

## **Una necesidad post-pandémica: la imprescindible construcción del “derecho a una buena administración digital”**

*Concepción Campos Acuña*

*Primer premio*

### **Introducción**

El SXXI tiene que ser el de la buena administración, así lo afirmaba Cassese (2009), pero cuando se habla de buena administración es habitual pensar en una visión de la buena administración en relación con el modelo tradicional de funcionamiento y actuación de los poderes públicos, de la administración pública, vinculada a temas éticos y de integridad, dando por supuesta la garantía reforzada en modo constitucional de los derechos y libertades fundamentales, pero ya desde los albores del SXXI de la mano de las nuevas tecnologías la sociedad en su conjunto había comenzado a experimentar un cambio que, como veremos, rápidamente se convirtió en exponencial sin que los medios de relación con la administración en orden a mantener dicha protección en la esfera digital hayan sido objeto del adecuado dimensionamiento para preservar adecuadamente los derechos y libertades de la ciudadanía.

Tal y como han señalado Acemoglu y Robinson (2019) el Estado en cuanto actor clave en la provisión de bienestar y seguridad a la sociedad se encuentra en una encrucijada, y no será sencillo encontrar en punto de equilibrio, teniendo en cuenta además que el factor disruptivo de las nuevas tecnologías no ha sido todavía suficientemente asimilado en su doble dimensión limitativa o facilitadora del ejercicio de los derechos por la ciudadanía. Es necesaria, pues, una revisión de los paradigmas sobre los que se asienta conceptualmente la administración pública, el modelo weberiano y la nueva gestión pública, que no parecen facilitar la transformación en una administración basada en la calidad, inteligencia, adaptabilidad al cambio, innovación y capacidad de aprendizaje. Abordar esta tarea no será fácil, pues si bien los avances tecnológicos van a gran velocidad, los sistemas de gobernanza, las instituciones, las organizaciones públicas y privadas progresan de forma mucho más lenta (Ramió, 2017). A estos factores debe añadirse la multiplicación y diversificación de los actores en presencia, hasta hace no mucho tiempo pocos, previsible, fácilmente identificables y con fuerza representativa, pero sin embargo, las nuevas tecnologías y las redes sociales han provocado una tendencia a la fragmentación de este universo, del marco relacional, con la aparición de coaliciones de intereses volubles, difíciles de anticipar y gestionar, pudiendo afirmar que el monopolio del conocimiento de la realidad social, que antes radicaba en los grandes cuerpos de la Administración, hoy está difuminado en un *collage* de intereses diversos (Catalá y Cortés, 2019).

Es común afirmar que nos encontramos en la era de la gobernanza inteligente, entendida como la existencia de una generación de tecnologías disruptivas con características intrínsecas capaces de generar innovaciones disruptivas en sectores económicos, nuevos modelos organizativos y la gestión pública (Criado, 2021). Pero esa gobernanza no será tal si en el proceso de su despliegue e implementación deja atrás a una parte de la sociedad, si esa nueva gobernanza excluye a una parte de la población que, por carencia de medios y recursos, o de capacidades digitales, no puede acceder a las tecnologías, y, en consecuencia a la provisión de servicios básicos que requieran de su utilización, dejándoles desprotegidos en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, carentes de garantías, e incluso impidiendo el cumplimiento de sus deberes, correlato imprescindible de los derechos de los ciudadanos, como recoge la Carta Iberoamericana de los Derechos y los Deberes de los Ciudadanos en su relación con la Administración Pública (CLAD, 2013)

El escenario disruptivo que había provocado el despliegue de la tecnología se multiplicaba como consecuencia de un factor exógeno e imprevisible, la declaración de la pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en marzo de 2020 por la Covid-19, situándonos definitivamente, ante lo que ya se conocía como tiempos VUCA, expresión que describe, por sus siglas en inglés, un entorno caracterizado por la Volatilidad (*Volatility*), la Incertidumbre (*Uncertainty*), la Complejidad (*Complexity*) y la Ambigüedad (*Ambiguity*). El uso de VUCA pronto pasó del ámbito militar a los círculos empresarial, gubernamental y académico como reflejo del advenimiento de una “nueva normalidad”, caracterizada por grandes cambios globales e intempestivos que traerían consigo, una serie de nuevos desafíos e incertidumbres (Dziak, 2019). De estos cuatro componentes es, sin duda, la complejidad el que se presenta como el factor que vincula o engloba a los otros elementos del modelo, pues tal y como señala Covarrubias (2020), la complejidad, es causa de la incertidumbre y esta, a su vez, generadora de volatilidad y ambigüedad. Tal como lo expresaba ya Innerarity (2011), las dificultades que tenemos para hacer frente a la crisis económica, a la cohesión social o al cambio climático no se encuentran tanto en la falta de capacidad administrativa como en las dificultades cognitivas para abordar estos asuntos en toda su complejidad.

De ahí que este escenario nos haya llevado a hablar de administración líquida en referencia al concepto de modernidad líquida acuñado por Bauman (2002), en relación a una nueva realidad consumista donde todo se presenta como algo flexible y susceptible de adoptar el molde político o social que lo contiene, frente a la realidad de generaciones anteriores donde valores y dogmas se presentaban como algo sólido. Es en este punto, con la llegada de nuevas tecnologías a finales del SXX y la fuerte penetración que ha alcanzado en el transcurso del SXXI donde se produce un escenario similar en la sociedad actual, liquidez que en términos de fluidez, flexibilidad y adaptabilidad debería hacerse extensiva a la gestión pública (Campos, 2021).

Y es en este entorno VUCA tan marcado por la globalización y la disrupción tecnológica, en el que los sistemas públicos se enfrentaban a desafíos importantes, una parte de los cuales tiene que ver con las enormes oportunidades de progreso que los nuevos escenarios traen consigo, y con el insustituible rol de liderazgo que el sector público debe asumir para aprovecharlas, y para asumir todos estos cambios es necesario un modelo adecuado de gobernanza (Longo, 2019). Desafíos que, por su envergadura, tenían una considerable dimensión y presentaban auténticos retos para unas administraciones ciertamente osificadas y que en absoluto hacían presagiar el riesgo que enfrentarían a partir de marzo de 2020.

Si acudimos al *World Risks Report 2019* (World Economic Forum, 2019) y analizamos el mapa de riesgos a que estaba sometido el mundo, la economía y la sociedad, podemos observar que no se contemplaba que un fenómeno de esta naturaleza pudiera tener el impacto que generó en 2020, que estamos viendo en la actualidad, y que, probablemente, haya cambiado la forma de relacionarnos, opinión expresada por Christine Lagarde (2020), que en su condición de presidenta del Banco Central Europeo, ha apuntado cómo la economía ha cambiado y va a cambiar todavía más de la mano de esta aceleración puesta en marcha por la pandemia, en especial, vinculada al efecto acelerador en la digitalización.

Pero si algo debe permanecer es el Estado como garantía de los derechos de las personas, como garantía del derecho a una buena administración, que en la dimensión tecnológica, de la administración digital no ha sido todavía objeto de un dimensionamiento debido para establecer las correspondientes garantías que requiere, tal y como señala la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos (punto 25) “los ciudadanos son titulares del derecho fundamental a la buena Administración Pública, que consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”, de hecho, la propia Carta reconoce que “el derecho fundamental a la buena

Administración Pública se compone, entre otros, de los derechos señalados en los artículos siguientes, que se podrán ejercer de acuerdo con lo previsto por la legislación de cada país”.

Es cierto que en la gestión de esta crisis se han cometido errores y muchos, errores muy similares países tan dispares como Italia, Francia, Bélgica, Gran Bretaña, Estados Unidos o Japón, pero se trata de aprender las lecciones que las circunstancias nos permitiente extraer, pues las crisis imprevistas y graves, como la actual de salud pública ocasionada por el coronavirus, son útiles para examinar nuestro sistema político y administrativo. Crisis como la presente representan pruebas de estrés reales sobre nuestras capacidades institucionales que deben conducir a la mejora de dichas capacidades (Ramió, 2020).

### **1.- El fenómeno acelerador de la digitalización como consecuencia del Covid-19**

En 2002, la Comisión Europea señalaba que “La tecnología evoluciona rápidamente, la penetración en Internet puede dispararse, pero el cambio social requiere más tiempo. Necesita cambios organizativos, transformaciones del modo de pensar, modernización de la normativa, otros comportamientos de los consumidores y decisiones políticas”. Esta reflexión mantiene su vigencia plenamente en los tiempos actuales, casi 20 años después, significa que para que se pueda producir una digitalización extensiva de la sociedad, la economía y la Administración se requieren cambios sociales profundos que la tecnología por sí misma no puede producir, aunque pueda impulsarlos, como hemos comprobado en el pasado.

Es decir, la disrupción tecnológica requiere a su vez de la disrupción organizativa y funcional, exigiendo la revisión de las costuras tradicionales de un modelo de administración weberiano poco accesible a los vertiginosos cambios que se producen a su alrededor (Jiménez, 2020). El apelativo de disruptivo que tan frecuentemente se predica de todo lo digital, no está directamente relacionado con su capacidad de aportar innovación tecnológica a los procesos o los negocios, sino a su capacidad de transformar la sociedad (Roca, 2008).

Ya con anterioridad a la Covid podíamos afirmamr que la tecnología digital había revolucionado el tratamiento de la información y su impacto en la sociedad en dos fases: un cambio cuantitativo, en relación al volumen de información que se transmite y un cambio cualitativo, en la aplicación de la información y transformación en conocimiento, en esa última dimensión con cambios en la estructura de la sociedad y los mercados (Barrio, 2020).

