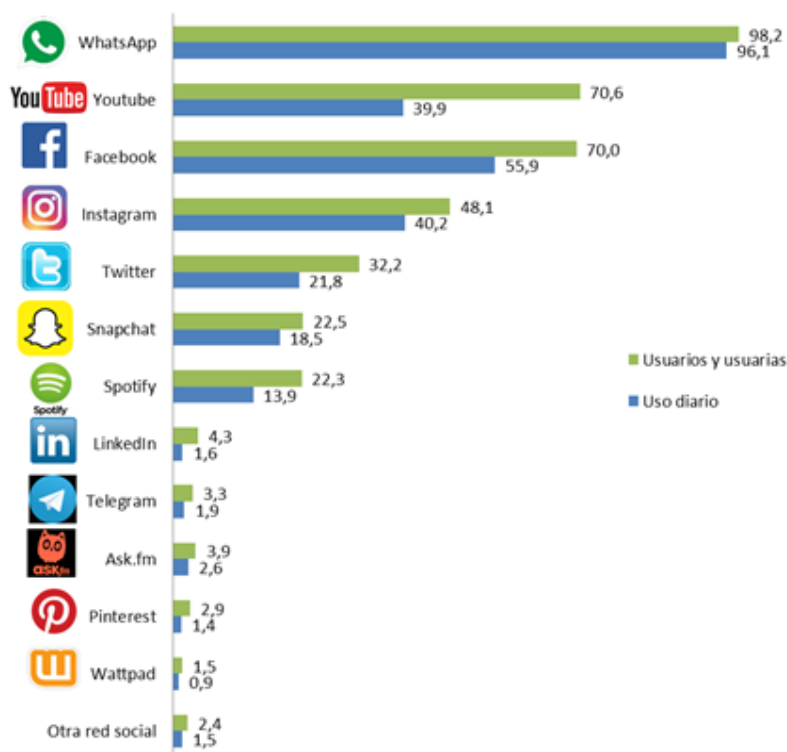


Fuente: Euskadi.eus (2017).

Por otra parte, a pesar de no existir datos comparables a los del barómetro del CIS referidos al uso de sistemas de mensajería móviles extrapolables al conjunto de la población vasca, si podemos reseñar el estudio “La juventud vasca en las redes sociales” de 2016 efectuado por el Observatorio Vasco de la juventud entre personas de 15 a 29 años.

Dicho estudio arroja un monopolio absoluto de WhatsApp como canal de comunicación entre la juventud de Euskadi (98,2% de uso y 96,1% de uso diario).


















Gráfico 8: Personas jóvenes de Euskadi de 15 a 29 años usuarias de redes sociales y uso diario de cada una de estas redes (%), 2016



Fuente: Observatorio Vasco de la juventud (2016)

El desglose de uso diario por sexo y grupos de edad no arroja diferencias significativas. WhatsApp es algo más usado por las mujeres (un 2,5% más) y hay unas décimas más de uso en la franja de edad de entre 20-24 años.

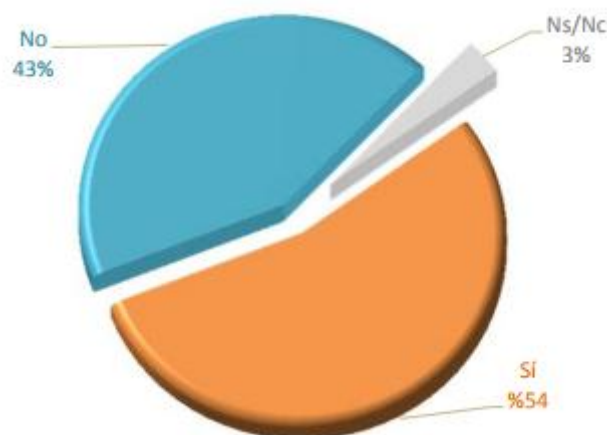
Tabla 10: Uso diario de cada una de las redes sociales, según sexo y grupos de edad (%), 2016

	TOTAL	Sexo		Grupos de edad		
						
		Hombres	Mujeres	15-19 años	20-24 años	25-29 años
 WhatsApp	96,1	94,9	97,4	95,7	96,5	96,2
 Facebook	55,9	49,6	62,4	34,9	64,8	65,7
 Instagram	40,2	37,0	43,5	62,5	42,3	20,0
 Youtube	39,9	44,6	35,0	45,9	41,9	33,4
 Twitter	21,8	23,5	20,1	27,0	24,9	15,0
 Snapchat	18,5	16,0	21,1	44,9	10,9	3,1
 Spotify	13,9	12,8	15,0	18,5	12,4	11,3
 Ask.fm	2,6	2,3	2,9	8,0	0,3	0,2
 Telegram	1,9	2,9	0,9	2,1	2,0	1,8
 LinkedIn	1,6	1,9	1,4	0,2	0,7	3,6
 Pinterest	1,4	0,6	2,2	1,2	1,9	1,1
 Wattpad	0,9	0,4	1,4	2,0	0,5	0,4
Otras redes sociales	1,5	1,8	1,2	1,1	1,4	1,9

Fuente: Observatorio Vasco de la juventud (2016)

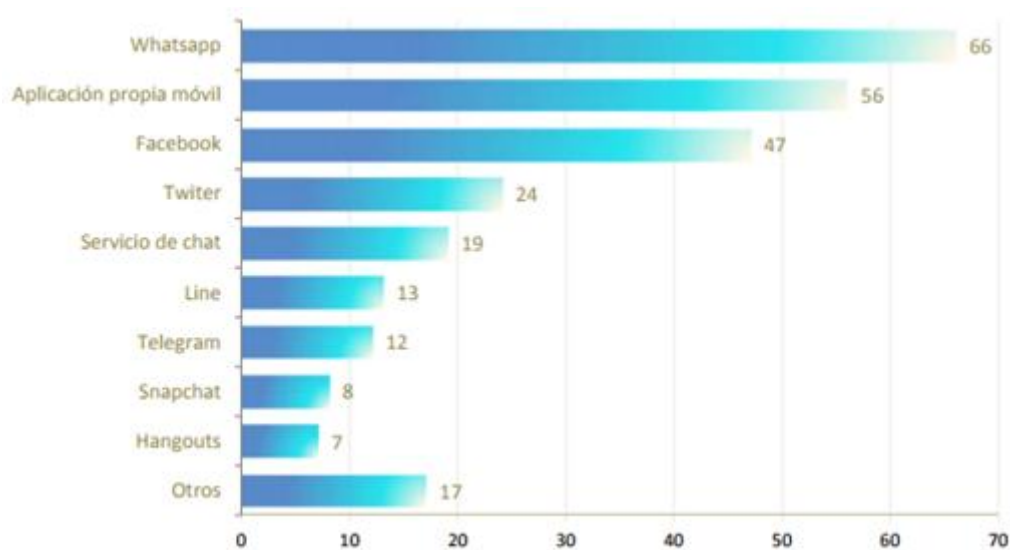
Finalmente, analizamos los datos obtenidos en relación a una serie de preguntas sobre el uso de redes sociales (2015) realizadas a usuarios del servicio Zuzenean en el marco del estudio anual de satisfacción.

