



# Los retos tecnológicos de la Administración: oportunidades y riesgos

**Laura Iturrate Aresté**

*Técnico superior de la Administración General de la Junta de Andalucía*

*Especialidad en gestión financiera*

*Experta universitaria en Administración pública*

<https://orcid.org/0000-0003-0587-0040>

**María Isabel Fuentes Sánchez**

*Diplomada en Trabajo Social por la Universidad de Salamanca*

*Personal laboral en excedencia de la Junta de Extremadura*

<https://orcid.org/0000-0003-1950-4172>

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Juan Antonio Xiol Ríos, doña Lucía Casado Casado, don Gabriel Domenech Pascual, doña Alicia González Alonso, don José Damián Iranzo Cerezo y don Fabio Pascua Mateo.

## Extracto

En el presente trabajo se pretende reflexionar sobre la irrupción de las nuevas tecnologías, aceleradas en el contexto de pandemia, la respuesta de las Administraciones públicas antes esta realidad y el marco regulatorio al amparo del que han de desarrollarse las políticas públicas, con especial énfasis en los riesgos que de su desarrollo se puedan derivar para el conjunto de la ciudadanía, especialmente en la nueva forma de exclusión social que supone la brecha digital.

**Palabras clave:** exclusión; vulnerabilidad; desconexión; desigualdad.

Fecha de entrada: 04-05-2021 / Fecha de aceptación: 10-09-2021

**Cómo citar:** Iturrate Aresté, L. y Fuentes Sánchez M.<sup>a</sup> I. (2022). Los retos tecnológicos de la Administración: oportunidades y riesgos. *Revista CEFLegal*, 256, 83-112.



# The technological challenge of public bodies: risks and opportunities

Laura Iturrate Aresté

María Isabel Fuentes Sánchez

## Abstract

This paper reflects on the rise of the new technologies, revved up in the pandemic context, the Public Bodies answer to that reality and the regulations framing the public policies, with an emphasis on the risk their implementation may bring on the citizens, specially in the new form of social exclusion the digital divide entails.

**Keywords:** exclusión; vulnerability; disconnection; inequality.

**Citation:** Iturrate Aresté, L. y Fuentes Sánchez M.<sup>a</sup> I. (2022). Los retos tecnológicos de la Administración: oportunidades y riesgos. *Revista CEFLegal*, 256, 83-112.



## Sumario

### Introducción

#### 1. La innovación tecnológica. Marco referencial

##### 1.1. El derecho a la igualdad

##### 1.2. El derecho a una buena Administración

##### 1.3. El ciudadano en el núcleo de las políticas públicas de innovación y la perspectiva ética en la orientación de los servicios públicos

#### 2. Los riesgos de la innovación tecnológica

##### 2.1. Nociones de exclusión social

##### 2.2. Brecha digital y exclusión social

##### 2.3. Brecha digital en España

#### 3. Conclusiones

#### Referencias bibliográficas



## Introducción

La revolución digital que comenzó hace décadas ha irrumpido en todos los sectores. Sin lugar a dudas, la crisis sanitaria que nos ha sobrecogido por el coronavirus SARS-CoV-2 ha obligado a acelerar el escenario de una Administración que debía ajustarse a las nuevas necesidades impuestas por el contexto de pandemia, y en que se ha hecho necesario un acercamiento digital a la ciudadanía.

Todos estos hechos que han acontecido, y que aún vivimos, han supuesto un desafío para el conjunto de la humanidad en todos los niveles, y a los efectos que nos ocupan, en la necesidad de una Administración más ágil, eficiente, garantista y accesible al conjunto de la ciudadanía sin excepción.

Desde que se declarase el estado de alarma la proliferación de normas y medidas ha sido incesante, en un contexto de confinamiento en el que la población no podía desplazarse por las restricciones de movilidad establecida, por lo que el recurso a internet ha sido crucial para mantener la información.

No en vano, la integración y adaptación al mundo digital ya se integraba en la agenda política de todos los gobiernos europeos, aunque la irrupción del coronavirus ha puesto en evidencia que las políticas desarrolladas en España no estaban a la altura para afrontar la magnitud a la que nos enfrentamos.

En el ámbito educativo, las escuelas cerraron, los niños y niñas tuvieron que ir a sus casas a mantener sus clases en un sistema de educación *online*, con los recursos, capacidades y habilidades de que cada uno disponía.

La Administración pública cesó la atención presencial y con ello se vio obligada a paralizar gran parte de su tramitación administrativa, mediante la suspensión de plazos adminis-

trativos y procesales, lo cual se llevó a efecto con la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, implantando a marcha forzada el teletrabajo en una Administración con una escasa digitalización.

En el ámbito sanitario, es claro el envite sufrido por los centros sanitarios de todos los niveles asistenciales, atención primaria y secundaria, que han teniendo que hacer frente a una presión asistencial desmesurada, con la necesidad de suspensión de gran parte de la actividad asistencial y mediante el diseño acelerado de nuevos circuitos y planes de contingencias para dar cobertura a una situación inédita, bajo nuevas fórmulas en sustitución de la atención presencial, cuando ha sido posible, o demorando en otros casos la asistencia.

Y en este contexto en el que aún vivimos inmersos cabe afirmar que ya no hay vuelta atrás y que la adaptación a un contexto digital no admite mayor dilación.

La pandemia ha demostrado que en pleno siglo XXI no hay cabida para un mundo sin digitalizar y que se trata de una necesidad de primer orden, con todos los retos que ello conlleva.

Desde el sector público y desde las Administraciones públicas, debe existir una obligación en liderar este proyecto y en perseguir una Administración ágil, eficiente, accesible y segura para todos los colectivos que conforman la ciudadanía.

Con ello se pretende conseguir una Administración que sirva de instrumento útil para la gestión de las políticas públicas y para la prestación de bienes y servicios públicos, a la par que la innovación tecnológica ha de ser un recurso desde la perspectiva de la planificación y evaluación, puesto que la ingente cantidad de datos de los que dispone la Administración pública ha de ser instrumento de planificación y evaluación de su actividad e introducir fórmulas de gobernanza que den mejor respuesta a los intereses generales y demandas de la sociedad.

Con todo ello, es anhelable un proyecto que consagre a una Administración ágil, eficiente y accesible con capacidad de planificar conforme a los datos disponibles, poniendo el acento en la importancia de garantizar un acceso universal a estos servicios, entendiendo ello como la verdadera capacidad de la ciudadanía de poder hacer uso de los nuevos medios que se ponen a su disposición.

## 1. La innovación tecnológica. Marco referencial

Cuando hablamos de innovar en la Administración, debemos centrar nuestra atención en cambiar y modificar los elementos existentes con el fin de mejorarlos; se trata de evolucionar hacia algo nuevo y romper los esquemas tradicionales en los que se ha enmarcado la relación Administración - ciudadanía.