Se está produciendo paulatinamente un cambio en los modelos organizativos tanto privados como públicos que esta crisis del coronavirus puede ejercer de catalizador para su aceleración. Laloux (2016 ) advierte que las organizaciones se están quedando obsoletas en los modos en los que están gestionando y que todo apunta a que está por producirse un salto crítico y trascendental en la implantación de nuevos modelos organizativos productivos. Este salto consiste fundamentalmente en profundizar al máximo en el concepto de colaboración (Tamames, 2018). Otra novedad en la literatura organizativa vinculada al impacto de la inteligencia artificial y de la robótica hace referencia a la organización exponencial (Ismail, Malone y Van Geest, 2016). El mundo digital está mostrando unos crecimientos como no se han visto nunca, la propuesta de la organización exponencial (ExO) es que las organizaciones puedan conseguir esos mismos crecimientos exponenciales exprimiendo las posibilidades de la digitalización e informatización de sus procesos, y mediante la reducción al mínimo de los activos físicos (Tamames, 2018).

La Recomendación sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública, por el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2019) a propuesta del Comité de Gobernanza Pública, destaca que una función pública profesional, competente y eficaz es un factor fundamental para fomentar la confianza en los ciudadanos en las instituciones públicas y cómo los servidores públicos y los sistemas utilizados para su gestión son un componente esencial

de la gobernanza pública, que repercute directamente en la calidad de los procesos democráticos y en la capacidad de gobierno para promover y proteger el bienestar de los ciudadanos y generar y mantener un crecimiento económico inclusivo; reconociendo que la función pública se enfrenta a nuevos retos frente a quienes deben estar facultados y capacitado para responder de manera eficaz, en particular mediante la innovación y una interpretación más importante de las cuentas, al tiempo que se mantiene estables y fiables en la prestación de servicios de manera justa y oportuna y sobre la base de los principios de la buena gobernanza.

Al fin y al cabo, los grandes retos de la Administración y de sus integrantes tienen que ver con la redefinición de sus relaciones con la sociedad y la construcción de una nueva legitimidad. Esos retos implican adquirir nuevas competencias profesionales, especialmente las digitales, y una función pública que incorpore y mejore el talento innovador y que refuerce los valores de inclusión, diversidad y representatividad” (Arenilla y Delgado, 2019). Debemos formularnos la pregunta de si es posible la transformación digital con personas que carecen de competencias digitales. En realidad, nos sitúa ante un oxímoron, administración electrónica con funcionarios analógicos, de ahí que el refuerzo al marco competencial deba ser no sólo ad extra, hacia la ciudadanía, sino también ad intra, a través de los respectivos planes de competencias digitales.

Cuando hablamos de digitalización, hablamos de un fenómeno comparable al de la electricidad en su día, en su día, la electricidad o el agua corriente y los desagües, además de la telefonía por cable (que conlleva el concepto de distancia y por tanto de conectividad) que al principio eran servicios de lujo para pocos, y ahora son necesarios para todos (Ortega, 2021). De hecho la necesidad de garantizar el mantenimiento de la actividad ha llevado a emerger con fuerza un modelo organizativo, el del teletrabajo, o *lavoro agile* en Italia, *smart work* en Holanda, por ejemplo, conocido pero poco explorado y que se ha revelado como uno de los efectos de la pandemia, en cuanto ha provocado cambios normativos en muchos países. Por ofrecer una contextualización, en Europa, un 50% de los empleados han trabajado desde sus casas en los momentos más duros de los confinamientos, y sólo un 10% tenían prisa en volver a sus lugares habituales de trabajo; la venta presencial al por menor se está viendo rápidamente sustituida por el e-comercio, que en Europa ha crecido en un 20% desde febrero; el pago en papel o moneda se está sustituyendo por el pago por medios digitales y otros cambios por el estilo (Ortega, 2021). En América Latina y el Caribe, la proporción promedio de trabajos que se puede realizar desde casa, sin embargo, es tan solo del 20%, inferior a la de otras economías de similar ingreso. Esta varía entre el 14% de Honduras y el 27% de Uruguay, en tanto que esta proporción alcanza el 41% en los Estados Unidos (Dingel y Neiman 2020).

Pero el debate es más profundo, porque no sólo importa qué porcentaje de personas pueden trabajar desde casa, sino que también es relevante quiénes son esas personas, ante la constatación de que son los trabajos de menor remuneración aquellos que no pueden ser prestados en régimen de teletrabajo. Por ello, si existe una diferencia sistemática de ingresos entre las personas que tienen trabajos que pueden realizarse desde su hogar (y, por lo tanto, se hace más probable que continúen percibiendo ingresos) y las personas que no (y, por lo tanto, están más expuestas a perder sus ingresos), podría observarse un empeoramiento en la desigualdad (López-Calva, 2020).

La declaración de la pandemia por el Covid-19 en marzo de 2020 ha permitido obtener, a nivel mundial, una radiografía completa y realista del estado de digitalización en todos los planos, social, empresarial y público. En un entorno en el que fue necesario abordar un escenario de crisis inédito, profundamente marcado por la necesidad del aislamiento social como consecuencia de decisiones también inéditas por parte de los gobiernos de todo signo político, el canal electrónico se demostró como una herramienta imprescindible para el mantenimiento de los servicios públicos, pero también para las relaciones sociales y la preservación de cierta actividad económica. La situación vivida permitía obtener un diagnóstico claro y preciso, y, en consecuencia, se evidenciaron las debilidades

en materia de administración electrónica, extrayendo como consecuencia de ello la conclusión del necesario refuerzo de las líneas de digitalización, de transformación digital, que se presenta así como una prioridad a nivel mundial.

En Europa, esta prioridad se desprende del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia adoptado por la Unión Europea, a ejecutar principalmente a través del instrumento Next Generation EU, para hacer frente a los efectos económicos y sociales de la pandemia Covid-19, y centrando sus objetivos en que las economías europeas lleven a cabo las transiciones ecológica y digital para ser más sostenibles y resilientes. Como ejemplo, en España, se han ido aprobando distintos instrumentos que giran claramente en torno a la transformación digital, como la Estrategia España Digital 2025, el Plan de Competencias Digitales, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas o la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, que nos sitúan ante nuevas realidades, con una serie de objetivos específicos y un conjunto de medidas orientadas a la Administración pública “*data-driven*”, desde la relevancia del dato y su gobernanza para la personalización de los servicios públicos, pero también orientada a una ciudadanía 360°, todo ello conjugado en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia aprobado en abril de 2021.

## **2- El lado oscuro del efecto acelerador del Covid-19 en la transformación digital: la exclusión digital y la aparición de los *sintecho digital***

A la vista del protagonismo del entorno digital resulta obligada la reflexión ¿Qué habría pasado si el confinamiento hubiera sucedido en un mundo analógico? Nadie puede dudar que la situación vivida durante el Covid-19 en un mundo analógico habría sido muy diferente, pues la clave digital es la que ha permitido, en gran medida, cierta continuidad en el funcionamiento de los servicios. Pero, lamentablemente, para una parte importante de la ciudadanía ha sido así, como si todo se hubiera parado, la falta de acceso a internet, la carencia de competencias digitales y unas administraciones que, en medio de la vorágine, no son conscientes del importante porcentaje de exclusión social han provocado una fuerte limitación en el acceso a servicios públicos, y serias restricciones al ejercicio de sus derechos, generando la aparición de un nuevo colectivo vulnerable y desfavorecido, los “*sintecho digitales*”.

Y es en ese contexto en el que resurge el debate sobre si internet debe ser un derecho humano, pues las limitaciones de actividad presencial impiden las relaciones de una parte importante de la población. La aparición de Internet diluía las fronteras espacio-temporales, caracterizado por la desterritorialidad, desnacionalización, y desregulación, que han conducido a la aparición del Quinto Poder (Fifth Estate), tal y como denominaba William H. Dutton(2012), y precisamente las fuertes limitaciones que existen han provocado que Tim Berners-Lee, inventor en 1989 la *World Wide Web*, ha expresado su alarma ante cómo algunas grandes tecnológicas se han hecho con ella y la están explotando, y está tomando iniciativas para contrarrestarlas y volver al origen de la red.

La aparición de la pandemia posicionó el acceso a las tecnologías digitales como un bien de primera necesidad, erigiéndose, de este modo, como un puntal clave para el bienestar de las personas, como la vía principal para continuar con una cierta normalidad, con el trabajo, los estudios y la socialización en un escenario de aislamiento social y puso sobre la mesa el tema de las competencias digitales.

Se ha producido la transición de una mera herramienta de comunicación que no exigía disponer de especiales conocimientos, a requerir competencias y habilidades para el desempeño profesional, una cierta capacitación académica, ante la sustitución del canal presencial por el telemático, concluyendo según el “Índice de resiliencia digital del hogar” creado con este objetivo por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) que esta “virtualización” aún es limitada.

Y es que a la hora de abordar las competencias digitales, la primera precisión que debemos realizar es que no debemos confundir las competencias digitales con la simple utilización de herramientas

tecnológicas, como un smartphone o un ordenador. Las competencias digitales van más allá, orientándose a un uso creativo, crítico y seguro de las tecnologías de la información y la comunicación, con el conocimiento y control de las principales aplicaciones informáticas, el acceso a fuentes seguras y el conocimiento de los derechos y las libertades que asisten a las personas en el mundo digital (Campos, 2020).

La definición utilizada por el Marco Europeo de Competencias Digitales para los Ciudadanos, conocido como DigComp y que proviene de la Recomendación 2006/962/CE sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, señala lo siguiente: “La competencia digital entraña el uso seguro y crítico de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) para el trabajo, el ocio y la comunicación. Se sustenta en las competencias básicas en materia de TIC: el uso de ordenadores para obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información, y comunicarse y participar en redes de colaboración a través de Internet”. En este sentido, el DigComp distribuye estas competencias en cinco áreas: información, comunicación y colaboración, creación de contenidos, seguridad y resolución de problemas. La adecuada capacitación del conjunto de la ciudadanía en competencias digitales será clave para estrechar y cerrar la profunda brecha digital existentes.

### **3.- La imprescindible revisión en la configuración del derecho a internet en la era postpandemia**

Según los datos de 2019 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones el 46,4% de los habitantes del planeta, 3.600 millones de personas, no están conectados a internet, y la tasa de penetración en la adopción de internet alcanza el 86,6% de la población en los países desarrollados, el 47,0% en los países en vías de desarrollo y el 19,1% en los países menos desarrollados, un dato que debe ponerse en el contexto del mundo post-pandemia, en el que el canal digital ha alcanzado el protagonismo absoluto en todas las facetas de la vida de las personas. La brecha digital se presenta sin duda como una brecha social (Legorburu, 2021).