Grafico 9: ¿Le gustaría que Zuzenean prestara sus servicios a través de redes sociales o sistemas de mensajería instantánea? (%)



Fuente: Siadeco, 2015

Gráfico 9: Redes sociales y sistemas de mensajería instantánea en los que le gustaría que Zuzenean prestara sus servicios (% sobre el 54% que manifiesta interés)



Fuente: Siadeco, 2015

De estos gráficos podemos inferir que algo más de la mitad de los usuarios de Zuzenean encuestados tienen interés en el uso de tecnologías afines a las redes sociales como medio de interacción con la Administración pública del País Vasco.

Curiosamente WhatsApp y las aplicaciones para móviles resultan las opciones más mayoritarias sobre otro tipo de servicios a priori más consolidados como Facebook o Twitter. Telegram también aparece a bastante distancia con un 12% de las preferencias.

Todos los datos analizados inducen a pensar que, en efecto, hay una amplia masa crítica de usuarios potenciales para nuestro proyecto de canal de atención a través de WhatsApp Business.

5.2.2. Estrategia institucional y social media

Siguiendo a Díaz Méndez y Cortés Abad (2014) podemos afirmar que la estrategia de una política sectorial concreta, como es la ampliación de los canales de atención ciudadana mediante nuevas formas de interacción y, en concreto, alineado con dicha política, la puesta en funcionamiento de un futuro canal de atención a través de la nueva aplicación WhatsApp Business, siempre debe estar enmarcada en la **estrategia institucional** digital de la organización. En este caso, marcada por los ejes estratégicos del Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020 (PEGIP 2020), del cual ya hemos hablado anteriormente.

Además de las estrategias de gobierno resulta cada vez más importante la **participación social** en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, “cada vez más, algunas

organizaciones públicas están considerando al colectivo de ciudadanos internautas como grupo de interés prioritario. Esto implica conocer con detalle las necesidades y expectativas de este grupo, que deberá ser objeto de mayor análisis y medición, para poder ofrecer cada vez mejores servicios, nuevos servicios o, incluso mejores rendimientos (en ahorros y productividad) para la organización (Díaz Méndez y Cortés Abad, 2014)”.

En este sentido, en los estudios de satisfacción anual de Zuzenean se han incluido preguntas relativas a los servicios de mensajería instantánea, con el resultado de que dos de cada tres encuestados demostraron interés en el uso WhatsApp por parte de la administración.

No olvidemos tampoco que, en el pequeño piloto que se realizó con esta aplicación, la experiencia de uso de WhatsApp superó en número de consultas a las realizadas por teléfono. Parece existir, por tanto, un alineamiento tanto político como ciudadano en cuanto al interés prestacional de este tipo de servicio.

En esta fase descubriremos si nuestro despliegue de objetivos e indicadores estratégicos ha sido el correcto y acorde a la estrategia institucional planteada. Si es así, seguiremos monitorizando la evolución futura de los mismos hasta comprobar que no existen desviaciones futuras y, en caso contrario, se adoptarán previamente las medidas correctoras necesarias para acercarlas al cumplimiento de la estrategia institucional.

Si bien, inicialmente, nuestro objetivo es darnos a conocer e ir aumentando el número de personas que se comunica con nosotros a través de WhatsApp generando una masa crítica de usuarios y prescriptores de nuestro canal, a medida que nuestro servicio se vaya consolidando resultará necesario empezar a medir el *Social Media Return on Investment (ROI)*, es decir, “la rentabilidad que vamos a obtener de los medios sociales, y medirla supone comparar beneficios, impactos u objetivos conseguidos, en relación a los medios que hemos tenido que disponer para lograrlo” (Díaz Méndez y Cortés Abad, 2014).

A este respecto, el **coste de nuestro proyecto** es muy bajo, cercano a cero. El proyecto se desarrollará con personal y recursos propios del Gobierno Vasco. La gestión del proyecto será llevada a cabo por personal del servicio de atención telefónica 012 y no se prevé ningún cambio en los equipos informáticos.

Se espera, en base a las experiencias previas anteriormente analizadas, un *efecto sustitución* del canal telefónico al WhatsApp, especialmente en la franja de edad más joven, por lo que no se contempla inicialmente la necesidad de reforzar el servicio de atención con la contratación de nuevo personal y/o posibles contratos de acumulación de tareas. Además, las herramientas de análisis y monitorización existentes para Telegram, debido a su analoga naturaleza, pueden ser reutilizadas, con pequeñas modificaciones, para su uso con WhatsApp.

Por otra parte, el retorno de **beneficios** de una acción institucional como está emprendidos por una institución pública es en muchos casos difícil de cuantificar y valorar. Se trata de una de las fases más complejas puesto que es complicado evaluar el resultado de la gestión en relación al grado de creación de valor público y al cambio social conseguido. Dicha evaluación resulta, en cualquier caso, necesaria para conocer si la acción de la planificación estratégica pública ha contribuido a generar los cambios sociales previstos. En caso contrario, se deberían adoptar las correspondientes acciones correctoras.

Figura 4: Social media ROI y su contribución a objetivos institucionales



Fuente: Díaz Méndez, Antonio y Cortés Abad, Óscar (2014)

5.2.3. Definición de objetivos e indicadores

El primer paso, por tanto, es tener claro cuáles son los objetivos institucionales, cuáles los objetivos social media que contribuyan a los mismos y que indicadores “blandos” seleccionamos para hacer un seguimiento de resultados.

El **objetivo institucional principal** es, en nuestro caso, la ampliación del servicio de atención ciudadana a nuevos canales digitales de interacción y, en concreto, la implantación de un nuevo canal de atención que haga uso de la aplicación de mensajería instantánea WhatsApp. Se trata de un objetivo de tipo instrumental que tiene fácil comprobación y que debería ser el resultado lógico de la correcta puesta en funcionamiento de la estrategia de implantación y del despliegue del plan de acción, que tendría como culminación la puesta operativa en servicio del nuevo canal.

Evidentemente, la mera puesta en funcionamiento de un servicio no supone garantía alguna de que se hayan hecho bien las cosas ni de que el funcionamiento del mismo sea el óptimo deseado. Es aquí donde entra en juego la evaluación de los **objetivos “duros”, los vinculados a la estrategia social media**. Los indicadores “duros”, son

“aquellos que tienen relación directa con el negocio, en términos cuantitativos o cualitativos” (Díaz Méndez y Cortés Abad, 2014). Al analizarlos comprobaremos si están contribuyendo a que nuestro servicio cumpla unos estándares mínimos de calidad y eficiencia en sintonía con los objetivos institucionales.