Consiste en reformular las viejas estructuras y las formas de trabajar para dar cabida a la implantación de las nuevas tecnologías e ideas en la ordenación de las relaciones de la ciudadanía con la Administración, sin merma ni quiebra de derechos.

Así las cosas, los cambios han de encuadrarse en el conjunto del ordenamiento jurídico vigente y para su implantación es razonable que la misma se realice en condiciones de igualdad y en el marco del derecho a una buena Administración.

## 1.1. El derecho a la igualdad

Se trata de un derecho de primer orden y que goza de especial tutela en los Estados democráticos de derecho.

No en vano, se sitúa en el texto de nuestra Constitución entre el elenco de derechos fundamentales, que son aquellos derechos y libertades que posee toda persona por el solo hecho de ser tal, y que se encuentran reconocidos y garantizados por el ordenamiento jurídico.

Concretamente, el artículo 14 del texto de la Constitución es el que regula este derecho, y señala literalmente: «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Cualquier vulneración de este derecho, sin que se justifique en una causa objetiva, es una transgresión, y en este aspecto, cuando nos referíamos a la importancia de la accesibilidad universal en el uso de los nuevos recursos tecnológicos, tenemos que señalar que los avances han de alinearse con el efectivo derecho a su realización y con el deber de proporcionar los recursos, capacidades y habilidades para que se hagan efectivos, sin discriminación de ninguna clase.

Así, resulta esencial que todas las personas en sus relaciones con la Administración tengan facilidad en el acceso a la información y asegurar la equidad en los servicios y prestaciones de carácter público, sin poner en riesgo el principio de igualdad, considerado desde una doble vertiente: el acceso propio a herramientas y recursos digitales y al concepto de alfabetización y capacitación digital, cuestiones en las que abundaremos más adelante.

En sede administrativa, encontramos algunas alusiones a este principio de igualdad en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, aunque de forma muy somera.

Así, en el preámbulo de la Ley 39/2015 se alude a la necesidad de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos para que puedan ejercerse en condiciones básicas de igualdad.

Por su parte, la Ley 40/2015, en el artículo 140, y en sede de principios de relación interadministrativa, establece específicamente en la letra h) el principio de garantía e igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en sus relaciones con las diferentes Administraciones.

El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, introduce igualmente en su preámbulo el principio de accesibilidad (ya introducido por las anteriores leyes) mediante el diseño de servicios electrónicos que garanticen la igualdad y no discriminación en el acceso de las personas usuarias, con especial mención a las personas mayores y personas con discapacidad, estableciéndose asimismo en el artículo 2, letra b):

b) El principio de accesibilidad, entendido como el conjunto de principios y técnicas que se deben respetar al diseñar, construir, mantener y actualizar los servicios electrónicos para garantizar la igualdad y la no discriminación en el acceso de las personas usuarias, en particular de las personas con discapacidad y de las personas mayores.

Sin embargo, preocupa especialmente la protección de este derecho a la igualdad, por el riesgo de desigualdad social que el confinamiento ha puesto «sobre la mesa» sobre una transformación digital poco meditada y acompañada de una escasa capacitación del conjunto de la ciudadanía, que puede encontrar ante todo ello un paso más en la complejidad que de por sí ya arrastraban las relaciones entre la Administración y la ciudadanía.

Ilustramos ello con evidencias contrastadas en el periodo de confinamiento, pese a la escasez de estudios que hemos encontrado en términos analíticos de estos datos y que pueden resultar muy interesantes para establecer un diagnóstico y marcar una hoja de ruta en cuanto a la capacitación y dotación de medios para el ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad, más allá de la implantación de soluciones carentes de proyección y coyunturales que no sean medibles ni sostenibles.

En materia de ayudas sociales, los datos oficiales publicados por el Imserso<sup>1</sup> en un estudio de la evolución de la gestión 2014-2020, de las pensiones no contributivas de la seguridad social y de las prestaciones sociales y económicas para las personas con discapacidad, en el análisis de evolución de las solicitudes presentadas de pensiones no contributivas, modalidad jubilación e invalidez, revelaban que tras la elevada demanda producida en el primer año de vigencia de las PNC, sobre todo a partir de 1994, se producía una tendencia mantenida en el periodo 2014-2020, que registraba globalmente un descenso medio del 3,10 % anual, con leves aumentos en 2015 y 2016 y un notable incremento en el año 2019.

<sup>1</sup> <https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/evolges20142020.pdf>

Sin embargo, resalta el dato registrado en el año 2020, en pleno contexto de pandemia, con un descenso del 20,34 % de las peticiones de solicitud, que el propio informe vincula a la situación sanitaria motivada por la pandemia provocada a causa de la covid-19.

Resulta ilustrativo que en informe similar referente a los años 2015-2021<sup>2</sup> se pone de manifiesto la tendencia creciente de solicitudes de prestaciones no contributivas en el año 2021.

Ello invita a una reflexión acerca de las dificultades que han podido encontrar los posibles beneficiarios de las mismas para la presentación de solicitudes en un contexto marcado por la suspensión de la actividad presencial en las Administraciones públicas, y es razonable pensar que la presentación a través de medios telemáticos no es el sistema de elección más utilizado para este tipo de usuarios.

Similares circunstancias se pueden inferir del examen de la puesta en marcha del ingreso mínimo vital en el mes de junio de 2020, tras su aprobación mediante el Real Decreto-Ley 20/2020, de 29 de mayo. Una norma que aprobaba una prestación, cuyo análisis y oportunidad había sido objeto de examen por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) en el Estudio de los programas de rentas mínimas en España, y sin embargo sorprendía su aprobación precipitada, que ha precisado de ajustes normativos posteriores, revelando inicialmente una falta de contemplación real de las características de la población a la que se dirigía, puesto que según los datos de la Seguridad Social, a finales de agosto de 2020 apenas se había podido resolver un 20 % de las solicitudes presentadas.

Se realizaban así modificaciones en la norma y en las herramientas de gestión con introducción de modificaciones para eliminar el control de requisitos previos e introducción de elementos de interoperabilidad, a fin de evitar obligaciones a las personas solicitantes de las misma, por ser información que ya obraba en poder de la Administración, como ha sido el cruce masivo de datos de titulares y beneficiarios de las solicitudes con los que obran en el padrón, para poder obtener la información padronal de forma automática y con ello aliviar que el ciudadano tenga que solicitar estos documentos a los municipios para su presentación.