Esto tiene que ver con las condiciones de partida, pues tal y como se recoge en el informe Perspectivas de la Economía Digital (OCDE, 2020) se revelan las brechas existentes entre los países y en su interior en lo que respecta al acceso a un servicio de Internet rápido y confiable. Por ejemplo, la proporción de fibra en las suscripciones de banda ancha fija en los países de la OCDE varía entre 82% en Corea y 79% en Japón y menos de 5% en Alemania, Austria, Bélgica, Grecia, Israel y Reino Unido, en cuyas zonas rurales las conexiones de alta velocidad suelen ser escasas. Los países de la OCDE cuentan con cerca del doble de suscripciones al servicio de Internet móvil de alta velocidad por habitante y tres veces más suscripciones de banda ancha fija que los países no pertenecientes a la Organización.

Según los datos de CEPAL, la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe, correspondientes al año 2019, el 66,7 % de los habitantes de la región tiene conexión a internet, el resto tiene acceso limitado o directamente no tiene acceso. La pandemia ha agravado las desigualdades, según el Informe CEPAL (agosto 2020), sobre el promedio de 12 países de la Región, el 81% de los hogares más ricos está conectado y del 28% en los más pobres, estableciendo también la distancia entre zonas rurales, un 23%, y los hogares urbanos, 67%, condicionando el acceso a la igualdad, a trabajos de mayor cualificación y profundizando en desigualdades socioeconómicas.

Por eso frente a las bondades de la transformación digital y la apuesta que por ella se hace desde todos los foros, resulta preciso evidenciar una realidad en la cual para una parte importante de la población no existe conectividad, ni acceso a internet, o teniéndolos las personas carecen de capacidades de relación en un entorno vital. Escenarios en los que la disrupción tecnológica no se

expresa en términos como *blockchain* o *machine learning*, sino en lo más básico: el acceso a internet.

Asegurar la igualdad de oportunidades en educación, en el acceso a la información, en la búsqueda de empleo o del progreso económico de grupos de población y países es una de las caras más destacadas de la defensa del acceso a internet como derecho humano. La otra, garantizar las libertades individuales de los ciudadanos mediante el uso de la web como herramienta para conseguirlas y preservarlas.

Se produce así una doble brecha digital, la de acceso a internet y la de apropiación de la tecnología, pues aunque como hemos visto, la pandemia ha hecho que la gente que era más reacia a la transformación digital se sume a ella, instituciones públicas incluidas, también es cierto que se ha evidenciado la carencia o la insuficiencia en las capacidades para abordarla, sin olvidar el impacto en términos de brecha de género.

De hecho la pandemia no ha hecho sino acelerar también la urgencia, casi emergencia, en resolver un tema que ya se encontraba en el debate público. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobaba ya en 2015 una resolución para la “promoción, protección y el disfrute de los derechos humanos en Internet” que recogía la consideración del acceso a Internet como un derecho básico de todos los seres humanos, apuntando la necesidad de que “los mismos derechos que tienen las personas offline deben ser protegidos online”, especialmente en lo que respecta a la libertad de expresión, defendida en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>1</sup>.

En la Declaración por la Asamblea General de las Naciones Unidas del acceso a Internet como derecho humano, el relator especial Frank William La Rue, señaló que “La única y cambiante naturaleza de Internet no sólo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión, sino que también forma parte de sus derechos humanos y promueve el progreso de la sociedad en su conjunto”; por lo que insta a los gobiernos a esforzarse para hacer al “internet ampliamente disponible, accesible y costeable para todos”.

También la ONU, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la OEA y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos firmaron una declaración conjunta sobre libertad de expresión e internet, para proveer el acceso universal a internet, generar mecanismos regulatorios que fomenten el acceso a Internet, especialmente en las poblaciones más vulnerables, tanto por escasez de recursos, como por encontrarse en zonas alejadas de los centros urbanos y ofrecer puntos de acceso a internet públicos (Legorburu, 2021).

Del mismo modo se ha intentado buscar soluciones en la Cooperación Digital, como la iniciativa surgida en el año 2018, impulsada por Antonio Guterres, llevando a cabo la conformación de un Panel de Alto Nivel para la Cooperación Digital (PACD), para presentar propuestas de fortalecimiento de la cooperación en el ámbito digital de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, organizaciones internacionales, instituciones académicas, la comunidad técnica y otros sectores relevantes, que presentó en 2019 la Hoja de Ruta para la Cooperación Digital (Larancuent, 2021).

En Europa puede destacarse la posición de Francia, con la aprobación de la Ley nº 2016-1321, de 7 de octubre de 2016, para una República Digital o en España, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales. Y lo mismo

---

<sup>1</sup> No obstante, la resolución fue aprobada sin consenso, rechazada por Rusia, China y Arabia Saudí y por democracias como Sudáfrica, India o Indonesia, siendo el origen de las discrepancias el artículo que condena cualquier intento de interrumpir el acceso a la información online.

sucede en otros estados como como es el caso de Estonia, declarando ya tempranamente, en el año 2000, el acceso a Internet como un derecho humano básico; Grecia, que en el año 2008 revisaba la Constitución por la resolución del Parlamento del 27 de mayo de 2008, incluyendo un nuevo derecho, expresado como que “todas las personas tienen derecho a participar en la Sociedad de la Información” o Costa Rica, donde la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia número 12790- 2010, fue más allá y reconoció el acceso a internet como un derecho fundamental.

Pero como caso paradigmático se sitúa Finlandia, que en el año 2009 aprueba un decreto en virtud del cual se establecía que toda conexión a internet debía tener una velocidad mínima de 1 megabit por segundo, y ampliado en 2015, garantizando la disponibilidad de redes de comunicación fiables, seguras y de capacidad suficiente (Legorburu 2021). Pero también iniciativas de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales como la *Electronic Frontier Foundation*, el *Berkman Center for Internet & Society* de la Universidad de Harvard o el *European Internet Forum* (Barrio, 2020). Sin embargo, el desarrollo y progresiva generalización de estas tecnologías y de los espacios digitales de comunicación e interrelación que ellas abren dan lugar a nuevos escenarios, contextos y conflictos que deben resolverse mediante la adaptación de los derechos y la interpretación sistemática del ordenamiento en aras de la protección de los valores y bienes constitucionales y de la seguridad jurídica de los ciudadanos, operadores económicos y Administraciones públicas en sus respectivos ámbitos competenciales (Carta Derechos Digitales, España, 2021).

Los impactos de la brecha digital pueden observarse claramente en un ámbito de tanta relevancia para la construcción del futuro como es el de la educación, pues la comunidad educativa se vió obligada a cambiar las aulas de los centros por las habitaciones de casa, donde enseñanza se mantuvo gracias a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Pero está situación presentó serias dificultades para el alumnado, donde no todas las familias disponían de soporte técnico ni las mismas oportunidades para acceder a ellos. Las diferentes realidades, rurales, urbanas, clase social baja, media-alta, condicionaron de un modo sustancial el acceso a un derecho básico como es la educación (García, Rivero y Guerra, 2020).

Frente a estas reflexiones alguien podría sostener la obligación de la ciudadanía de adaptarse a los nuevos tiempos que vivimos, a la tecnología, del mismo modo que en las anteriores revoluciones industriales fue necesaria la adaptación del entorno a las nuevas realidades. Podría ser, pero en dicho deber el papel de la administración pública, de los poderes públicos en facilitar dicha transición. Por una parte, facilitando el acceso a internet, avanzando hacia su configuración como un auténtico derecho, y por otra, facilitando las relaciones electrónicas, mediante distintas técnicas. Introducir nuevos comportamientos en la población ha sido históricamente un reto complejo para los decisores públicos, por ello la mayoría de las medidas que han buscado incentivar comportamientos positivos se han basado tradicionalmente en ofrecer incentivos positivos, como pequeñas recompensas económicas, o negativas como multas, sanciones o prohibiciones (Thaler & Sunstein, 2009).

Estaríamos hablando de recurrir a los nudges para introducir a la ciudadanía en la cadena relacional de la administración electrónica, pues la finalidad de aquéllos es precisamente modificar la arquitectura de las decisiones individuales, intentando cambiar el comportamiento de las personas en una dirección concreta y a un bajo coste, de tal modo que su impacto tenga en cuenta el coste-efectividad del dinero invertido, en comparación a otras intervenciones públicas más tradicionales que persiguen el mismo objetivo (Cuella, 2021).

Se trata de promover la igualdad de oportunidades para evitar una sociedad a dos velocidades, en función del acceso a las nuevas tecnologías y sus beneficios o de la exclusión derivada de esa falta de acceso, configurándose como un servicio básico universal, acompañado de la capacitación



necesaria que diluya la brecha digital (Legorburu, 2021). Porque debemos recordar que la digitalización despliega sus efectos en conjunto directo de las políticas públicas, impactando en las políticas de infraestructuras, movilidad, reforma de la administración pública, agenda urbana y rural, ciencia e innovación y con un efecto directo en la modernización y digitalización del tejido industrial y de las pymes de todos los sectores

#### **4.- El derecho a la buena administración en su dimensión tradicional**

En el año 1789 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente francesa el 26 de agosto de 1789, recogía cómo una sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada no podía decirse que tuviera constitución (16), a la vez que recogía el derecho de la sociedad a pedir a todos sus agentes cuentas de su administración (15). Se sentaban así las bases del derecho a la buena administración.

Se observa así cómo la configuración del derecho a la buena administración hunde sus raíces más allá de nuestro tiempo, pudiendo encontrar relevantes antecedentes a nivel de textos constitucionales, como en el caso de la Constitución de Cádiz de 1812 de España contemplaba expresamente la referencia al buen gobierno y a la buena administración, cuando señalaba en su breve preámbulo que “las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española () decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado”. Y que, también en España, pero en el ámbito municipal, desde el S. XVI encontramos ya presentes en muchos municipios los Autos o Bandos de Buen Gobierno, definidos por el diccionario de la RAE de 1737 como “la buena orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno”.