Los indicadores asociados a esta estrategia estarán relacionados con:

- La mejora de la calidad de la interacción con la ciudadanía.
- Favorecer el cumplimiento del derecho efectivo de los ciudadanos de relacionarse electrónicamente con la Administración.
- Evitar desplazamientos y esperas innecesarias mediante el uso de tecnologías digitales.
- El aumento del número de consultas en canales electrónicos frente a los canales tradicionales⁹.
- La mejora de la usabilidad de los servicios públicos electrónicos utilizando herramientas de uso común y con una curva de aprendizaje muy corta.
- La evolución de la presencia en Internet del servicio Zuzenean.
- A nivel más global, complementar la oferta de servicios electrónicos del Gobierno Vasco.

Cualquier proyecto que pongamos en marcha requiere controlar, medir y evaluar los efectos de nuestra actividad, tanto en términos de impacto en las políticas públicas en las que pretendemos incidir (*outcomes*), como en los resultados concretos (*outputs*) de la interacción (Díaz Méndez y Cortés Abad, 2014).

Con respecto a nuestro proyecto de WhatsApp nos encontraremos con una serie de limitaciones puesto que tanto las herramientas más utilizadas para medir la actividad en redes sociales (klout, Hootsuite o TweetReach) como muchos de los indicadores empleados (seguidores, compartidos, me gusta, retwits, menciones, etc.), no tienen su equivalente en una plataforma de mensajería instantánea. Nos adentramos, por tanto, en un territorio nuevo, con muy pocas referencias en esta materia.

Por otro lado, las estadísticas que proporciona WhatsApp Business de forma nativa son muy pobres (no hay tiempos ni métricas y la segmentación es muy complicada) por lo que los parámetros de las consultas que nos interese explotar deben clasificarse a mano a través de aplicaciones externas. Imaginamos que el desarrollo de la aplicación y su posible monetización vía futuras licencias de uso de pago, conllevará un mayor nivel

⁹ Si bien la puesta en marcha de un servicio como el propuesto puede suponer un descenso más o brusco y notorio de, por ejemplo, las llamadas telefónicas, no es menos cierto que debemos estar atentos a los nuevos servicios de tipo digital (sistema de intercambio registral, registro electrónico, digitalización de procedimientos masivos) que pueda implantar el Gobierno porque también ahí se puede encontrar la causa de una hipotética disminución de atenciones en los canales de atención tradicional.

de sofisticación y posibilidades de monitorización de resultados. Por otra parte, el uso de programas externos que hagan uso de la API de WhatsApp automatizando los resultados, por otra parte, choca contra los términos de servicio impuestos por WhatsApp y resulta poco operativo¹⁰.

En cualquier caso, y a pesar de dichas limitaciones, hemos definido una serie de **indicadores “blandos”** que están relacionados con factores de tipo cuantitativo, relativamente fáciles de monitorizar con las aplicaciones de tipificación y seguimiento que hemos analizado anteriormente. Así, por ejemplo:

- Número y evolución de consultas recibidas.
- Número de quejas, sugerencias y agradecimientos en relación al servicio.
- Cumplimiento de tiempos de respuesta.
- Número y evolución de consultas respondidas directamente o escaladas.
- Número y evolución de consultas por temática.
- Número y evolución de consultas por tipología de consulta.
- Número y evolución de consultas por sexo.
- Número y evolución de consultas por idioma (castellano/euskera).

Por otra parte, existe la posibilidad de realizar encuestas online de satisfacción a los usuarios de servicio una vez que hayamos respondido a las cuestiones que nos planteen. Por ejemplo, solicitándoles valorar nuestra atención y adjuntando un enlace a un pequeño cuestionario. En dichas encuestas se podrían valorar igualmente ítems de interés como:

- Satisfacción global con el servicio
- Frecuencia de utilización del servicio.
- Dispositivo de acceso al servicio.
- Satisfacción con la calidad de la respuesta.
- Satisfacción con tiempo de respuesta.
- Facilidad de uso de la aplicación
- Propensión a volver a utilizar el servicio
- Recomendación de uso del servicio

¹⁰ Whatsapp no publicita su API y, además, es conocida por los cambios que realiza en la misma para que los productos de la competencia que logran conectarse mediante ingeniería inversa sufran microcortes de servicio, hasta que estos encuentran la forma de volver a conectarse. También ha hecho uso frecuente de su equipo legal para terminar con proyectos externos a la aplicación que hacen un uso extraoficial de dicha API.

Además, se podrían incluir algunas preguntas abiertas que nos ofrezcan una visión más cualitativa del servicio del tipo: ¿Qué aspectos mejorarías? ¿A través de qué otros canales digitales te gustaría que Zuzenean prestara su servicio? ¿Qué nuevos servicios incluirías en este canal por WhatsApp? ¿Te gustaría recibir información sobre determinadas áreas de interés?

También resultaría recomendable que el cuestionario recogiera, de forma anónima, algunas variables independientes (sexo, edad, idioma de atención, nivel de estudios, provincia de residencia, etc.) que consideremos de interés para conocer de primera mano el perfil-tipo de usuario que accede a nuestros servicios y las características principales de los usuarios del canal.

Si bien un cuestionario online es la herramienta más sencilla, rápida y económica para obtener una serie de datos iniciales de interés, también se podrían emplear, llegado el caso, técnicas más sofisticadas como: entrevistas abiertas en profundidad (EAP), grupos de discusión, cliente misterioso, etc. en función de nuestras necesidades e intereses.

6. Plan de acción para implementar una estrategia de atención ciudadana con WhatsApp Business

6.1. Recursos humanos y técnicos

En relación a los recursos humanos, las necesidades especiales que se prevén no van a ser muy exigentes. El servicio de atención a través de WhatsApp Business va a ser prestado inicialmente por profesionales del ámbito de la atención ciudadana (33 puestos de atención) que trabajan actualmente en el canal atención telefónica; La persona coordinadora del canal telefónico será la responsable de gestionar la atención del servicio y de dimensionarlo adecuadamente en función de los posibles picos de demanda.

Es importante señalar que este equipo humano es el que proporciona actualmente el servicio de atención a través de Telegram, que no deja de ser una herramienta de mensajería instantánea, lo cual permitirá idealmente una transición suave.

Con respecto a las **necesidades materiales**, no se prevé que sean muy exigentes:

- a) Un terminal Android móvil con una línea de datos móvil dedicada¹¹.
- b) Instalación y configuración de la aplicación WhatsApp para PC para que los agentes puedan interactuar desde sus PCs de escritorio.
- c) Adaptación de la aplicación corporativa de tipificaciones estadísticas para registrar en una base de datos propia la información de interés de nuestras interacciones con la ciudadanía (y por realizar el oportuno seguimiento y evaluación de resultados). El interface será el mismo que se utiliza actualmente para tipificar las consultas de Telegram, por lo que el proceso de desarrollo debería ser rápido y sencillo.