La realidad es que la norma inicialmente aprobada reproducía muchos de los errores de la gestión de las rentas de inserción social autonómicas, que con diferente deriva en cada una de las comunidades autónomas han participado de un común denominador en cuanto a una complicada gestión, con multitud de requisitos a comprobar, que a la postre la hacen demasiado lenta y burocrática. En el informe de renta mínimas publicado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, disponible en la página web del Ministerio<sup>3</sup>, se relacionan las diferentes normativas con cada uno de sus requisitos y se exponen los sistemas de información disponibles para la gestión de cada una de ellas, apreciándose que muchas

<sup>2</sup> <https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/evolges20152021.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.msrebs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/RentasMinimas.htm>



de ellas no integran la gestión en los sistemas de información propios de servicios sociales y tampoco se conectan con otros sistemas de información, como los de educación y empleo, con lo cual no se aprovechan los datos existentes, y con ello se impone una carga al administrado que para muchos de ellos es complicada de asumir por falta de habilidades, lo que lo excluye del sistema y genera vulnerabilidad.

La puesta en marcha del ingreso mínimo vital, por otra parte, ha sido un exponente de este factor de desigualdad en el acceso a los recursos tecnológicos, pues en el momento de su aprobación la petición de la prestación aludida requería el uso de algún dispositivo con acceso a red o datos móviles del que se debía disponer y saber utilizar, lo que ignora la situación de partida de parte de la población a la que se destina.

Es reseñable que, en el ámbito de gestión de algunas comunidades autónomas, se han sucedido reformas normativas urgentes para dar respuesta a las situaciones de falta de atención presencial en la Administración y a la realidad del colectivo en riesgo de exclusión social de acceso a dispositivos para la realización de trámites *online*.

Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la ayuda de la gestión de la renta mínima de inserción social de Andalucía, apostaba, en el contexto de alarma declarado, por una Administración de tipo más proactiva, con medidas adoptadas de oficio por la Administración para la gestión de las referidas prestaciones, en casos tasados, e incluso con habilitación a los trabajadores sociales de los servicios sociales comunitarios para la presentación de solicitudes en las modalidades de urgencia o emergencia social, en representación de la persona titular, por aplicación del Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecían medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (covid-19). Este tipo de medidas de una Administración proactiva sería deseable que se incluyese en la hoja de ruta de las políticas de innovación a desarrollar y que no se limitasen a un periodo de urgencia como el experimentado en el confinamiento. Aprender de lo vivido para mejorar.

En el ámbito sanitario, se han implementado nuevas formas de atención telefónica y sistema de gestión de citas no presencial, con un deficitario conocimiento de la población del uso de los sistemas telemáticos para ello, lo que ha hecho que las diferentes Administraciones en sus páginas web de información hayan realizado baterías de preguntas frecuentes y respuestas para orientar a la ciudadanía en el uso de estas nuevas fórmulas, aun a sabiendas que hay un importante volumen de población que no dispone de medios de autenticación para el acceso a este tipo de servicios.

Otras dificultades en materia de atención sanitaria se han producido, por ejemplo, con el colectivo de personas sordas, que ante una atención médica telefónica se han encontrado excluidas del sistema, cuestiones que ya habían sido advertidas hace años en el Informe realizado por un equipo de investigación del Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé

de las Casas», al amparo de un convenio de colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales –Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familia y Discapacidad–, y la Universidad Carlos III de Madrid, que data del año 2005, bajo el título «El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español» (MTAS, 2005), en el que ya se advertía de los obstáculos en el acceso a internet y la necesidad de desarrollar sistemas de voz-texto para personas sordas, que han visto mermada su atención médica, en el contexto de pandemia, por una restricción absoluta de la atención presencial.

En el ámbito de la educación, y según se recoge en el informe especial «Actuaciones ante la pandemia de Covid-19», presentado por el Defensor del Pueblo estatal en su comparecencia ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales (2020), el pasado 26 de noviembre de 2020, para explicar las quejas de los ciudadanos y las actuaciones de la institución durante la pandemia de la covid-19, se ponían de manifiesto las numerosas quejas a las que habían debido enfrentarse los docentes, los alumnos y sus familias, tras la suspensión de las actividades lectivas presenciales, que debieron continuar con una enseñanza *online*, para la que no se encontraban preparados y para la que muchos carecían de recursos, y de esta manera alertaba la Defensoría del Pueblo del compromiso que ello puede conllevar en cuanto al acceso a la educación en condiciones de igualdad y equidad. E igualmente se incide en la necesidad de mejorar las competencias digitales para promover la igualdad de oportunidades y en la dotación de más y mejores recursos al conjunto de la comunidad educativa.

En el ámbito de los servicios sociales se ha publicado un estudio en el mes de septiembre de 2020 por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, 2020), bajo el título «Los Servicios Sociales ante la pandemia: Retos, desafíos y respuestas hacia la nueva normalidad», que realiza un monitoreo del impacto de la covid-19 sobre los servicios sociales, en el que se exponen las nuevas formas de atención que se han implantado en el confinamiento a través de la atención telefónica y otras soluciones arbitradas, como los correos electrónicos, disminuyendo de forma sustancial la atención presencial.

Se destaca del informe la necesidad que ha existido de recolocar a personal para poder seguir tramitando las ayudas económicas, y se cita literalmente:

Como nota positiva, se menciona por varias trabajadoras sociales que la situación de excepcionalidad hizo que se simplificaran los procedimientos para tramitar estas ayudas, especialmente en lo referente a la verificación de documentos –ya que no era posible llevar el original–. Ante la avalancha, para poder atender tanto a las de antes como a las nuevas personas demandantes, se ha partido de la confianza en la gente, se ha utilizado cualquier medio disponible o todos juntos (ej. fotos de documentos hechos con el móvil y enviados por WhatsApp) y con esa dinámica se ha logrado salir adelante. Sería importante analizar qué se puede mantener con esta mayor agilidad en la tramitación, y hasta qué punto la base de confianza funcionaria también en la normalidad.

Se culmina el informe con algunas notas de perspectiva de futuro, de las que destacamos, a los efectos que nos ocupan en el presente trabajo, la preocupación por los profesionales del trabajo social sobre la desconexión y falta de dispositivos en caso de un segundo confinamiento y el colapso de muchos organismos, como el SEPE y la Seguridad Social, para la tramitación de los procedimientos administrativos que tienen encomendados.

Y con carácter general, y sin cerrar el elenco de las múltiples situaciones vividas, la realidad es que el confinamiento ponía en evidencia que la Administración no estaba preparada para una respuesta ágil y eficiente y que la capacitación digital y el acceso a los recursos tecnológicos es una necesidad que hay que atender por la desigualdad que presenta, debiendo reflexionar sobre la influencia que todo ello ha tenido hacia los colectivos de personas más vulnerables.

Junto a este derecho de acceso a las relaciones en condiciones de igualdad y equidad, hay que poner el foco igualmente en el derecho que tiene el ciudadano a una buena Administración.