La incorporación del derecho a la buena administración alcanza categoría constitucional en distintos países como es el caso de la Constitución italiana de 1947 (artículo 97) o a la Constitución finlandesa (artículo 21), en España se recoge de un modo indirecto mediante la plasmación de los principios de funcionamiento en su artículo 103. Pero además de la esfera normativa, la construcción de este derecho se ha ido realizando también de la mano de la justicia. Tras tímidos avances jurisprudenciales en los que se iban fijando los perfiles del derecho a una buena administración siguiendo las líneas vertebrales de derecho comparado, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada por el Consejo de Niza de 7 y 8 de diciembre de 2000, incorporaba de un modo directo el derecho a una buena administración como un derecho fundamental para los ciudadanos de la Unión Europea, inspirándose en los derechos reconocidos en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, a través de la dicción de su artículo 41 (Fuentetaja, 2019). Este precepto reconoce el derecho de toda persona a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

Con posterioridad, el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 2005 pretendía concretar en la práctica el derecho a una buena administración establecido en la Carta, y para ello recuerda también la noción de mala administración en los términos establecidos por el Defensor del Pueblo Europeo y contenida en su Informe Anual de 1997, y aprobada por el Parlamento Europeo, según la cual : “Se produce mala administración cuando un organismo público no obra de conformidad con las normas o principios a los que debe obligatoriamente atenerse”. La conexión a nivel europeo de esta noción con el gobierno abierto se recoge en el propio artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) cuando señala expresamente que: “1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura”.

En Europa, puede afirmarse que la codificación del derecho a una buena administración es en gran medida el producto de una labor jurisprudencial, gracias a la que ha ido construyendo las bases para

su exigencia por la sociedad, y bajo el calificativo como «derecho de última generación» (Ponce, 2018). Tanto la jurisprudencia de la UE, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la de varios países de la UE, así como el Tribunal Supremo español y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas han aplicado ya el derecho a una buena administración a conflictos concretos, más allá de formulaciones genéricas, como un derecho consustancial a las tradiciones comunes a los Estados de la UE (Ponce, 2012).

En Latinoamérica asume el protagonismo absoluto la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Ciudad de Panamá, Panamá, el 27 y el 28 de junio de 2013, adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, Panamá, el 18 y el 19 de octubre de 2013. La comparación entre las dos versiones permite comprobar cómo en la Carta Iberoamericana aparece la nota de la objetividad y la de la justicia, algo que no acontece en la Norma europea, que se concentra en la imparcialidad, equidad y el plazo razonable (Rodríguez-Arana, 2014).

Debemos precisar cómo en todo sistema democrático la relación entre los conceptos de buen gobierno y buena administración es inescindible, pero a su vez, la distinción entre los niveles de gobierno y administración también constituye una premisa básica en un Estado de Derecho por lo que resulta necesaria la vertebración de esa relación para alcanzar el interés general. Hay que puntualizar que el buen gobierno y la buena administración son nociones distintas de la buena gobernanza, más restringidas y concretas, pues no incluyen a actores privados y se distinguen por la específica función a la que se refiere, aunque en ocasiones, sobre todo buena gobernanza y buen gobierno, se utilicen de forma indistinta (Ponce, 2020).

Más allá de su valor como principio regulador del funcionamiento de la administración, la jurisprudencia está acogiendo de un modo positivo el impacto real y traducción práctica en el modelo de gestión del principio de buena administración, como puede comprobarse, por ejemplo, en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo de España (sentencia de 18 de diciembre de 2019, rec.4442/2018), que entroniza el principio de buena administración, en la que se afirma que del derecho a una buena Administración pública derivan una serie de derechos de los ciudadanos con plasmación efectiva, significando que “No se trata, por tanto, de una mera fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones públicas de suerte que a dichos derechos sigue un correlativo elenco de deberes a estas exigibles, entre los que se encuentran, desde luego, el derecho a la tutela administrativa efectiva y, en lo que ahora interesa sobre todo, a una resolución administrativa en plazo razonable”.

La construcción que se ha ido (y se sigue) llevando a cabo de este derecho de nueva generación, del derecho a la buena administración, se realiza con múltiples diferentes dimensiones que actúan en la esfera de la gestión pública bien como principio de actuación y/o decisión, como derecho subjetivo del ciudadano a exigirlos, como garantía de tutela administrativa efectiva (como antesala de la «tutela judicial efectiva») y como parámetro de razonabilidad de tiempo de respuesta (Chaves, 2020).

Ahora bien, si bien es común la asociación de buena administración con las nociones de transparencia e integridad en la gestión pública, este derecho presenta otra dimensión, vinculada con la eficacia y eficiencia, que constituyen así bases primarias para alcanzar también la buena administración, conectado con la racionalización en el gasto público, racionalizando los recursos disponibles para la mejor satisfacción del interés general. Como señala Ponce Solé (2018), la buena administración no se limita a la dimensión ética y de buen gobierno, sino que puede

conformarse a nivel operativo con las cuatro E: eficacia, eficiencia, economía y ética, esta última identificada como un prerequisite de la buena administración (OCDE 1998).

### **5. Construyendo el derecho a una buena administración digital: una aproximación a su caracterización básica**

Esa buena administración conlleva implícito el derecho a relacionarse con la administración, a ejercer sus derechos, al debido respeto a las garantías del procedimiento, por eso, ante el contexto actual de digitalización debemos plantearnos la necesidad de construir el derecho a una buena administración digital, y cuáles deben ser sus características.

Debemos partir de la premisa de que el primer punto de partida para poder hablar de una buena administración digital debe anclarse en el aseguramiento del derecho de acceso a internet, de su garantía al conjunto de la población, desde un punto de vista meramente utilitarista, instrumental, pero también de un acceso libre y desde el respeto a los derechos fundamentales, alejado de los riesgos de vigilancias orwellianas, la realidad expuesta dificultarán el ejercicio del derecho a la buena administración por parte de los usuarios.

Este derecho a la buena e-Administración aspira a poner en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales, en cuanto permite que los ciudadanos conozcan, participen y decidan sobre el actuar de las administraciones públicas, se concreta también en el derecho a obtener el debido proceso electrónico (Sánchez Acevedo, 2016).

Suficientemente expuesta en apartados anteriores la relevancia de la conectividad, no sólo el acceso a internet sino un acceso a internet de calidad, que permita, en consecuencia el acceso a la administración electrónica y la dotación de las competencias digitales, resulta preciso apuntar una característica de la buena administración digital: la usabilidad de los servicios públicos digitales.

El término usabilidad se relaciona en mayor medida con el sector privado, donde se percibe como una necesidad básica en el diseño y configuración de su ventana al mercado virtual, como un incentivo de negocio, y que no parece encontrarse habitualmente entre las prioridades del sector público. En su traslación al ámbito de la gestión pública conllevaría la determinación de un diseño de los servicios electrónicos centrado en las personas usuarias, de forma que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso del servicio, es decir, garantizar la existencia de servicios digitales fácilmente usables, intentando que la relación del interesado con la Administración sea fácil, intuitiva y efectiva cuando use el canal electrónico.

La usabilidad de los servicios públicos digitales está directamente relacionada con la facilidad con la que la ciudadanía puede establecer la relación con la administración por canales virtuales, sin embargo, la tramitación electrónica en múltiples ocasiones reproduce modelos burocráticos, con lenguaje administrativo complejo y sin llevar a cabo procesos previos de simplificación, sin abordar el cambio cultural que necesita una verdadera transformación digital. Una expresión común en el sector privado no parece encontrar buena acogida en el sector público, la "experiencia de usuario", que se ha postulado como una metodología probada para abordar el reto de la optimización de recursos y la entrega de valor, no forma parte del lenguaje administrativo todavía (Campos, 2021).

En un momento en que las administraciones públicas en todo el mundo están inmersas en un proceso de transformación digital, y en especial tras la crisis del Covid-19 que ha puesto el acento en la importancia del canal digital pasando de simples pantallas de información por internet a verdaderos servicios digitales, resulta necesario introducir en las dinámicas de trabajo la investigación de usuarios, es decir, el análisis de qué demandan los usuarios, cuáles son sus necesidades y de qué manera se pueden satisfacer. Y como tal, puede referirse el ejemplo del Servicio Digital del Gobierno británico (GDS), que cuenta con un blog de investigación de usuarios, donde éstos cuentan parte de sus proyectos y experiencias. De este modo, introduce la

investigación de usuarios de una manera natural dentro del proceso de mejora o creación de servicios digitales, en la fase de descubrimiento dentro del proceso de diseño de servicios digitales (Torres Buriel, 2018).

Es necesario comprender la importancia de examinar el funcionamiento de los portales web y las sedes electrónicas de las administraciones públicas, desde la óptica de los usuarios, de la percepción del grado que permite el uso en condiciones de idéntica facilidad que su relación en otras dimensiones de la vida de la ciudadanía, donde sí se tiene en consideración la experiencia de usuario (Jiménez Meroño, 2020).

Usabilidad que se complementa con el principio de personalización y proactividad entendido como la capacidad de las Administraciones Públicas para que, partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos, tareas éstas en las que la gestión del dato se presenta como un deber inaplazable. Nos situaríamos así ante una customización o *tailoring* de los servicios públicos, adecuando la adaptación del servicio a un solo usuario sobre la base de la información que sobre el mismo tiene la administración (Velasco, 2019). Se acoge así una tendencia en el funcionamiento de los servicios públicos que viene de la mano de la generalización del funcionamiento electrónico y de los avances que la tecnologías más disruptivas, como la Inteligencia Artificial, pueden permitir, dando así un salto cualitativo, gracias, entre otras, a las potencialidades del big data, de la actuación administrativa automatizada y la inteligencia artificial posibilitarán el desarrollo y prestación de servicios públicos electrónicos personalizados y proactivos.