¹¹ Se usará, de hecho, el número de teléfono 688671234 para establecer sinergias con los usuarios de Telegram que ya tengan este número agregado a sus contactos.

Imagen 3: Ejemplo de Tipificación de una consulta de Telegram

Fuente: Zuzenean

- d) Creación un panel en el escritorio de Tramitagune (es un repositorio de información gubernamental en tiempo real) donde se muestren los datos volcados en la base de datos de WhatsApp y desde donde se puedan realizar búsquedas en función de una serie de parámetros. Nuevamente el panel será similar al que ya existe para Telegram, valorándose, incluso, la posibilidad de incorporar ambos datos en una única tabla que recoja conjuntamente los datos globales de ambos sistemas de mensajería instantánea.

Imagen 4: Ejemplo de panel de datos de Telegram en Tramitagune

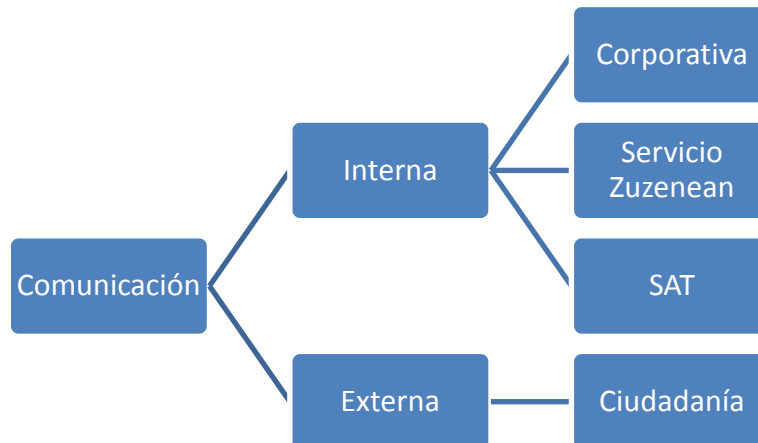
Tema	Nº de consultas	Respondidas	Idioma					Sexo			Tipo de consulta
			eu	es	H	M	NS/N	H	M	NS/N	
Acción Exterior	1	1	1	0	1	1	0	0	0	Información	1
Actividades Económicas	7	7	7	1	6	1	0	6			7
Asuntos sociales	18	18	18	2	16	3	6	9			18
Cultura	1	1	1	1	0	0	0	1			1
Educación	41	40	40	9	32	10	10	21			41
Euskera	4	4	4	3	1	3	0	1			4
Gobierno y Administración Pública	17	17	17	2	15	5	4	8			17
Infraestructura y Obras Públicas	1	1	1	0	1	1	0	0			1
Justicia	4	4	4	0	4	0	1	3			4
Medio Ambiente	4	4	4	1	3	3	1	0			4
Total			179	25	154	61	37	81			179

Fuente: Escritorio Tramitagune, Gobierno Vasco (2018).

6.2. Comunicación

La base para desarrollar con éxito cualquier tipo de proyecto de esta naturaleza pasa necesariamente por la implicación de todos los agentes sociales relacionados con el mismo.

Figura 5: Agentes sociales implicados en la comunicación del proyecto



Fuente: Elaboración propia

Para ello resultará necesario, en primer lugar, **comunicar internamente**, dentro del Gobierno vasco, las características del nuevo servicio que se quiere implantar. Se deberá informar a las direcciones de servicio de los respectivos departamentos de la apertura del nuevo canal y, en su caso, de cómo les afectaría la puesta en marcha del mismo. Además, se deberá publicar una noticia en la intranet corporativa (Jakina) con información relativa al canal y explicando el impacto interno en la organización del nuevo servicio.

Con respecto a la comunicación interna a los trabajadores del servicio Zuzenean, se celebrará una reunión con el equipo de coordinación del mismo para informar con un mayor nivel de detalle de las características y tiempos de despliegue del proyecto. Se abrirá una línea de interlocución directa con los agentes y se publicará toda la información interna del proyecto en la plataforma colaborativa (SharePoint) del servicio Zuzenean, abriendo igualmente un hilo en el foro de dicha plataforma.

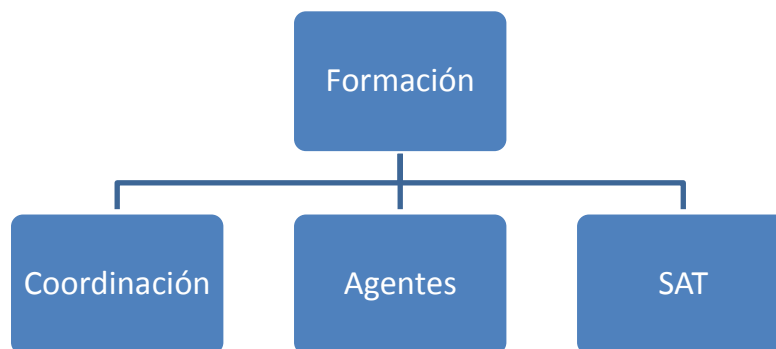
Finalmente, se celebrará una reunión con los responsables de la asistencia técnica (SAT) a los trabajadores del Gobierno Vasco para informarles de la puesta en marcha del servicio y de las características técnicas del mismo. Ellos serán los responsables de solucionar las incidencias técnicas (problemas de configuración, caídas de red, etc.) que pudieran suceder durante la prestación del servicio.

Por otra parte, resulta necesaria igualmente la comunicación exterior de nuestro servicio, en definitiva, darlo a conocer a nuestro público objetivo.

6.3. Formación

Con respecto a la formación en relación a este proyecto se prevé una formación específica basada en tres actores principales.

Figura 6: Plan de formación



Fuente: Elaboración propia

Son los siguientes:

- El servicio de Coordinación de Zuzenean, impartida por el técnico responsable del proyecto donde se presentará el proyecto, sus fases y el calendario de implantación, etc.
- Los agentes de Zuzenean responsables de la prestación del servicio de atención a través de WhatsApp Business, recibirán una formación de carácter eminentemente práctico que les permita conocer el funcionamiento y las particularidades del proyecto; dicha formación incluirá no sólo el manejo de la aplicación, sino también aspectos relativos al lenguaje, al estilo de redacción propios de este canal, pautas en materia de seguridad y protección de datos y a la gestión de situaciones de crisis.
- El Servicio de Asistencia Técnica (SAT) deberá organizar una sesión de formación interna en la que se explique que la aplicación se incluirá en el catálogo de aplicaciones a las que se debe dar soporte técnico y dónde se analicen las posibles incidencias relacionadas con la aplicación y cómo solucionarlas.

6.4. Definición de los términos del servicio

La información que se ofrecerá sobre los servicios ofrecidos por los distintos departamentos del Gobierno Vasco y sus Organismos Autónomos será de carácter básico, correspondiéndose con el primer nivel de atención; aquellas consultas que por su naturaleza sean consideradas de carácter complejo o elaborado serán derivadas, en su caso, a otros canales de atención.