## 1.2. El derecho a una buena Administración

Nos aproximamos a este concepto de la buena Administración a través de la ponencia presentada en el año 2013 por el Defensor del Pueblo Europeo P. Nikiforos Diamandouros bajo el título «Buena administración, Estado de Derecho y ética: aspectos esenciales de la calidad de la democracia» (Diamandouros, 2013).

En dicho discurso, se sostiene que la calidad del Estado de derecho y de la democracia en las sociedades modernas depende, hasta cierto punto, de la calidad de la administración pública, y en este aspecto se invoca el concepto de la buena administración y su conformación a través de aspectos jurídicos y no jurídicos.

Con ello, junto al necesario ajuste de la legalidad de las Administraciones públicas en sus actuaciones, se integra la dimensión ética de la buena administración y la necesidad de crear una *cultura administrativa de servicio a los ciudadanos*.

Este hilo argumental es sostenido, en similares términos, por el profesor Jaime Rodríguez Arana (2013), que establece que

La buena Administración pública es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general.

Así, señala el autor que se ha de situar en el centro del sistema a la persona, con todos sus condicionantes, de forma que se permita a la ciudadanía ejercer en las mejores condiciones todos y cada uno de los derechos fundamentales.

Desde un punto de vista normativo, el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce la buena administración como el derecho de todas las personas a que se gestionen sus asuntos de forma imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable.

Nuestro texto constitucional alude a ello en diversos preceptos del texto articulado: el artículo 9.3, que proclama el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos; el artículo 31.2, que señala los principios de economía y eficiencia, y el artículo 103.1, que propugna los principios de objetividad, coordinación y eficacia e impone a la Administración pública servir con objetividad a los intereses generales, de acuerdo a los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Preceptos que invitan a innumerables obligaciones en la materia que nos ocupa: la eficacia, como remedio a la burocratización; la coordinación y cooperación entre las diferentes Administraciones como fórmulas necesarias para aliviar la carga a los ciudadanos; el sometimiento a la ley, esencial en el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, y el concepto de acceso al ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad.

Las precitadas Leyes 39/2015 y 40/2015, antes aludidas, que derogan, entre otras, la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, trazan un panorama legislativo acorde a las nuevas tecnologías, con un claro mandato de simplificación de los procedimientos administrativos y eliminación de trabas, mediante el uso de la Administración electrónica y digital, y se propugna el alivio de la carga al administrado en sus relaciones con la Administración y una agilización del procedimiento.

Se trata de dos leyes que consagran el derecho de las personas a relacionarse con las Administraciones públicas mediante medios electrónicos, que simplifican el acceso a la Administración y que refuerzan el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En desarrollo de dichas normas, como referíamos anteriormente, se ha aprobado el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que viene a concretar las previsiones legales de las leyes antes citadas y que pretende, entre otros aspectos, facilitar a los agentes involucrados en el uso de medios tecnológicos y su utilización efectiva, y establece como necesidad de primer orden la satisfacción del interesado en el uso de los servicios públicos digitales para garantizar sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones en sus relaciones con las Administraciones públicas. Con ello, prioriza el disponer de servicios

digitales fácilmente utilizables y accesibles, de suerte que la relación del interesado con la Administración sea fácil, intuitiva, efectiva, eficiente y no discriminatoria.

Con la aprobación del mencionado reglamento se establecen así cuatro grandes objetivos:

- Mejorar la eficiencia administrativa, con la implantación de una Administración electrónica e interoperable.
- Incrementar la transparencia y la participación ciudadana.
- Garantizar servicios digitales fácilmente utilizables, de forma que la ciudadanía pueda relacionarse con la Administración de una forma sencilla y fácil.
- Mejorar la seguridad jurídica con un desarrollo de las previsiones generales contenidas en las leyes anteriormente citadas.

Diseño normativo que requiere para su puesta en escena la necesaria planificación e inversión suficiente.

Sentado este marco normativo estatal, y sin perjuicio de profundizar más adelante en algunos detalles de los planes nacionales recientemente aprobados, nos interesa aludir al estado de la cuestión en el marco europeo, y alinear el tema que nos ocupa con los objetivos de desarrollo sostenible marcados por Europa.

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 25 de septiembre de 2015, bajo el título «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», la aprobación de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que surgieron en el año 2000 como una iniciativa mundial para abordar grandes desafíos a los que ha de enfrentarse la humanidad.

Se trata de objetivos con alcance mundial y de aplicación universal, que se encuentran entre ellos interrelacionados, respecto de los que la pandemia ha evidenciado que aún queda mucho por hacer, y de la necesidad que hay de planificar las políticas públicas conforme a los mismos:

1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible.
3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades.
4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos.
8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación.
10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.
11. Consegir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles.
13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible.
15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica.
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

Cabe citar igualmente, en el marco europeo, la estrategia presentada por la Comisión Europea «Dar forma al futuro digital de Europa», que persigue una sociedad europea impulsada por soluciones digitales y que sitúa en un lugar preferente a las personas para la creación de una Europa abierta, justa, diversa, democrática y con confianza en sí misma y el programa de la Comisión Europea Europa Digital 2021-2027.

Y en esta línea, y tras el contexto de pandemia vivido, es ineludible mencionar el impulso de la Comisión Europea Next Generation EU, que incluye un nuevo Fondo de reconstrucción y resiliencia, que establece como una de sus prioridades el financiar inversiones relacionadas con la transformación digital.

Al amparo de este marco europeo el Gobierno de España había aprobado en junio de 2018 el Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030: Hacia una estrategia es-

pañola de desarrollo sostenible, en el que se detallan estos 17 objetivos y se establece la responsabilidad que tienen los gobiernos y las Administraciones públicas en la asunción de un liderazgo para impulsar los mismos en cada área de responsabilidad, situándose entre los grandes restos de los gobiernos cumplir y alcanzar los ODS, lo que implica políticas públicas y presupuestarias que incluyan indicadores de diagnóstico y de cumplimiento de los mismos.

Entre dichos objetivos de desarrollo sostenible encontramos algunos que se encuentran más vinculados con la innovación tecnológica y la necesidad de garantizar el acceso a los mismos de forma equitativa, siendo la realidad que todos ellos se encuentran interrelacionados.

Por ejemplo, el ODS 4 mandata un sistema de educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos, lo que implica desarrollar una educación con vocación universal que incluya la inclusión de todas las personas sin quiebra de derechos por motivos técnicos, sociales, económicos o por razón del territorio, como ha sucedido en el periodo de confinamiento.

Igualmente, el ODS 9 se centra en construir infraestructuras resilientes y fomentar la innovación, e incluye entre sus metas incrementar el acceso a la tecnología de la información y la comunicación y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a internet. Así, en estos términos, el Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030, aprobado por el Gobierno de España, cita el acelerar la incorporación de la tecnología al servicio del bienestar de las personas, dando protagonismo a la innovación en seguridad, accesibilidad y sostenibilidad, y la importancia en la mejora de la cobertura de redes que ofrecen banda ancha móvil con mayores prestaciones, para transitar de la cobertura 4G al Plan Nacional 5G 2018-20, en desarrollo, consiguiendo que el país esté preparado para aprovechar al máximo las oportunidades del nuevo paradigma tecnológico.