La introducción de esta filosofía en la cultura de funcionamiento de las administraciones públicas presenta todo tipo de ventajas, directas e indirectas, a la más evidente de la mejora en la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios públicos, facilitando la relación electrónica, permitiendo esa personalización, adaptación y anticipación de los servicios públicos a las necesidades de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios públicos como manifestación de la buena administración, al mismo tiempo que se mejora la confianza de la ciudadanía en las Administraciones públicas y su afección a ellas.

Este escenario de utilización de la información a disposición de la administración para una gestión proactiva y personalizada, ha presentado tradicionalmente diversos obstáculos, por una parte, el gran número de destinatarios y usuarios de los servicios; en segundo lugar, determinadas regulaciones defensivas u obstructivas aprobadas, sobre todo, con intención de evitar el daño a los derechos de la ciudadanía, por la vulneración de su privacidad a través de la utilización de los datos personales, máxime en un marco proteccionista como es el europeo, o respecto a la seguridad de la información); y, en tercer lugar, la escasez de recursos de todo tipo, tanto materiales, como tecnológicos y humanos para afrontar este reto (Velasco, 2020).

Las dificultades apuntadas cobran especial relevancia en el ámbito de la debida protección de datos personales, pues determina que cualquier iniciativa en relación con la utilización de la información de las personas debe sujetarse a las previsiones establecidas por el Reglamento General de Protección de Datos de la UE (Reglamento 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) (RGPD), así como, en su caso, por la normativa interna de aplicación. Ante la pregunta de si la normativa de protección de datos puede convertirse en un freno para este tipo de proyectos, la respuesta ofrecida por la doctrina concluye que las bases para el tratamiento automatizado de datos y para la elaboración de perfiles por parte de las Administraciones públicas son suficientes para permitir su desarrollo (Cerrillo, 2019).

Pero también es buena administración, aquélla que se adelanta al futuro, que se esfuerza en definir escenarios de prospectiva ante los profundos cambios de carácter tecnológico, económico, social y político del SXXI, con una elevada capacidad institucional de análisis de prospectiva, con pensamiento estratégico, anticipando el efecto de las acciones, con una visión a largo plazo, creativa y orientada al cumplimiento de objetivos puntuales (Ramíó, 2021).

Porque aunque es común la tendencia a señalar que las estrategias de administración electrónica se diseñan teniendo en cuenta al ciudadano, la realidad demuestra que más bien están orientada a la oferta, a la fase posterior en la que se limitan a poner a disposición de los ciudadanos un conjunto de servicios para su consumo. Para dar un giro a este planteamiento sería preciso que el diseño tuviese un recorrido basado en tres pasos: preguntarse por el quién, por las características del usuario, para continuar con el customer journey, el viaje del usuario, identificando los puntos de contacto entre usuario y administración, y, finalmente, identificar los momentos decisivos, y su impacto en la experiencia global para determinar un mejor diseño (Pastor, 2021).

La filosofía del ciudadano en el centro, del user-centry, parece dogmáticamente asentada en las tendencias de impulso de las corrientes de la “reinvención del Estado” y la “Nueva Gestión Pública”, desde donde se propone aproximarse al cliente, dar la voz al cliente o poner al cliente al volante (Cotino, 2021). Sin embargo, un recorrido por los diferentes modelos de administración electrónica, permite percibir que en el diseño de la administración digital no se han tenido en cuenta el diseño de las medidas necesarias para acompañar la metamorfosis del “ciudadano analógico”, al “ciudadano digital” (Pietrangelo, 2010).

## **6.- La exploración de la garantía a través de la regulación en soft law de los derechos digitales**

En el panorama internacional cabe destacar la inexistencia de una norma única para recoger todos los derechos digitales a nivel europeo, sino que están distribuidos en diferentes normas que afectan a aspectos concretos (transparencia, protección de datos, ciberseguridad, neutralidad de red,...), encontrándonos ante una fuerte atomización legislativa. En paralelo existen numerosas iniciativas gubernamentales y de la sociedad civil que abarcan la problemática de los derechos digitales. Solo unos pocos países han desarrollado una normativa específica sobre los derechos particulares en Internet, entre ellos: Brasil, Italia, Francia o España.

Los países democráticos y con estados avanzados en el bienestar recogen ya los principios fundamentales de funcionamiento de su gobierno y administración en sus respectivas Constituciones, estableciendo asimismo los mecanismos de garantía y protección. Pero esta formulación está proyectada para un mundo analógico, por lo que resulta clave proceder a sentar las bases y ordenar cómo encajan en el mundo digital, es decir, no sólo formulación sino el establecimiento de políticas e instrumentos que garanticen y refuercen los derechos fundamentales a través del uso que los ciudadanos hacemos de las nuevas tecnologías.

El concepto no es novedoso, lo novedoso es el contexto, el cambio producido por la pandemia. Ya la Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico (CLAD, 2013), contempla que la perspectiva desde la que se tiene que abordar el empleo de las TIC en la gestión pública es la del ciudadano y sus derechos, promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento. De tal modo que identifica dos objetivos inseparables en el proceso de reconocimiento del derecho de acceso electrónico a las administraciones públicas a los que alude la Carta. Por una parte, un objetivo final y directo, reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las administraciones públicas y que contribuya también a hacer estas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes. Y, por otro, un objetivo estratégico e indirecto, promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en

las personas y orientada al desarrollo. Y es que el gobierno electrónico es un elemento esencial para garantizar al ciudadano su derecho fundamental a una buena Administración (Martínez, 2007). Lo novedoso es la urgencia, la necesidad pospandémica que no permite prorrogar más tiempo la adopción de medidas concretas que conviertan las declaraciones en realidades.

Las reclamaciones de cartas de Derechos digitales o de reformas constitucionales son innumerables<sup>2</sup>. En 2018 una iniciativa de parlamentarios franceses, promovida desde el partido de Macron, trató sin éxito de modificar la Constitución y la Declaración de Derechos de aquel país. En Italia es conocida la Declaración de Derechos en Internet de la Cámara de Diputados Italiana de 26 de junio de 2015. El Parlamento europeo debatió el 5 de diciembre de 2018 sobre una Carta de derechos fundamentales digitales presentada por una asociación alemana, etc. Todos ellos partiendo del planteamiento del reconocimiento del derecho de acceso a Internet como un bien común al cual debe garantizarse el acceso universal (Lucena, 2014).

Como señala De la Quadra-Salcedo (2021) los derechos y libertades son los de siempre, enraizados en la dignidad de la persona y de los derechos fundamentales que le son inherentes como recoge el artículo 10 de la Constitución, ya que ni las nuevas tecnologías o sus avances son fuente de derecho o generadores por sí mismas de tales derechos. Ahora bien nos sitúan ante nuevos escenarios y espacios de relación y conflicto en los que la persona, su dignidad y sus derechos deben continuar siendo respetados, pero carentes de medios y herramientas adecuados para su defensa en este entorno digital.

En este sentido, debemos citar la reciente iniciativa de la Carta de Derechos Digitales de España, que se formula como objetivo ofrecer unas pautas de regulación a aplicar en entornos digitales invocando principios, técnicas y políticas de la cultura tradicional de los derechos fundamentales. La Carta reconoce expresamente en su Capítulo XVI los "Derechos digitales de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones públicas", y a los efectos de esta investigación destaca el reconocimiento del derecho de igualdad en el acceso a los servicios públicos y en las relaciones digitales con las Administraciones públicas, que no es sino un trasunto del derecho de igualdad reconocido a nivel constitucional. Pero va más allá del mero reconocimiento formal al señalar una obligación de hacer a los poderes públicos de doble naturaleza, por una parte, el deber de promover políticas públicas activas que garanticen el acceso a los sistemas y los procedimientos y, por otro, el de ofrecer alternativas en el mundo físico que garanticen los derechos de aquellas personas que opten por no utilizar recursos digitales.

Porque la superación de las brechas digitales no puede dejarse en manos del mercado, sino que requiere políticas públicas de impulso por parte de los poderes públicos, en dicho sentido la normativa española se completa recogiendo el deber de adoptar políticas de impulso de los derechos digitales, a través de lo que se denomina como Plan de Acceso a Internet con el triple objetivo de superar las brechas digitales y garantizar el acceso a Internet de colectivos vulnerables o con necesidades especiales y de entornos familiares y sociales económicamente desfavorecidos mediante, entre otras medidas, un bono social de acceso a Internet; impulsar la existencia de espacios de conexión de acceso público; y fomentar medidas educativas que promuevan la formación en competencias y habilidades digitales básicas a personas y colectivos en riesgo de exclusión digital y la capacidad de todas las personas para realizar un uso autónomo y responsable de Internet y de las tecnologías digitales.

---

<sup>2</sup> Puede citarse entre muchísimas otras la Carta de Derechos Humanos y Principios para Internet promovida por IRPC (Internet Rights & Principles Coalition); el Manifiesto por un Nuevo Pacto Digital de Telefónica; la Carta de la Comunicación de los Pueblos promovida por People's Communication Charter; la Carta de Derechos digitales promovida por European Digital Rights (EDRI); la Magna Carta 2015 promovida por British Library; la "Carta de APC sobre derechos en internet" promovida por APC (Association for progressive) o finalmente el Digital Bill of Rights presentado en junio de 2012 en Nueva York por la diputada Darrell Issa (R-Calif.) junto con el Senador Ron Wyden (D-Ore.).

Este Plan de Acceso se completará con un Plan de Actuación dirigido a promover las acciones de formación, difusión y concienciación necesarias para lograr que los menores de edad hagan un uso equilibrado y responsable de los dispositivos digitales y de las redes sociales y de los servicios de la sociedad de la información equivalentes de Internet con la finalidad de garantizar su adecuado desarrollo de la personalidad y de preservar su dignidad y derechos fundamentales.