Ante la imposibilidad de determinar la identidad de nuestro interlocutor de forma fidedigna, no se ofrecerá información de carácter personal como, por ejemplo, la relativa a expedientes personales. Por su parte, los datos de estas características que pudieran recibirse serán inmediatamente eliminados.

El plazo máximo de respuesta de este servicio será de dos horas, dentro del horario de atención del servicio.

Se creará, en cualquier caso, un contenido web *ad-hoc* donde se definirán en detalle y otros aspectos de interés sobre las condiciones de prestación del servicio.

6.5. Pautas de uso y estilo

El estilo de redacción y comunicación empleado resulta fundamental para el éxito del proyecto. Considerando que el público objetivo de nuestro servicio (la ciudadanía) será de lo más variopinto, deberemos adaptar nuestro discurso a las capacidades y necesidades de nuestro interlocutor.

Es necesario conocer los códigos y estilo dominantes de los canales de mensajería online, procurando adaptar nuestro discurso a la inmediatez y agilidad de respuesta propias del mismo.

A la hora de construir relaciones con la ciudadanía pueden servirnos de ayuda un conjunto de reglas llamado netiqueta que se suelen usar en nuestras relaciones electrónicas. Por su utilidad incluimos a continuación las que el Ayuntamiento de Lorca ha incluido en su “política y guía de usos y estilo en redes sociales” y que consideramos que, en su mayoría, pueden sernos de utilidad en la gestión de las conversaciones con WhatsApp.

Figura 7: Reglas para la comunicación en redes sociales

Regla 1: Nunca olvides que la persona que lee el mensaje es humano, igual que nosotros, con sentimientos, no una pantalla a la que hablamos.

Regla 2: Sigue en la red los mismos estándares de comportamiento que utilizas en la vida real.

Regla 3: Escribir todo en mayúsculas se considera como gritar y además, dificulta la lectura.

Regla 4: Respeta el tiempo y el ancho de banda de los demás.

Regla 5: Muestra el lado bueno de tu persona mientras te mantengas en línea.

Regla 6: Comparte tu conocimiento con la comunidad.

Regla 7: Ayuda a mantener los debates en un ambiente sano y educativo.

Regla 8: Respeta la privacidad de terceras personas, hacer un grupo contra una persona está mal.

Regla 9: No abuses de tu poder.

Regla 10: Perdona los errores ajenos.

Regla 11: Nunca publiques en el perfil institucional algo que no diría en un acto institucional en público, o a los medios de comunicación, el máximo responsable de la concejalía que representas (el concejal).

Regla 12: No difundir actos contrarios a la institución de la que dependes ni mensajes de partidos políticos o reivindicaciones personales, pues se trata de una herramienta al servicio de la ciudadanía y del Ayuntamiento, no del gestor de la cuenta.

Regla 13: No se puede comprometer la imagen de la institución vinculándola a empresas o eventos ajenos a ella. No usar la cuenta para hacer spam.

Fuente: Ayuntamiento de Lorca. Política y guía de usos y estilo en redes sociales del Ayuntamiento de Lorca.

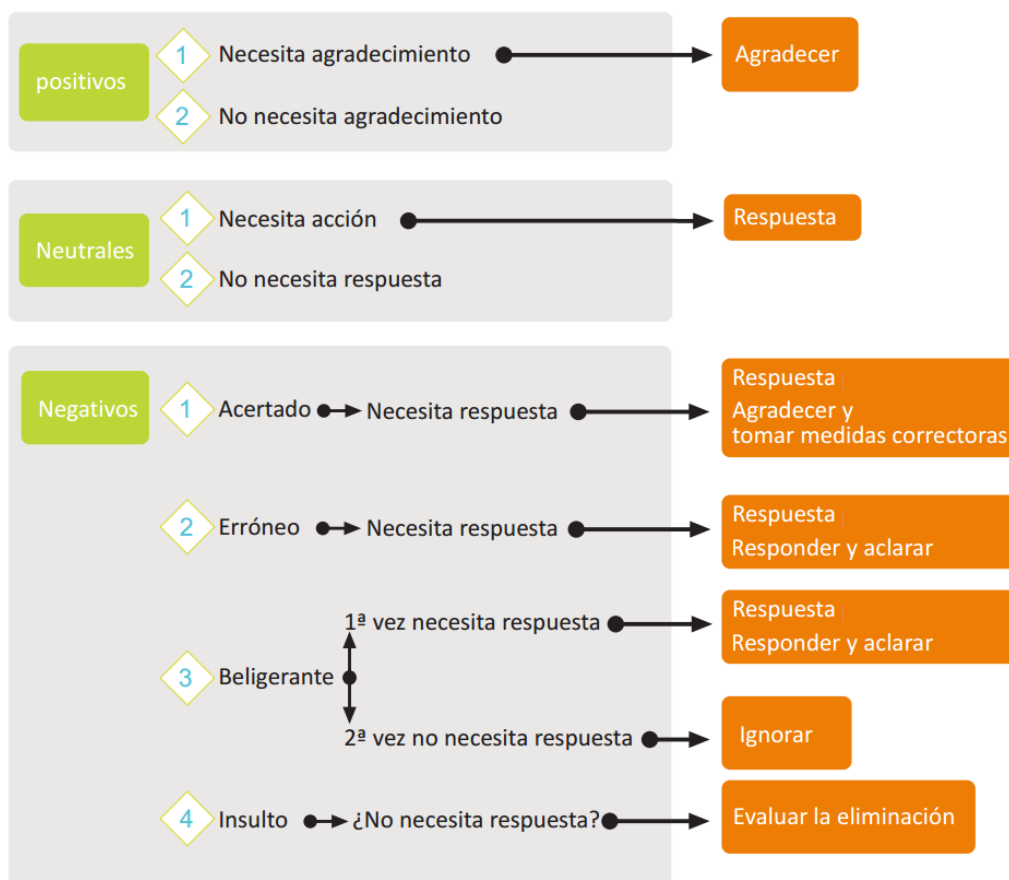
6.6. Gestión de comentarios y críticas

Si bien nuestra labor va a ser dar respuesta a las consultas planteadas, debemos establecer una serie de pautas de actuación frente a posibles comentarios de nuestros

usuarios. Esperamos y deseamos que la mayoría sean de agradecimiento por nuestra labor. No obstante, debemos estar preparados para responder a los mismos.

En primer lugar debemos establecer si el comentario requiere un agradecimiento, respuesta o algún tipo de acción por nuestra parte. Si el comentario es negativo y tiene razón además de agradecersele deberemos tomar medidas correctoras para que no vuelva a suceder. Si por el contrario es erróneo debemos responder para aclarar la situación. En cuanto a los comentarios beligerantes o insultos debemos ser cuidadosos y, por lo general, ignorarlos.

Figura 8: Pautas de uso para la gestión de comentarios en WhatsApp



Fuente: Adaptación propia al canal WhatsApp. Fuente original: Ayuntamiento de Lorca: Política y guía de usos y estilo en redes sociales del Ayuntamiento de Lorca.