Por su parte, para el cumplimiento del ODS 11, el Plan de acción nacional prevé el reto de la accesibilidad para la inclusión social y apunta a la oportunidad de realizar inversiones en accesibilidad, por los beneficios que se derivan para el conjunto de la ciudadanía, independientemente de si tienen o no una discapacidad.

Y para concluir estos ejemplos, traemos a colación el ODS 16 y el compromiso recogido en el Plan de acción nacional de desarrollar modelos de prestación de servicios abiertos, colaborativos y transparentes, en la línea de lo que impulsa el gobierno abierto, como una nueva forma de entender la gobernanza pública en el grueso de las instituciones. Y especialmente vuelve a incidir en que no es posible hablar de igualdad si existen diferencias entre los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos por cuestiones de orden material y práctico, y fija la necesidad de contemplar la adecuación de los nuevos retos de una Administración digital y transparente, en la que se ponga en el centro de atención a la ciudadanía.

Con todo ello, y citando al autor Carles Ramió (2021), es evidente que enfrentamos una década 2020-2030 que va a ser crucial, ya que todos los países del mundo han de enfren-

tarse a unos retos extraordinarios que precisan de instituciones públicas renovadas, innovadoras, eficaces, más abiertas y radicalmente democráticas.

Aludimos a otros instrumentos aprobados recientemente desde el Gobierno de la nación para afrontar estos retos, conjuntamente con el citado Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030:

El Plan España Digital 2025 se presenta como una de las palancas fundamentales para relanzar, entre otros objetivos, la reducción de la desigualdad y el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, y da continuidad a estrategias y acciones ya emprendidas hace años en materia de digitalización y pivota en torno a cuatro ejes de acción:

1. El despliegue de redes y servicios para la conectividad digital.
2. La digitalización de la economía.
3. La mejora de la Administración electrónica.
4. La formación en competencias digitales.

Se establece en el mismo un conjunto de medidas que se agrupan en torno a diez ejes estratégicos, alineados a las políticas digitales marcadas por la Comisión Europea y que son relativos a los siguientes aspectos: a) la conectividad digital, b) el despliegue de la tecnología 5G, c) el refuerzo de las competencias digitales, d) el refuerzo de la capacidad española en ciberseguridad, e) el impulso de la digitalización de las Administraciones públicas, f) la aceleración de la digitalización de las empresas, g) la aceleración de la digitalización del modelo productivo, h) la mejora del atractivo de España como plataforma europea de negocio, trabajo e inversión en el ámbito audiovisual, i) el favorecer el tránsito hacia una economía del dato y j) el garantizar los derechos de la ciudadanía en el nuevo entorno digital con la meta de aprobar una carta de derechos digitales.

El Plan nacional de competencias digitales surge como desarrollo de uno de los 10 ejes prioritarios que vertebran el compromiso que recoge la Agenda Digital 2025, concretamente el relativo a reforzar las competencias digitales de las personas trabajadoras y del conjunto de la ciudadanía.

Con su aprobación se establece la senda para identificar y asegurar las medidas que permitan a la ciudadanía contar con las herramientas necesarias para adquirir y desarrollar competencias digitales.

El plan distingue siete líneas de actuación, medidas y objetivos estratégicos en los siguientes ámbitos: a) la capacitación digital de la ciudadanía, con especial énfasis en colectivos en riesgo de exclusión digital, b) la lucha contra la brecha digital de género, c) la digitalización



de la educación y desarrollo de las competencias digitales para el aprendizaje en la educación, d) la formación en competencias digitales a lo largo de la vida laboral, e) la formación en competencias digitales de las personas al servicio de las Administraciones públicas, f) el desarrollo de competencias digitales para las pymes y g) el fomento de especialistas TIC.

Con estas líneas, y con relación con las cuestiones que abordamos en este estudio, se persigue garantizar la inclusión social del conjunto de la ciudadanía, poniendo el acento en aquellos que tienen más riesgo de exclusión social, y se dibuja un escenario de competencias transversales a nivel estatal, autonómico y local, que han de implementar acciones que contribuyan a alcanzar estos retos.

Por último, traemos a colación Plan de digitalización de las Administraciones públicas 2021-2025, que define la estrategia en materia de Administración digital y servicios públicos digitales para el periodo señalado, con definición de objetivos estratégicos y medidas de acción, destacando de su preámbulo la advertencia hecha de que, pese al avance normativo y esfuerzo inversor, las relaciones digitales con la ciudadanía se muestran generalistas, atomizadas e impersonales, lo que dificulta el acceso a las prestaciones, servicios y ayudas para gran parte de la población y especialmente para aquellos más vulnerables.

### 1.3. El ciudadano en el núcleo de las políticas públicas de innovación y la perspectiva ética en la orientación de los servicios públicos

Delineado de forma sucinta el marco normativo y referencial en el que se ha de desarrollar la gestión pública para la implementación de esta revolución tecnológica, es oportuno retomar conceptos introducidos en párrafos precedentes al tratar el derecho a una buena administración, y resulta esencial traspasar su concepto jurídico para introducir otros aspectos no jurídicos, como es el de la humanización de la Administración.

Se plantean numerosos retos en esta década y es muy conveniente una reflexión ética sobre la forma de afrontar los mismos, sobre el papel de la digitalización y la innovación tecnológica, sobre el uso y tratamiento de los datos, velando por el respeto a los derechos y libertades de la ciudadanía, por un entorno digital seguro, y asegurando no perder la visión humana y colectiva de los problemas, que puede conducir a toma de decisiones sesgadas y que vulneren derechos de colectivos no contemplados.

Esencial es poner el centro de las políticas y decisiones públicas al ciudadano. Sobre ello, Andrés Pastor Bermúdez, en el estudio publicado por el INAP (2021) «Administración digital e innovación pública. Repensando la Administración Pública», abunda en esta necesidad e incide en el riesgo de ofertar servicios sin contar con la ciudadanía, e ilustra de forma gráfica la importancia de contar con el mismo en el diseño del recorrido que ha de

realizar el propio ciudadano, y define tres pasos a considerar: un primer paso, de conocer a quién nos dirigimos y distinguir entre los diferentes perfiles de usuarios; uno segundo, en entender lo que denomina «viaje del usuario» para visualizar los puntos de contacto con la Administración y poder mejorar las experiencias, y uno tercero, que se trataría de identificar los momentos decisivos y poder focalizar los esfuerzos en la organización del diseño.

Y así señala, con gran acierto, que el ciudadano puede ser la mayor fuente de innovación para las Administraciones públicas.