El recurso a este tipo de instrumentos de *soft law*, en el modelo Cartas o Declaraciones de derechos digitales, se presenta como una herramienta eficaz ante la realidad de que el paso a la administración digital está suponiendo la pérdida y deterioro de derechos que los ciudadanos tienen reconocidos en su relación presencial o en papel, siendo necesario garantizar el respeto de estos derechos cuando la Administración emplea el medio digital, especialmente cuando es obligatorio para la ciudadanía. Es necesario tomar conciencia de que la transición de la administración presencial a la administración en papel no es una mera traslación de un mismo esquema de funcionamiento, exige la adaptación de categorías tradicionales para preservar los derechos de la ciudadanía, y la adopción de medidas para garantizar dichos derechos.

### **7.- El papel de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible en la consecución de la buena administración digital**

En el propósito de la (re)construcción de un mundo mejor, la gestión pública debe alinearse con la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), propósito que estaba en el horizonte con anterioridad a marzo de 2020, pero que se ha visto afectado de un modo sustantivo por la pandemia, pues tal y como ha reconocido Naciones Unidas se está constatando el impacto devastador de COVID-19 en la velocidad y la probabilidad de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De hecho El Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por la ONU pronostica, de manera similar, una disminución en 2020, y es la primera desde que se creó este indicador. Afirman que la desigualdad está en aumento, ahora hay un “cráter de COVID”, uno en el que quienes carecen de educación y habilidades, así como de acceso a la tecnología, son los primeros en hundirse cayendo así más profundamente en la pobreza; y les resulta más difícil volver a donde estaban antes de la pandemia (ONU, 2020).

La Agenda 2030 pretende avanzar hacia sociedades con un crecimiento económico inclusivo y mayor cohesión y justicia social, en paz y con un horizonte medioambiental sostenible, y en ese contexto las administraciones públicas deben ser administraciones con propósito, pues, de un modo directo e indirecto, son ejes fundamentales para su consecución y para ello necesitamos abordar otro modelo de gestión pública y que requiere del liderazgo para retomar la hoja de ruta con el liderazgo público para la recuperación. De acuerdo con la Agenda 2030 la tecnología también tiene “un gran potencial para acelerar el progreso humano”, por ello no debe subestimarse el papel que le corresponde en este planteamiento.

Porque los ODS toman en consideración la problemática expuesta en relación con el acceso a las tecnologías, a la falta de acceso a las nuevas tecnologías por una parte importante de la sociedad, y a cómo la falta de conciencia sobre esta realidad podría conducir y de hecho conduce ya a la existencia de ciudadanos de primera y de segunda, generando nuevas desigualdades, por lo que resulta preciso alinear las estrategias digitales con la meta establecida en el ODS 9 “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación”, 9.c de “Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020, pues tal y como señala la ONU, en su análisis del ODS 9, el 16% de la población mundial no tiene acceso a redes de banda ancha móvil. Pero no sólo el ODS 9, un adecuado enfoque podría facilitar el cumplimiento de varios de los ODS, debería entrar a integrarse con más fuerzas en las políticas de cooperación al desarrollo (Ortega, 2021).

Nos encontramos ante un nuevo contrato social que requiere partir de una visión integradora e integral que aglutine las políticas públicas internas y la coherencia de las políticas con el desarrollo sostenible en un esfuerzo colectivo conjunto y es necesario generar mecanismos que permitan cooperar y avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OCDE, 2020). Tal y como señala Ramió (2020) la actual crisis del coronavirus ha puesto de nuevo en valor el Leviatán de Hobbes y se constituye como el enésimo ejemplo de la renovación del delicado contrato social entre los ciudadanos y el Estado. Son múltiples las posibilidades de activarlos desde el ámbito del sector público, un ejemplo, la importancia de la contratación pública como un valor clave para alcanzar dichos objetivos y cómo se lleva a cabo, tal y como expresamos aquí, y, en particular, cómo la Agenda 2030 debe estar presentes en todas las decisiones estratégicas de futuro.

En definitiva, una buena administración del SXXI es aquella que utilice las inmensas posibilidades que le ofrece la era del dato, en todas sus dimensiones, para una mejor gestión, para fijar objetivos, para innovar, para prestar servicios de calidad para evaluar y rendir cuentas. Una administración ágil, innovadora y transparente, en la que la tecnología sirva para hacer más fácil la vida a la ciudadanía, y que permita liberar a las personas en el servicio público para que puedan trabajar orientadas a la ciudadanía, para crear "administraciones humanas y humanistas", sin dejar a nadie atrás.

Los avances en gestión pública deben construirse sobre la doble hélice, Gobierno y Administración, por ello es preciso situar en la agenda política la necesidad de abordar, en clave de liderazgo y en modo proactivo, la introducción de las tecnologías en la gestión pública y marcar el ritmo en el conjunto de la sociedad, también de la mano del sector privado, que juega un papel fundamental en términos de aseguramiento de conectividad, la agenda pública debe abogar por tejer alianzas, construir puentes de comunicación y proyectos de futuro que permitan aparecer compromisos transversales, multilaterales, tal y como señala el ODS 17.

### **Conclusiones: la necesidad de evitar que la administración digital se convierta en una realidad distópica**

Podemos concluir que la respuesta de la gestión pública, sometida a dinámicas de linealidad, al avance exponencial de la tecnología que, conforme a la "Ley de Moore", se duplica aproximadamente cada dos años, no había resultado adecuada tomando como referencia la fase prepandemia. En un contexto que ya se había conformado como VUCA, sometido a cambios vertiginosos frente a los que la administración se mostraba claramente reactiva, la aparición de la Covid19 con sus dimensiones de pandemia, con un efecto global sostenido en el tiempo y afectando de un modo central a eso que conocemos como primer mundo, ha reforzado la proyección de esos elementos como características de escenarios extraordinariamente volátiles e impredecibles. Podemos decir, siguiendo a Scharmer (2020) que COVID-19 se ha convertido en uno de los maestros más efectivos e impactantes de nuestro tiempo VUCA.

De este modo, la irrupción de la tecnología con una fuerza disruptiva arrolladora, primero y la pandemia, después, han generado un escenario de profunda volatilidad e incertidumbre, los conocidos tiempos V.U.C.A. (por sus iniciales en inglés, *Volatility, Uncertainty, Complexity y Ambiguity*) en los que, frente a las rigideces y encorsetamiento de un modelo jurídico y organizativo anclado en el SXX, se requieren dinámicas ágiles y fluidas, capacidad de acción, y no sólo de reacción (Campos, 2020).

Puede afirmarse pues que la interdependencia y las fuerzas disruptivas que convergen en VUCA, se representan claramente en el impacto que la aparición de un minúsculo agente, de unos 0,000125 milímetros, localizado muy probablemente en un mercado de Wuhan, una populosa ciudad en la provincia de Hubei, en China ha generado, provocando una crisis de alcance mundial y todavía por concretar en su verdadera dimensión (Covarrubias, 2020).



Los desafíos a los que se ha enfrentado la administración durante la Covid-19 y se sigue enfrentando la gestión pública son globales, pues frente a las diferentes realidades de cada país, la gestión de Covid-19 ha presentado durante este tiempo un número creciente de similitudes en las respuestas de los gobiernos y sus organizaciones, tal y como ha tenido ocasión de constatar la OCDE (2020). Esta confluencia de políticas puede deberse a la existencia de una amenaza común, la enorme incertidumbre y la disponibilidad de datos comparables en tiempo real han expandido, con un alcance sin precedentes, el *benchmarking*, el contraste, la emulación y, en buena medida, la confluencia de políticas (Longo, 2021).

Lo apuntado no exime de la debida puesta en valor del rol del estado, en cuanto al papel esencial del sector público a la hora de proporcionar una red de seguridad para la ciudadanía y garantizar el funcionamiento continuo de los servicios básicos, permitiendo una cierta "normalidad" en este escenario de incertidumbre. Y en ese balance positivo deben situarse también la extraordinaria contribución de las herramientas digitales y de datos abiertos al fortalecimiento de la agilidad y la capacidad de respuesta de los gobiernos en tiempos de incertidumbre; a proporcionar un acceso justo y equitativo a los servicios básicos para (casi) todos; y a proteger los derechos digitales emergentes de ciudadanos y empresas.

Ahora bien, la autocomplacencia por los resultados positivos en un escenario de tal elevada complejidad, no debe ocultar la necesidad de redimensionar distintos aspectos de la gestión para evitar que la brecha abierta o extendida durante la pandemia se convierta en una ruptura, y en este sentido, la administración digital se presenta como uno de esos aspectos que deben ser objeto de reflexión serena y acción decidida. Tras la masiva prueba de esfuerzo a la que se ha visto sometida la gestión pública en su tramitación electrónica, es ahora el momento de reflexionar sobre las ventajas y desventajas, sobre las grandes oportunidades que presenta y como optimizar su llegada al conjunto de la ciudadanía, en especial, a la parte más vulnerable.

En este escenario no reconocer el derecho de acceso a internet en la sociedad de la información o del acceso, significaría negar el ejercicio de parte de los derechos de la ciudadanía, negar el acceso a los servicios públicos, pero garantizar el acceso, siendo urgente no es suficiente, es sólo el punto de partida. Es necesario avanzar en la construcción de un derecho a la buena administración digital, a una administración electrónica intuitiva, útil y comprensible. Es el tiempo de dar un salto cualitativo y empezar a trabajar con más intensidad en el uso del big data y la inteligencia artificial para predecir, analizar y evaluar, tanto en la formulación como en la directa prestación de servicios públicos (Declaración de Lisboa, 2020), pero también de poner a las personas en el centro.

Ya en el año 2015, Barak Obama, durante su mandato como presidente de Estados Unidos, afirmaba que "*hoy la banda ancha no es un lujo, es una necesidad*", necesidad que en el escenario postpandémico se ha convertido en una urgencia, pues la forma en la que la Covid19 ha afectado al estilo de vida de las personas, promoviendo el distanciamiento social, y estableciendo la prevalencia del canal electrónico frente al presencial en todo tipo de relaciones, también con las administraciones públicas, no ha hecho sino agudizar la crudeza de esa realidad. Porque el derecho de acceso a internet, en condiciones, es una condición necesaria para desarrollar otros derechos, como en el caso del acceso a la información, al trabajo, a la cultura o a la participación social y política.