Si la persona usuaria desea explícitamente hacer llegar una queja, sugerencia o agradecimiento oficial se redirigirá a dicha persona a los canales oficiales previstos a tal efecto en la Carta de Servicio de Zuzenean. Si lo solicita se le proporcionará el impreso oficial que existe para estos casos.

6.7. *Gestión de crisis*

WhatsApp, al igual que sucede en el resto de canales gestionados por Zuzenean, no está exento de la posibilidad de que surjan conflictos a la hora de dar respuesta a las interacciones con la ciudadanía.

Aunque en el caso de WhatsApp las comunicaciones no son tan masivas como en otras redes sociales como Facebook o Twitter (de hecho, lo habitual es que la interacción sea “uno a uno”), no deja de ser una información escrita, que deja constancia y que puede dar lugar a una queja, a una reclamación o, incluso, a una posible denuncia.

A pesar de seguir los consejos recogidos anteriormente podemos encontrarnos con preguntas, comportamientos o envío de ficheros inapropiados, poco precisos, ofensivos o, incluso, directamente ilegales. En estos casos impera emplear el sentido común, tratar de calmar los ánimos o, ante hechos más graves, denunciar lo ocurrido al responsable jerárquico.

También pueden producirse problemas de carácter técnico como caídas de la red de gobierno o de los servidores de WhatsApp, problemas de configuración, etc. Ante estos hechos se deberá contactar con el Servicio de Asistencia Técnica (SAT) para que analice la posible causa del problema con objeto de restablecer el servicio lo antes posible. Una vez restablecido el mismo, si la demora ha sido importante, lo que procede es una disculpa en la que se explique brevemente las causas de interrupción del servicio.

Además, puede darse también la circunstancia de que se produzcan otro tipo de incidentes como picos inusuales de demanda que provoquen la saturación del servicio o que se facilite por error una información errónea o inexacta. En ambos casos procede una disculpa y, en el segundo caso, además, resulta necesario volver a contactar con los posibles afectados subsanando los errores informativos cometidos.

Por su utilidad y simplicidad recogemos a continuación las siguientes pautas de comportamiento ante situaciones de crisis que pueden ser perfectamente aplicables a nuestro canal de atención a través de WhatsApp.

Figura 9: Pautas de uso para la gestión de crisis en redes sociales

- #1 El ciudadano siempre tiene razón
- #2 Si el error ha sido nuestro hemos de reconocerlo
- #3 Actúa siempre con calma y amabilidad en el trato
- #4 Explica que estás haciendo por solucionar el problema
- #5 Nunca discutas en línea con un ciudadano
- #6 Si las demandas del ciudadano son imposibles de atender o no es razonable discúlpate ante la imposibilidad de hacerlo u ofrécele la alternativa de una instancia superior.
- #7 Se debe hacer un seguimiento durante la crisis y posteriormente.
- #8 Documenta todo el proceso

Fuente: Ayuntamiento de Lorca. Política y guía de usos y estilo en redes sociales del Ayuntamiento de Lorca.

6.8. Seguridad y protección de datos

La seguridad y privacidad de los datos de los usuarios que utilicen nuestro servicio constituye un deber ineludible del nuevo canal de atención.

Con respecto a la **seguridad de las comunicaciones** que incorpora la propia aplicación, WhatsApp incorpora actualmente un sistema de cifrado de extremo a extremo, aunque la información se almacena en sus servidores. Además ha agregado un método de encriptación de *Open Whisper Systems*. Los mensajes se aseguran con un candado y solo el emisor y el receptor cuentan con el código/llave especial para abrirlo y leer los mensajes. Eso sí, la opción de mensajes que desaparecen al cabo de un tiempo (24

horas) está limitada a las Historias o *stories* y tampoco informa de las capturas de pantalla (ABC Tecnología, 2018).

La **protección de datos** de la información que se pueda recoger de este canal estará regulada por la legislación vigente y, en especial por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos y el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

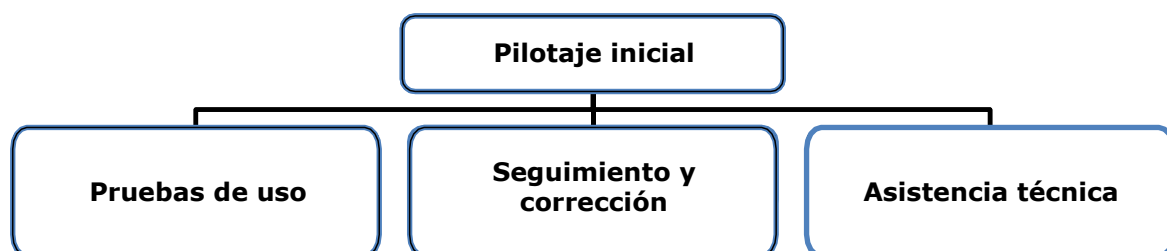
6.9. Pilotaje inicial

Tras la formación teórica al personal involucrado en la prestación directa del servicio y una vez preparados los equipos con los recursos técnicos necesarios, se procederá durante el tiempo que sea necesario, a las pruebas prácticas de uso previas al lanzamiento del servicio hasta comprobar que todo funciona correctamente y que los agentes se familiarizan con el nuevo entorno.

Se realizará igualmente un seguimiento inicial más intenso para comprobar que durante las pruebas realizadas se comunica correctamente, según las normas y criterios de estilo definidos para la plataforma, realizándose las correcciones oportunas.

Esta fase contará, al menos, con la asistencia técnica y del responsable del servicio, que serán también los responsables en último término, de decidir los ajustes técnicos y organizativos de última hora que resulten necesarios antes del lanzamiento y la comunicación externa del proyecto y, llegado el caso, si se detectan problemas graves, incluso de retrasar la entrada en servicio del canal de atención por WhatsApp.

Figura 10: Pasos iniciales para la puesta en funcionamiento del proyecto



Fuente: Elaboración propia.

Se estima que el tiempo máximo de esta fase no debería exceder el plazo de una semana.

7. Análisis y seguimiento de resultados

En esta fase se procederá a analizar toda la información que recogemos de los indicadores y de las herramientas de monitorización, con el objetivo de trasladar las conclusiones de nuestro análisis a los gestores públicos y, a través de los canales de Opendata Euskadi y del propio portal web de Zuzenean (www.zuzenean.euskadi.eus), también a la ciudadanía en general, siguiendo criterios de transparencia en la gestión y de rendimiento de cuentas público.

Por un lado, los datos de rendimiento en tiempo real de los cuadros de mando y los paneles de la herramienta Tramitagune se plasmarán en informes de actividad mensuales que recojan la actividad del canal WhatsApp y del resto de canales.