No en vano, el concepto del ciudadano-cliente viene estando presente en lo que se ha venido a llamar «nueva gestión pública», y está siendo incorporado en documentos oficiales, en el sentido de situar al mismo en el centro de las estrategias de servicios y prestaciones públicas, y en prestar verdaderos servicios al ciudadano para que puedan realizar y ejercitar sus derechos.

Rodríguez Arana (2013) reflexiona sobre la importancia de la centralidad en la persona y como ello es la primera y principal característica de una buena Administración pública, e introduce la dimensión ética, en la medida en que la Administración pública ha de estar orientada al bienestar integral de los ciudadanos y no ha de limitarse a la articulación de los procedimientos, aun siendo este uno de sus aspectos fundamentales.

Así establece, con gran acierto, que las TIC han de ponerse al servicio del ciudadano, para conseguir una Administración pública más humana que facilite el ejercicio de los derechos de las personas, sin dejar nadie atrás, y con especial cuidado de minimizar la brecha social.

La realidad es que la aprobación de las normas o estrategias por sí solas no pueden ser el objetivo y, por ello, hay que trabajar en su implementación, creando espacios de compromiso personal y profesional que se lideren por las Administraciones públicas y por su personal, lo cual implica, a su vez, una gestión del cambio en la cultura organizativa de las Administraciones, con lo que a los retos tecnológicos se suma el de la gestión del cambio del personal que trabaja en las Administraciones, mediante la implicación, compromiso, capacitación y medios técnicos para ello. Realmente si la Administración no se integra por personas con compromisos éticos y de servicio al interés general, resultará muy difícil alcanzar el concepto de buena administración.

Y con ello, señalamos que la ética de orientación al servicio de la ciudadanía ha de ser la premisa de actuación de la Administración pública y servidores públicos.

A tiempo estamos de implementar todo este marco de referencia de forma efectiva y planificada y que no queden como principios programáticos, vacíos de contenido y eficacia. Sería deseable implantar una cultura más proactiva por parte de la Administración, que brinde servicios para atender el interés general. La Administración es la que ha de acercarse al ciudadano para facilitarle sus relaciones con ella.

## 2. Los riesgos de la innovación tecnológica

### 2.1. Nociones de exclusión social

Nos ocupamos en este apartado de apuntar los riesgos que la innovación tecnológica conlleva, y de forma previa damos algunas pinceladas sobre la exclusión social, los motivos que llevan a ella, y los colectivos a los que más afecta, para luego hilar con la que creemos es la más nueva forma de exclusión, la exclusión de la sociedad de la información en una realidad que cambia a ritmo frenético.

Decíamos que la revolución tecnológica en la que nos encontramos inmersos ha supuesto un cambio en tantas facetas de nuestras vidas: en las relaciones sociales, en el ámbito laboral y en otros aspectos señalados en el primer epígrafe del documento.

Todos esos cambios, como suele ocurrir, no han sido asimilados de igual modo por las personas integrantes de la sociedad. Cada individuo se adapta a los cambios a un ritmo diferente, pero es más fácil dejarse llevar por ellos si se es parte de un sistema; se asimilan mejor siendo parte de un todo. Pero si de antemano ya se está excluido de ese sistema, de ese todo, el efecto es de «bola de nieve», es una vuelta de tuerca más que aún te deja más orillado.

Pasamos pues a hablar de la exclusión social. Para ello recurrimos a la definición de exclusión que hace el diccionario de la Real Academia Española: «Exclusión es la situación por la cual se impide a una persona contribuir y beneficiarse del progreso económico y social».

Por otra parte, el Libro Verde sobre la política social europea señala:

La Exclusión social hace especial hincapié en el carácter estructural de un proceso que excluye a parte de la población de las oportunidades económicas y sociales. El problema no reside tan solo en las disparidades entre los más favorecidos y los más desfavorecidos de la escala social, sino también en las que existen entre quienes tienen un lugar en la sociedad y los que están excluidos de ella (Comisión Europea, 1993).

La persona excluida llega a serlo por una variedad de factores: por una parte, aquellos que son del propio individuo, colaterales al mismo, que le son inherentes a su propio ser y que le suponen una situación concreta, nos referimos a factores del tipo: edad, sexo, etc. Frente a este tipo de factores la persona no puede hacer nada, no puede hacer ningún cambio. Y estos van a condicionarlo a la hora de afrontar y enfrentarse a otro tipo de factores de tipo externo, tales como: laborales, de vivienda, sociales, etc., propios del ambiente en que se desarrolla su existencia. Los primeros condicionan enormemente, los segundos, sobre todo en aquellas personas para las que concurren esos factores internos, pueden suponer un lastre.

Estar en exclusión o en riesgo de estarlo es una situación personal y familiar a la que se llega a veces casi por herencia, otras sin embargo por distintas razones, tales como: desempleo de larga duración, pérdida de relaciones familiares, estado de salud, etc. Salir del círculo de los excluidos no es fácil, pero tampoco es imposible, aunque sí es cierto, como hemos señalado, que las circunstancias que rodean a las personas son las que marcan su situación, y hay colectivos que, por sus características, son más sensibles, más vulnerables, y esto les hace ser generalmente los más afectados. Son los más dados a coexistir con la exclusión social por razones de tipo social, económica o incluso política. Nos estamos refiriendo, entre otros, a:

- Personas con discapacidad.
- Personas inmigrantes.
- Minorías.
- Personas sin techo.
- Mujeres.
- Personas desempleadas.
- Personas drogodependientes.
- Personas de la tercera edad.
- Jóvenes en busca de su primer empleo, o mayores de 50-55 a los que se considera menos válidos.
- Personas encarceladas y delincuentes.

Pero las personas excluidas no responden a unas características que los identifica como colectivo, no siguen un patrón común, por el contrario, son un grupo muy diferente, heterogéneo y complejo, compuesto por multitud de situaciones, historias o circunstancias personales que comparten una característica común: están excluidos socialmente. Nos gustaría resaltar que aunque el contexto social es algo básico en esta cuestión, hay otro factor tan importante como este, que es el sentimiento subjetivo de exclusión. La falta de confianza, de afectividad, de autoestima, de expectativas, todo ello hace que se viva la situación como algo insuperable, irreversible y sin posibilidad de salida. Y podríamos destacar que dentro de los colectivos afectados, los más vulnerables por la exclusión son los hogares con menores y con jóvenes, por lo que puede suponer para ambos colectivos la transmisión intergeneracional de la situación.