La crisis social y económica que ha emergido como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 adquiere así una nueva dimensión a la que los poderes públicos deben dar respuesta, garantizando el derecho a la buena administración, ahora también a la buena administración digital. Porque la transformación que garantice una visión adaptativa desde el sector público, que comprenda las nuevas (y en ocasiones complejas) realidades sociales, que fomente la transparencia, la innovación, el gobierno abierto, el trabajo en equipo y una posición proactiva del

sector público, basada en la resiliencia. Capacidades todas ellas que tradicionalmente se predicaban en exclusiva del sector privado, reservando al sector público el imperio de la ley y la fuerza que supone la posición de monopolio que ejerce la administración. Los poderes públicos deben garantizar los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, el Estado del bienestar por encima de todo y para ello, no sólo debe remover los obstáculos que lo dificultan sino abrir camino poniendo y garantizando las bases que construyen ese bienestar. Un liderazgo sólido y coherente con los principios y valores que deben presidir la gestión pública. Porque los distintos niveles de gobierno y administración deben ser el motor de impulso de la recuperación, definiendo políticas públicas a tal fin, planificando, ejecutando y evaluando, es inaplazable tomar conciencia de las necesidades de la sociedad actual, de que el futuro es digital y sostenible, pero también de que ese futuro no se construye en soledad desde las atalayas del poder, sino desde una visión compartida, desde la combinación del liderazgo público con el liderazgo privado y con liderazgo social, la ciudadanía tiene y debe tener un papel activo en los procesos de toma de decisión, colaborando en el diseño del futuro y sólo podrá hacerlo desde el empoderamiento digital y el respeto al mantenimiento de todas las vías de comunicación.

Los poderes públicos necesitan una agenda actualizada que impulse la transformación digital como una de las palancas fundamentales para relanzar el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad, el aumento de la productividad, y el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan estas nuevas tecnologías, pero en esa agenda pública las personas deben ser lo primero, por eso resulta urgente avanzar en la construcción del derecho a una buena administración digital, una administración ciudadano céntrica, accesible, intuitiva y que garantice el ejercicio de los derechos de las personas y el disfrute de las libertades. No debemos olvidar que del sector público es parte dependen servicios básicos muy apreciados por los ciudadanos como son la educación, la sanidad, los servicios sociales o los transportes, pero también es una pieza clave para garantizar derechos fundamentales como son la justicia, la seguridad o la libertad, y le corresponde el rol de actor central en el impulso del desarrollo económico y la competitividad de los territorios, ambos necesarios para una mayor riqueza, progreso y bienestar de los ciudadanos que los forman (Catalá y Cortés, 2019).

Por ello, para finalizar, recordar que las formulaciones teóricas ya se han producido en muchos casos, pero tal y como expresa la Carta de Gobierno Electrónico (CLAD, 2007) "El desarrollo y la consolidación del Gobierno Electrónico en pasa porque los Estados establezcan políticas, estrategias y programas de inclusión digital, para combatir la infoexclusión, reduciendo la brecha digital y eliminando las barreras existentes para el acceso a los servicios electrónicos. De manera simultánea, se debe ampliar el acceso de los sectores populares a las TIC y promover en general una cultura ciudadana sobre el Gobierno Electrónico". El escenario desvelado por el Covid-19 y los datos aportados han demostrado que todavía hoy queda mucho camino por recorrer para la adecuada transición digital, que sólo será adecuada en la medida en la que conduzca a una buena administración, también en digital. Porque "Nuevas realidades exigen nuevas formas de gestión", tal y como nos advertía ya la ONU en la Declaración del Milenio.

## Resumen:

Más de un año después de la declaración de la pandemia por el Covid-19 el mundo sigue convulso por sus efectos, siendo necesario iniciar un proceso de revisión en profundidad de los paradigmas existentes en la época anterior para resituar múltiple aspectos a la nueva realidad, a esa llamada nueva normalidad. Uno de los ámbitos sobre los que ha proyectado mayores impactos, al margen del sanitario, ha sido el de la digitalización y los poderes públicos en general y una parte importante de la sociedad han abrazado los sustanciales avances que se ha producido. Sin embargo, estos avances presentan un lado oscuro, una cara oculta en forma de exclusión digital de sectores muy amplios de la población mundial, también en los países más desarrollados.

Con este trabajo se pretende analizar, desde el rigor que ofrecen los datos, una realidad opacada por los destellos y el brillo de la digitalización, que resulta preciso desvelar para ofrecer soluciones antes de que los daños sean mayores. Partiendo, en el apartado introductorio del análisis primigenio de la realidad producida por la aparición de la Covid-19 y el forzoso abandono de los poderes públicos de posicionamientos burocráticos tradicionales hacia planteamientos orientados a la transformación digital, se exponen los datos a nivel internacional sobre el acceso a internet en una visión comparada, y el marco regulatorio más destacado. Pero la reflexión da un paso más, hacia la necesaria dotación de capacidades digitales por parte de la ciudadanía y el rol activo que corresponde a los poderes públicos.

Revisada así la situación fáctica y normativa, se propone, desde el análisis previo del derecho a la buena administración en su formulación tradicional, la construcción de un derecho a una buena administración digital, que requiere una propuesta universal, tanto en relación con el derecho de acceso a internet como a la construcción de las relaciones electrónicas desde los principios base de la buena administración, garantizando el respeto a los derechos y libertades fundamentales de las personas, en un plano superior, pero también en un plano más cotidiano, en el diseño de los servicios públicos basado en la experiencia de usuario, poniendo al ciudadano en el centro. Para ello, será preciso abordar mecanismos concretos a nivel país para garantizar dichos derecho a la buena administración digital, en modo soft law, ofreciendo un recorrido por las más recientes iniciativas que, desde la caracterización propuesta, puedan permitir avanzar en la construcción de este derecho digital, el derecho a la buena administración. Se lleva a cabo, también, la conexión con la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible como palancas que permitan generar el impulso suficiente para evitar los riesgos.

Para finalizar, en el apartado de conclusiones, se cierra con unas reflexiones de conjunto en la que se pone de manifiesto el camino recorrido, y la aparición de una necesidad pospandémica en relación con la regulación, protección y garantía del derecho a la buena administración digital, y de dotarse de medios y sistemas que eviten la quiebra del principio de igualdad en el mundo tecnológico.

**Palabras clave:** Covid-19, buena administración, digitalización, brecha digital, competencias, derechos

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglou, Daron y Robinson, James. A. (2019), *El pasillo estrecho: Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Barcelona, Deusto
- Arenilla Sáez, Manuel y Delgado Ramos, David (2019), "Una nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas". *Revista Vasca de Organización y Personas*, nº 16, pp 36-53
- Barrio Andrés, Moisés (2020), *Manual de Derecho Digital*, Moisés Barrio Andrés, Valencia Tirant lo Blanch

- Bauman (2002), *Modernidad Líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Tim Berners-Lee. Financial Times, 9/XI/2020
- Campos Acuña, M<sup>a</sup> Concepción (2018). “Buen gobierno económico como derecho a una buena administración”, en Campos Acuña, M<sup>a</sup> Concepción y Fernández Llera (Dirs.) y Cadaval Sampedro, María (Coord.) II Informe Red Localis, *Presupuestos y Financiación Local: la hora de la verdad*, Wolters Kluwer
- Campos Acuña, M<sup>a</sup> Concepción (2020). El futuro de la Innovación en las Administraciones Públicas: entre la Inteligencia Artificial y la Inteligencia Emocional  
Ponencia presentada al XXV Congreso CLAD Portugal, Lisboa del 24 al 27 de noviembre de 2020
- Campos Acuña, M<sup>a</sup> Concepción (2021), “Administración digital e inteligencia artificial: ¿un nuevo paradigma del derecho público?”, Ramió Matas, Carles (Coord.) *Administración digital e innovación pública*, Madrid, INAP
- Cassese, Sabino (2009), “Il diritto a la buona amministrazione”, *European Review of Public Law*, vol 21, num 3, otoño, pp. 1037-1047
- Catalá Polo, Rafael y Cortés Abad, Oscar (2019), “Administración 2030: Una visión transformadora”, Observatorio del Sector Público ESADE-PWC, disponible en <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/observatorio-pwc-esade-administracion-2030.pdf>, consultado el 2 de junio de 2021
- Cerrillo i Martínez, Agustí (2019), “La protección de datos como freno de la personalización de los servicios públicos”. CLAD XXIV. Buenos Aires
- CLAD (2007). Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico, disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/7-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electrónico-2007-CLAD.pdf>, consultado el 28 de mayo de 2021
- CLAD (2013) Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, disponible en <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/4-Carta-Iberoamericana-de-los-Derechos-y-Deberes-CLAD.pdf>, consultado el 28 de mayo de 2021
- Covarrubias Moreno, Oscar Moreno. (2020). “VUCA World y lecciones de interdependencia COVID-19”. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7(182-189), pp 513-532 <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/225> 04-04-2021
- Cotino Hueso, Lorenzo (2021). “La preocupante falta de garantías constitucionales y administrativas en las notificaciones electrónicas”, *Revista General de Derecho Administrativo* N<sup>o</sup> 57, mayo
- Comisión Europea (2002) Bruselas, 5.2.2002 COM (2002) 62 final Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Informe de evaluación comparativa de la acción e-Europe <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0062&from=ES>
- Criado Grande, Ignacio (2021), “La política de Administración digital en España. De los servicios públicos digitales a la gobernanza inteligente y Administración Pública 4.0”, en Ramió Matas, Carles (Coord.) *Administración digital e innovación pública*, Madrid, INAP
- Cuella Díaz, Hugo (2021), “Cómo cambiar comportamientos durante una pandemia: El uso de nudges para enfrentar la COVID-19”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, N<sup>o</sup> 25, marzo, pp. 73-86
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás (2021), “¿Por qué una carta de derechos digitales?”, *Revista de Registradores*, N<sup>o</sup> 92 , disponible en <https://revistaregistradores.es/por-que-una-carta-de-derechos-digitales/> consultado el 15 de abril de 2021
- Dingel, Johnatan y Neiman, Brent (2020), “How many jobs can be done at home?”, NBER Working Paper N<sup>o</sup> 26948, April 2020, Revised June 2020
- Dutton, William H. (2012), “The Fifth Estate: A new Governance Challenge”, D. Levi-Faur, D. (ed.), 2012, *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press