Por otra parte, en los informes y encuestas de satisfacción en relación al servicio Zuzenean se incluirán necesariamente preguntas de evaluación y valoración en relación a la calidad prestacional del nuevo canal. Resulta importante que estos estudios de percepción tengan continuidad y formen parte de un modelo coherente que permita no sólo medir sino también comparar y seguir la evolución de los resultados a lo largo del tiempo.

Zuzenean tiene definido un modelo propio, denominado “Modelo de medición de la voz de la ciudadanía”, cuyo objetivo es mantener un estado conversacional y de escucha activa continuado con la ciudadanía para desarrollar acciones de mejora continua.

Figura 11: Modelo de medición de la voz de la ciudadanía



Fuente: Zuzenean

Resulta imprescindible, por tanto, un correcto análisis de los datos obtenidos, siendo de especial relevancia el seguimiento de los mismos y la comparativa de su evolución a lo largo del tiempo. Por otra parte, los objetivos planteados deberán buscar la mejora continua y ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo.

En el logro de los mismos no debemos olvidar la aplicación de ciertos principios transversales a todas las fases del servicio, como la incorporación de criterios de calidad y mejora continua, que deberían formar parte la cultura corporativa de cualquier servicio público.

8. Conclusiones

El grado de éxito de este proyecto vendrá determinado por el grado de consecución de los objetivos planteados.

Los indicadores desplegados en el punto 5.2.3 nos facilitarán la información objetiva necesaria para validar si se han cumplido los principales objetivos propuestos al inicio del proyecto: puesta en marcha efectiva del canal de atención ciudadana por WhatsApp, mejora de calidad en la atención, reducción de desplazamientos y del número de llamadas telefónicas, aumento de uso de los canales electrónicos, etc.

Para ello se utilizarán las herramientas de gestión que hemos definido a lo largo del proyecto (gestor de tipificaciones, datos estadísticos de WhatsApp Business, gestores de datos de los canales de atención), las cuales nos permitirán obtener datos de rendimiento en relación al número y tipología de las consultas (temática, idioma, género, escalado de las consultas, tiempos de respuesta, etc.).

Además de estos datos, se obtendrán datos de carácter estadístico (tanto cuantitativo como cualitativo) según el modelo de medición de la voz de la ciudadanía implantado en Zuzenean, lo cual nos permitirá evaluar y contrastar elementos más relacionados con la satisfacción y la calidad de servicio percibida.

En relación a las hipótesis de trabajo planteadas, será necesario:

1. Corroborar si la implantación del nuevo canal de atención a través de WhatsApp supone realmente una modernización del servicio y si supone una adaptación real a las nuevas necesidades y hábitos de comunicación de la ciudadanía. Para ello se emplearán las herramientas del modelo de medición de la voz de la ciudadanía; en concreto se introducirán ítems de consulta en los cuestionarios de satisfacción para analizar si realmente se percibe así este nuevo canal o si, por el contrario, se considera irrelevante o poco propio de una institución oficial. El análisis de los resultados obtenidos mediante técnicas complementarias, como las dinámicas de grupo, y la información que nos pueda llegar a través del sistema de gestión de quejas, sugerencias y agradecimientos, nos resultará de utilidad para complementar dicho estudio.
2. La previsión inicial es que se trate de un proyecto de coste reducido, tanto en medios materiales como en cuanto a RR.HH. Se prevé que sea el equipo humano del canal atención telefónica el que atienda las atenciones que puedan llegar a través del canal WhatsApp con los medios técnicos disponibles actualmente. El análisis de tiempos de espera, de atención, de ratio de consultas por agente, etc. que nos proporciona la plataforma de gestión telefónica (Ericsson Solidus eCare) será básico para evaluar si el dimensionamiento propuesto es correcto o si, por el contrario, es necesario ampliar la plantilla (mediante incorporación de personal nuevo o mediante traslados de personal del canal presencial) y/o adquirir nuevos equipos informáticos.

3. La misma fuente de información nos permitirá validar si realmente la atención de respuestas en diferido a primera hora de la mañana (sobre todo de aquellas que puedan haber entrado fuera de horas) supone una optimización de los tiempos de atención en las hora valle (8:00 a 10:00 y por las tardes) y si se observa (y en qué grado) un reducción de las llamadas recibidas en la franja central del día (10:00-14:00).
4. Análisis previos parecen indicar un más que previsible efecto sustitución del número de consultas del canal telefónico al canal WhatsApp. En este sentido los datos varían enormemente en la previsiones, desde un 18% (piloto de Zuzenean) a un 55% (experiencia del Ayuntamiento de Mataró). Nos movemos, por tanto, en amplio terreno desconocido con pocas experiencias previas en el entorno de las AA.PP. Por otra parte, es posible que se produzca igualmente un ligero trasvase de consultas del canal de Telegram al nuevo canal de WhatsApp, por ser éste un canal de uso más masivo. Las herramientas de monitorización de consultas de estos canales (teléfono, WhatsApp y Telegram) nos permitirán analizar los datos resultantes y seguir a lo largo del tiempo este posible efecto sustitución.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que este posible efecto sustitución no será inmediato, sino que resulta razonable pensar que se irá incrementando a lo largo del tiempo hasta estabilizarse, una vez que se popularice dicho servicio.

5. Consideramos que disminuirá la diferencia entre llamadas recibidas y contestadas, especialmente en horas punta. Resulta muy habitual que, ante una llamada en espera muy prolongada, se vuelva a intentar contactar poco tiempo después generando un efecto acumulativo de entrada de llamadas. Si disminuye el número de llamadas debido al efecto sustitución previsto, este factor debería mejorar directamente el indicador que calcula el ratio entre llamadas recibidas/respondidas e, indirectamente, mejorará los tiempos de espera telefónicos, la satisfacción con respecto a la calidad de servicio, los tiempos de espera percibidos, etc.

Será, por tanto, necesario, analizar los datos de evolución temporal de este indicador en la plataforma de gestión telefónica, así como estudiar la posible mejora en la evolución otros indicadores de percepción relacionados.

6. El ahorro en costes para el usuario que supone el nuevo servicio también puede ser cuantificado. Partiendo de la información facilitada por la DIT, de un coste total para la ciudadanía de 139.143€ para todo el año 2017 y, bajo la premisa de que los contactos a través de WhatsApp tienen un coste cercano a cero (redes WIFI gratuitas, tarifas planas, etc.), se podría estimar que las interacciones realizadas a través de WhatsApp supondrán una llamada no realizada y un ahorro para el ciudadano.

De todos modos, este cálculo no debería ser directo, sino que se deberán establecer fórmulas de ponderación, puesto que la misma cuasi-gratuidad del servicio puede resultar en un aumento del número de consultas, algunas de las

cuales podrían no haberse producido si el acceso hubiera sido de pago (las opciones de pago por uso tienden a restringir el consumo).

Una vez dispongamos de estos datos podremos proceder a validar las hipótesis de partida iniciales y a corroborar (o a refutar, en su caso), si se han cumplido los objetivos generales y específicos. En caso contrario, se deberían tomar las medidas de ajuste necesarias y realizar los cambios y correcciones que se consideren adecuados para acometer con solvencia el logro de los mismos a lo largo del tiempo.