Recogemos un párrafo del VIII Informe FOESSA (2019), que ilustra bien esta realidad y dice así:

Quando uno nace y se cría en un hogar con escasos bienes materiales y con ingresos reducidos aumentan las probabilidades de instalarse en el pantano de la

vulnerabilidad. De sus aguas pesadas se puede salir, pero cuesta tiempo y esfuerzo. Otras veces la ciénaga te atrapa y te succiona como un remolino hacia las profundidades de la estructura social. Si esa fuerza que te aspira hacia dentro es superior a la tuya, o si el tiempo corre en tu contra y cada vez estás más lejos de tus padres, entonces la desigualdad te empapa (te constituye) hasta convertir tu vida en una existencia penosa. Una parte significativa de la sociedad española no mira los escaparates, ni pasea por la calle. Diez de cada cien españoles viven una situación desesperada y otros 15 tampoco pueden llevar una vida digna de tal nombre. Esa cuarta parte de todos nosotros son personas que declaran que pasan muchas y serias dificultades para llegar a fin de mes. A esa porción preterida (o excluida) de la población cabe añadir los inseguros, que suman entre un 25 y un 30 por ciento, y dicen que acaban el mes con cierta dificultad.

Como señalábamos en el primer epígrafe de este documento, la pandemia ha supuesto un enorme desafío para nuestro país al igual que para cualquier otro, en cuanto al riesgo de incrementar las desigualdades sociales, en un contexto sin precedentes de crisis social y económica.

Nos queremos ahora centrar, como anticipábamos, en esta reciente forma de exclusión, que se ha puesto de manifiesto con ocasión de la pandemia cuando se ha tenido que recurrir a la interacción *online* prácticamente en todas las esferas de la vida cotidiana: relaciones con la Administración, compra y venta *online*, digitalización escolar, asistencia médica, etc., y que a su vez afecta con más virulencia a los colectivos generalmente excluidos, citados anteriormente.

Aunque era algo que ya se había constatado, ahora se ha puesto claramente de manifiesto lo que se ha denominado «brecha digital».

## 2.2. Brecha digital y exclusión social

La sociedad actual vive un continuo cambio tecnológico, los avances son continuos y suceden a un ritmo frenético. Esos cambios, que han venido para quedarse, no son asimilados del mismo modo por todos los colectivos sociales e impactan de lleno en las personas en exclusión social o en riesgo de estarlo.

Nuestra pretensión no es demonizar los avances tecnológicos, al contrario, pues los mismos suponen un cambio, una evolución. Pero sí nos gustaría reivindicar un acceso equitativo y universal a los mismos.

La cultura digital, las nuevas tecnologías, los medios y redes sociales están transformando de manera notable la configuración del mundo. El acceso y la capacidad de uso de las nuevas tecnologías han de ser las palancas de cambios de una realidad futura que es ya el presente.

La era digital en la que vivimos ha venido a traer nuevas formas de relación, a aumentar la conectividad social, así como a empoderar a las personas. Pero todas estas bondades se convierten en perjuicios para aquellos que no «se suban al carro» de esta voraz revolución tecnológica, para quienes bien sea por ausencia de recursos o bien de capacidades y habilidades quedan al margen de su influjo.

La denominadas TIC (tecnologías de la información y la comunicación) afectan a muchos aspectos de nuestra vida cotidiana: el trabajo, los estudios, la economía, la cultura, ... Se habla de la necesidad de la universalidad de internet, de internet para todos, y casi cada día se logra avanzar en este sentido, pero hay fracturas sociales que preexistían antes de las TIC y sobre las que estas pueden incidir de forma negativa, haciéndolas aún más notables.

Según los estudios realizados por Eurostat (Oficina de Estadística de la UE), la brecha digital hace referencia a la «distinción entre aquellos que tienen acceso a internet y pueden hacer uso de los nuevos servicios ofrecidos por la World Wide Web, y aquellos que están excluidos de estos servicios». Se trata, pues, de una diferenciación entre las personas según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz y aquellas que no tienen acceso a las mismas, o teniéndolo, no saben utilizarlas.

Hay autores que prefieren la denominación «fractura digital», por entender que es eso lo que realmente significa. A veces se utiliza también el término «analfabetismo digital», haciendo alusión a la escasa o casi nula habilidad o capacitación de parte de la población para manejar las nuevas tecnologías. Y en algún caso la han denominado exclusión social tecnológica. Sea cual sea el término utilizado para referirse a ella, son tres los aspectos en los que debemos fijarnos para constatar su existencia y poder hacer una medición:

- Infraestructura: si existe o no una infraestructura de telecomunicaciones y redes.
- Accesibilidad: existe la posibilidad de acceder a los servicios que ofrece la tecnología.
- Formación: se poseen los conocimientos, capacidades y habilidades para el uso de la tecnología

La denominada brecha digital se produce tanto por la dificultad en el acceso a internet como por la carencia de habilidades para el uso y manejo de las redes sociales. Hoy en día, la utilización de teléfonos móviles de forma tan extendida ha posibilitado en gran medida el acceso a internet, aunque sigue existiendo la desigualdad, por la diferenciación en el ancho de banda y por la mayor o menor habilidad en el manejo de tareas digitales.

Identificar las causas de la brecha digital permite implementar políticas públicas que contribuyan a «achicarla» de manera más eficiente. Sería un error pensar que solo posibilitando el acceso a internet, a través de ordenadores personales, el problema queda resuelto.

to, obviando un aspecto mucho más importante como es la capacitación de los usuarios o la creación de contenidos culturalmente adecuados a cada contexto social.

Consecuencia de la brecha digital es la dificultad que encuentran algunos colectivos para el acceso a la información, lo que lleva a personas excluidas a un grado mayor de exclusión, lo que agrava su deteriorada situación social. Así, la falta de conexión a internet o la dificultad de acceso influyen exponencialmente en la exclusión social, ya que esa falta de información es por duplicado: por un lado, hay falta de información acerca de utilizar las TIC, y esto, a su vez, les obstaculiza el acceso a otra información que les sería de utilidad en su vida cotidiana.

La exclusión digital puede ser de diferentes tipos: tipo geográfico (zonas rurales, por ejemplo), en función de la edad (las personas más mayores ser sirven de internet en menor grado), de tipo económico (un nivel inferior de recursos lleva implícito una dificultad de acceso a la información y a entornos digitales), etc. Para minimizarla, se han de potenciar las oportunidades que brinda la digitalización, procurando al mismo tiempo minimizar sus riesgos (ciberseguridad). Pero la diferencia social existente entre personas que saben utilizar las TIC y las que no en muchos casos es un problema de actitud personal frente a los avances tecnológicos, hacia las nuevas tecnologías. No ser capaz de adaptarse a los constantes avances digitales lleva en muchas ocasiones a la ampliación de la desigualdad socioeconómica ya existente.

Desde las instituciones públicas se ha de trabajar por acortar esta brecha, puesta muy de manifiesto en la pandemia.