- Dziak, Mark (2019), "Volatility, uncertainty, complexity and ambiguity (VUCA)", *Salem Press Encyclopedia*,
- Innerarity, Daniel (2011), "Complejidad, formación, creatividad, Cuadernos de pedagogía, N° 409, pp 84-85
- Isamail, Salim, Malone, Michael y Van Geest, Yuri (2016), *Organizaciones Exponenciales Singularity University Books*
- Fuentetaja Pastor, J.E. (2013), "El derecho a una buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/view/12534/11735> 12-03-2021
- García Fernández, Natalia, Ricis Guerra, José y Rivero Moreno, María Luisa (2020), "Brecha digital en tiempo del COVID-19". *Hekademos: revista educativa digital*, N°. 28, 2020, pp. 76-85
- Jiménez Asensio, Rafael (2020) "Los empleados (públicos) mirando al futuro", *La mirada institucional*, <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/02/16/los-empleados-publicos-mirando-al-futuro/>
- Lagarde, Christine (2020), "Governor's talk", consultado el 12 de abril de 2020
- Laloux, Frederic. (2016), *Reinventar las Organizaciones*, Barcelona, Arpa
- Jiménez Meroño, Sergio (2020), *¿Funciona bien la Web de mi Administración?*, INAP
- Larancuent, Osvaldo L. (2021), "El rol de Internet durante la pandemia de la COVID-19 en América Latina y el Caribe", Ford, Elaine y Weck Winfried (edits) *Internet y Pandemia en las Américas*, Konrad Adenauer Stiftung
- Legorburu, Pablo (2021), "El acceso a Internet como derecho fundamental en los tiempos de la Covid-19", Ford, Elaine y Weck Winfried (edits) *Internet y Pandemia en las Américas*, Konrad Adenauer Stiftung
- Longo, F. (2019). "La administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria", *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*. Núm. especial 3/2019 (Innovación pública), disponible en [https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/especial\\_3\\_revgp/en\\_def/Longo%2052\\_73.pdf](https://www.ivap.euskadi.eus/contenidos/informacion/especial_3_revgp/en_def/Longo%2052_73.pdf). Consultado el 1 de junio de 2021
- López-Calva, Luis Felipe (2021), ""Estás en Mute": Porque el acceso a Internet no es suficiente para la digitalización inclusiva de América Latina y el Caribe", disponible en [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/\\_you-are-on-mute--because-internet-access-is-not-enough-for-the-.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/_you-are-on-mute--because-internet-access-is-not-enough-for-the-.html) consultado el 1 de junio de 2021
- López-Calva, Luis Felipe (2021). "Trabajando en tiempos de pandemia: Solo uno de cada cinco trabajadores en ALC puede trabajar desde su casa", disponible en <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/working-at-a-distance--the-availability-of-teleworkable--jobs-an0.html>, consultado el 1 de junio de 2021
- Lucena Cid, Isabel Victoria (2014) "El derecho de acceso a Internet y el fortalecimiento de la democracia", *Revista Internacional de Pensamiento Político*, I Época, vol. 9, pp. 383-398:
- Martínez Soria, J., (2007) "Gobierno electrónico en Alemania y en Europa", en Cotino Hueso, Lorenzo, Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías, (Colección Sociedad de la Información 13), Comares, Granada, pp. 245-262
- OCDE (1998). *L'Ètica en el servei actuals*, EAPC-Diputació Barcelona, disponible en [http://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/coedicions/19\\_letica\\_en\\_el\\_servei\\_public\\_practic\\_a\\_i\\_temes\\_actuals/](http://eapc.gencat.cat/ca/publicacions/colleccions/coedicions/19_letica_en_el_servei_public_practic_a_i_temes_actuals/), consultado el 23 de abril de 2021

OECD (2018). *Future of Education and Skills 2030: Curriculum Analysis*, Paris.:

- <https://www.oecd.org/education/2030/Preparing-humanity-for-change-and-artificial-intelligence.pdf>  
)
- OCDE (2019). Recomendación del Consejo sobre Liderazgo y Capacidad en la Función Pública, disponible en <https://www.oecd.org/gov/pem/recomendacion-del-consejo-sobre-liderazgo-y-capacidad-en-la-funcon-publica.pdf>, consultada el 12 de abril de 2021
- OCDE (2020) “Repensando el contrato social en tiempos de COVID.19”, disponible en <http://www.oecd.org/development/lac-forum/agenda/Concept-Note-Foro-LAC-ESP.pdf>, consultado el 4 de mayo de 2021
- OCDE (2020). “The Covid-19 crisis: a Catalyst for government transformation” , disponible en <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-covid-19-crisis-a-catalyst-for-government-transformation-1d0c0788/>, consultado el 12 de abril de 2021
- OCDE (2020). Informe “Perspectivas de la economía digital 2020”, OCDE, disponible en <https://www.subrei.gob.cl/estudios-y-documentos/otros-documentos/detalle-otras-fichas-y-reportes/perspectivas-de-la-econom%C3%ADa-digital-de-la-ocde-2020> , consultado el 12 de abril de 2021
- Ortega Klein, Andrés (2021). “*La digitalización como bien común*”, Real Instituto Elcano, disponible en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt1-2021-ortega-el-impacto-del-covid-19-digitalizacion-como-bien-comun](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt1-2021-ortega-el-impacto-del-covid-19-digitalizacion-como-bien-comun) consultado el 5 de mayo de 2021
- Carta de derechos digitales, borrador, Consulta pública Subdirección General para la Sociedad Digital. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, noviembre 2020, disponible en [https://portal.mineco.gob.es/es/ministerio/participacionpublica/audienciapublica/Paginas/SEDIA\\_Carta\\_Derechos\\_Digitales.aspx](https://portal.mineco.gob.es/es/ministerio/participacionpublica/audienciapublica/Paginas/SEDIA_Carta_Derechos_Digitales.aspx) consultado el 12 de abril de 2021
- Pastor Bermúdez, Andrés (2021), “Innovando con servicios digitales en la Administración Pública”, Ramió Matas, Carles (Coord.) *Administración digital e innovación pública*, Madrid, INAP
- Pietrangelo, Marina (2010), *Il Diritto di accesso ad Internet*. Atti della Tavola Rotonda, Roma. Edizioni Scientifiche Italiane
- Ponce Solé, Juli, (2012) “El Derecho a una buena administración: Derecho administrativo y lucha en pos de una buena gestión pública”, Tornos Mas J. (Coord.), Comentarios a la Ley 26/2010, de 3 de agosto de Régimen Jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas en Cataluña, pp 225 y
- Ponce Solé, Juli (2018) “Panorama comparado sobre la integridad y los códigos de conducta”, en Ponce Solé, Juli. (Coord.) Empleo público, Derecho a una buena administración e Integridad, Tirant lo blanch, Valencia, 2018, pp 97 y ss
- Ponce Solé, J. (2001) Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido, Lex Nova, Valladolid,
- Ponce Solé, Juli. “El derecho a una buena administración y la personalización de los servicios públicos”. XIV Congreso del CLAD. Buenos Aires, 2019
- Thaler, Richard y Sunstein, Cass (2009). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press
- Ramió Matas, Carles (2020) GIGAPP. “Coronavirus, modelos de Estado, toma de decisiones y la transformación de la gestión pública”, GIGAPP Estudios Working Papers, 7 (182-189), 513-532
- Ramió Matas, Carles (2021), “La década de la innovación en la gestión pública en España: una agenda para 2030”, Ramió Matas, Carles (Coord.) *Administración digital e innovación pública*, Madrid, INAP
- Ramió Matas, Carles (2017), *La administración pública del futuro* (horizonte 2050), Tecnos, Madrid

- Roca, Genís (2008), Soluciones para nuevas realidades: modelos de negocio en las redes sociales, Telos: Cuadernos de comunicación e innovación, N° 76, pp 85-90
- Rodríguez-Arana, Jaime (2012). El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración, Reus, Madrid 2012
- Rodríguez-Arana, Jaime (2014). "Sobre la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública", AFDUC 18, pp. 17-30  
[https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/14547/AD\\_2014\\_18\\_art\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/14547/AD_2014_18_art_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Rifkin, Jeremy. (2000), *L'era dell'accesso*, Milano, Mondadori.
- Sánchez Acevedo, Marco Emilio (2016). *Derecho a la buena administración electrónica*, Tesis doctoral dirigida por Lorenzo Cotino Hueso, Universitat de València 2016, publicado en Editorial Ibáñez, Bogotá,
- Scharmer, Otto (2020), "A New Superpower in the Making: Awareness-Based Collective Action", Medium,  
<https://medium.com/presencing-institute-blog/a-new-superpower-in-the-making-awareness-based-collective-action-83861bcb9859>
- Tamames, Rafael (2018), *¿Qué Robot se ha Llevado mi Queso?*, Barcelona, Alienta Editorial
- Torres Buriel, Daniel (2018). "La experiencia de usuario y los servicios públicos digitales", en blog, consultado el 03.05.2021  
<https://www.torresburriel.com/weblog/2018/05/03/experiencia-usuario-servicios-publicos-digitales/>
- Velasco Rico, Clara Isabel (2020) "Personalización, proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos?", *Revista de Internet, derecho y política*, N° 30
- World Economic Forum, *The Global Risks Report 2019*, 14 th edition
- XATAKA (2020). "Tecnología básica universal: la lucha por el acceso a internet como derecho humano"  
<https://www.xataka.com/otros/tecnologia-basica-universal-lucha-acceso-a-internet-como-derecho-humano>