Bibliografía:

ABC Tecnología (2018): Facebook, Twitter, Instagram y WhastApp: ¿cuántos seguidores tienen?, disponible en: http://www.abc.es/tecnologia/moviles/aplicaciones/abci-facebook-twitter-instagram-y-whastapp-cuantos-seguidores-tienen-201802150936_noticia.html

ABC Tecnología (2018): Estas son las «apps» de mensajería más seguras, disponible en: http://www.abc.es/tecnologia/moviles/aplicaciones/abci-estas-apps-mensajeria-mas-seguras-201802182136_noticia.html

Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2012): Guía de usos y estilo en las Redes Sociales del Gobierno Vasco. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, accesible en: http://bideoak2.euskadi.net/redesyblogs/guia_usos_y_estilos_en_rrss_del_ejgv/guia_de_usos_y_estilo_en_las_redes_sociales_del_gobierno_vasco_v2.pdf

Agencia Española de Protección de Datos (2017): Resolución R/02302/2017, disponible en: http://www.agpd.es/portalwebAGPD/resoluciones/procedimiento_apercebimiento/procedimiento_apercebimiento_2017/common/pdfs/A-00206-2017_Resolucion-de-fecha-11-09-2017_Art-ii-culo-6-LOPD.pdf

Agencia Española de Protección de Datos (2017): Canal joven, disponible en: <http://www.tudecideseninternet.es/agpd1/si-tienes-problemas.html>

Andalucía es Digital (2017): Claves y ventajas del WhatsApp para negocios, disponible en: <http://www.blog.andaluciaesdigital.es/whatsapp-business-como-funciona/>

Ayuntamiento de Lorca (2014): Política y guía de usos y estilo en redes sociales del Ayuntamiento de Lorca, accesible en: <http://www.lorca.es/redessociales/politicayguiausosyestilosredessociales.pdf>

Centro de Investigaciones sociológicas (CIS) (2016): Estudio nº3128. Barómetro de febrero de 2016, disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3120_3139/3128/es3128mar.pdf

Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (2012), Guía Redes Sociales para Ayuntamientos, accesible en: <https://telecentros.burgos.es/sites/default/files/file/page/Gua%20Redes%20Sociales%20para%20Ayuntamientos.pdf>

Datadeg (2017): WhatsApp, LOPD y empresas. 5 Claves para cumplir, disponible en: <https://dataseg.es/proteccion-de-datos/whatsapp-lopd-y-empresas-5-claves-para-cumplir/>

Díaz Méndez, Antonio y Cortés Abad, Óscar (2014): Gestión inteligente de las redes sociales en la administración pública. Oñati: IVAP, Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea.

Generalidad de Cataluña. Departamento de la Presidencia. Dirección General de Atención Ciudadana (2010): *Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalidad de Cataluña*, accesible en: http://www.gencat.cat/web/meugencat/documents/20100607_GUIA_USOS_XARXA_CAS.pdf

Gobierno Vasco (2012): Modelo Multicanal de Atención Ciudadana del Gobierno Vasco, disponible en: http://www.zuzenean.euskadi.eus/contenidos/informacion/atencion_ciudadania_13/es_zuzena01/adjuntos/Modelo_Zuzenean%20FPDF.pdf

Gobierno Vasco (2017): Plan Estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020 (PEGIP 2020), disponible en: http://www.euskadi.eus/web01-a2govern/es/contenidos/informacion/pegip_2020/es_def/index.shtml

Instituto Nacional de Administración Pública. INAP (2015): Plan Social Media, accesible en: http://www.inap.es/alfresco_pack-portlet/alfresco?pathInfo=/d/d/workspace/SpacesStore/a240fef7-1761-476e-a184-d3d275162882/Plan_Social_Media_del_INAP.pdf

Instituto Vasco de Estadística - Eustat, (2016): Panorama de la Sociedad de la Información Euskadi 2015, disponible en: http://www.eustat.eus/elementos/ele0013100/Panorama_de_la_Sociedad_de_la_Informacion_Euskadi_2015_pdf_27MB/inf0013140_c.pdf

Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos: http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOEA-2007-12352

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A2013-12887

Ley 2/2004, de 25 de febrero, de Ficheros de Datos de Carácter Personal de Titularidad Pública y de Creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/11/19/pdfs/BOE-A-2011-18151.pdf>

Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-19814>

Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: <https://boe.es/boe/dias/2015/10/02/pdfs/BOE-A-2015-10565.pdf>

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal: <https://www.boe.es/boe/dias/1999/12/14/pdfs/A43088-43099.pdf>

Marcos Sagarzazu, Iñigo (2017): Hacia un nuevo Modelo de Atención Ciudadana. La eficacia es indispensable. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, Nº 5.

Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la SI (2018): Informe Anual del Sector TIC y de los Contenidos en España 2017, disponible en: <http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/content/informe-anual-del-sector-tic-y-de-los-contenidos-en-espa%C3%B1a-2017>

Observatorio Vasco de la juventud (2016): La juventud vasca en las redes sociales, disponible en: <http://www.gazteaukera.euskadi.eus/noticia/2016/la-juventud-vasca-en-las-redes-sociales/r58-7657/es/>

Orte, Andreu (2017). La calidad en la administración pública moderna (cap. 3). Gestión pública II. UOC. Barcelona.

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ES>

Rodríguez Soler, Eva (2016): WhatsApp para tu empresa, ¿por qué no?: claves para realizar una campaña de marketing con esta herramienta. Revista Emprendedores, Nº. 223, páginas: 46-48.

Roig, María Luisa (2017). La gestión para resultados (cap. 2). Gestión pública II. UOC. Barcelona.

Secretaría de Estado de Función Pública (2014): “*Guía de Comunicación Digital para la Administración General del Estado*”, accesible en: https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Documentacion/pae_Metodologia/pae_Guia_de_Comunicacion_Digital_para_la_Administracion_General_del_Estado.html#.Wnmeprzibcs

Tascón, Mario (2012): Escribir en Internet: guía para los nuevos medios y las redes sociales. 1ª ed. Editorial: Barcelona: Galaxia Gutenberg.

V Congreso de Excelencia en la Gestión en las AA.PP. (2015): Presentación del Servicio de Atención Ciudadana a través de WhatsApp del Ayuntamiento de Mataró, disponible en: http://www.qepea.eus/congreso2016/wp-content/uploads/2015/12/Ayto_Mataro.pdf

Vaño Sempere, Mayte (2014): “Estrategias de implantación y gestión de las redes sociales en el sector público Implantación de un Social Media Plan en la administración pública”, accesible en: <http://www.maytevs.com/wp-content/uploads/2014/09/Implantacion-Social-Media-Plan-en-Administraciones-P%C3%BAblicas-Mayte-Va%C3%B1a-C3%B3.pdf>