Hay ejemplos de ello: el programa Educa en Digital, fruto de un convenio entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la entidad pública empresarial Red.es, con el objetivo de apoyar la transformación digital de la educación en España, y que nace de la necesidad de dar respuesta a una realidad que la emergencia sanitaria de la covid-19 ponía de manifiesto sobre el impulso que precisa el sistema educativo, y en general todo el paquete de medidas del plan, anteriormente citado, España Digital 2025.

### 2.3. Brecha digital en España

Los siguientes datos que exponemos, obtenidos del Indicador DESI (Índice de Economía y Sociedad Digital), publicado en junio de 2020, muestran el escenario en el año de la declaración de pandemia.

Este índice muestra el grado de competitividad de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) en lo relativo a la economía y sociedad digital. Utiliza y combina valores de 37 indicadores relacionados con cinco dimensiones: conectividad, capital humano, uso de servicios de internet, integración de la tecnología digital y servicios públicos digitales.

España pasa del puesto 4 al 2 en servicios públicos digitales, de la posición 17 a la 16 en capital humano, y de la 13 a la 11 en uso de servicios de internet. Mantiene la posición 5 en la dimensión de conectividad. En la dimensión de integración de tecnología digital, pierde una posición, pasando de la 12 a la 13.

En servicios públicos digitales, como vemos, España ocupa el segundo lugar en la UE, siendo la dimensión en la que España está mejor posicionada, muy por encima de la media de la UE. Esto refleja un alto nivel de interacción electrónica entre las Administraciones públicas y los ciudadanos. El 82 % de los usuarios de internet que necesitan presentar formularios utilizan los servicios de la administración electrónica.

En la dimensión de conectividad, el informe destaca que España está particularmente bien situada, ocupando un quinto puesto en lo que respecta a las redes de muy alta capacidad. El 80 % de los hogares españoles tiene cobertura de este tipo de redes frente al 34 % de la media de la UE. Destaca la implantación de la banda ancha fija de al menos 100 Mbps, que alcanza el 53 % de los hogares españoles. En cobertura de la red fija de muy alta capacidad (VHCN), España ocupa la cuarta posición, con un 89 % de los hogares con este tipo de cobertura, frente al 44 % de la media de la UE. España también se encuentra por encima de la media de la UE en cuanto a preparación en redes 5G.

Respecto al uso de servicios de internet, España ocupa el undécimo puesto (60,8), por encima de la media de la UE (58). El 88 % de los ciudadanos usa internet regularmente, descendiendo al 8 % el porcentaje de individuos que nunca han accedido a internet.

En cuanto a integración de tecnología digital, España ocupa el puesto 13: destaca respecto a la media de la UE en los indicadores sobre intercambio electrónico de datos, 43 % frente al 34 % de la media de la UE; uso de redes sociales por las empresas, 29 % frente a 25%; y comercio electrónico de las pymes, 19 % frente al 18 % de la UE. Pero está peor posicionada en el uso que las pymes hacen de la venta *online*, volumen de negocios procedentes de las ventas *online* o utilización de *big data*.

En lo referente a capital humano, esta es la dimensión en la que España obtiene peores resultados: hemos pasado del puesto 17 (2019) al 16 en 2020. Respecto a las habilidades digitales por encima del nivel básico, España se encuentra mejor posicionada: el 36 % de la población tiene este tipo de competencias frente al 33 % de la UE. Sin embargo, en las competencias digitales de al menos un nivel básico, la proporción de españoles (57 %) es ligeramente inferior a la media de la UE (58 %). También es inferior el porcentaje de españoles con conocimientos de *software* de al menos un nivel básico: el 59 % frente al 61 % de la UE.

Individuos que no han usado nunca internet en España: el 8,4 % frente al 9,5 % de la UE.

Si analizamos los datos, nos damos cuenta de que España está bien posicionada con respecto a la UE en la mayor parte de indicadores analizados, pero, a pesar del buen posicionamiento, aún queda camino por recorrer, puesto que, pese al volumen de procedi-



mientos digitalizados, muchos están infrautilizados, quizá porque el punto más débil de la digitalización en España sea el capital humano. Por ejemplo, el uso de los servicios públicos electrónicos resulta complejo para ciertos colectivos.

No tener la capacidad para utilizar y adaptarse a los constantes avances digitales supone una nueva forma de desigualdad y, como hemos mencionado, lleva a la ampliación de la desigualdad socioeconómica ya existente. Resulta fundamental que todas las personas tengan acceso a los medios necesarios para mejorar sus habilidades digitales, pues la digitalización ha venido para quedarse, y si es fundamental la alfabetización para desenvolverse en el mundo, ahora también lo es la alfabetización digital, para hacerlo en el mundo que las nuevas tecnologías nos brindan.

Del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (ONTSI), se extrae la siguiente información:

La brecha digital está muy determinada por la edad, pero también por el género (el 60 % de los desconectados son mujeres). De igual modo, la renta también es un factor clave, uno de cada tres hogares (31,5) con renta inferior a 900 €, no tiene acceso a internet, mientras que el 99 % de los hogares con renta superior a 2.500 € sí lo tienen, según el INE [Instituto Nacional de Estadística].

La pandemia ha puesto de relieve una brecha socioeconómica, las dificultades para proseguir sus estudios de aquellos que no disponen de dispositivos o de conexión a una red de internet, y también la de aquellos que no poseen las habilidades para enfrentarse a los retos que una sociedad digitalizada presenta. Nuestro país, dado el número de personas que no cuentan con las habilidades mínimas para relacionarse con el mundo digital, un 8,4 % de la población nunca ha utilizado internet, y un 57,2 % tiene habilidades digitales básicas o por encima de las básicas, tiene trabajo por realizar. Con el propósito de hacerlo lo mejor y más rápido posible, el Gobierno de España, en el marco europeo ha aprobado diferentes planes para hacer frente a la nueva era digital.

Explicamos algunos aspectos de la Agenda España Digital 2025 que más relación tienen con el epígrafe que nos ocupa, del total de los 10 ejes estratégicos que lo vertebran.

El tercer eje, denominado «competencias digitales», recoge el compromiso a trabajar para cerrar las nuevas brechas de desigualdad social por la falta de acceso o uso de internet, haciendo alusión a cómo la brecha digital de acceso y capacidad de uso de redes puede suponer, y así está siendo, una nueva causa de exclusión social, afectando especialmente a aquellos colectivos más vulnerables. Se denota también la preocupación por posibilitar la fijación de la población (ya sea joven o de edad avanzada) en las zonas menos habitadas o en declive demográfico, lo cual implica la disponibilidad de acceso a servicios en formato digital. Se habla de conectividad en un sentido amplio, para todos los territorios y colectivos. Se pretende, como una acción de Gobierno responsable e inclusiva, que las redes de telecomunicaciones lleguen y sean asequibles a toda la ciudadanía.

Tras las circunstancias excepcionales a las que nos ha abocado la pandemia covid-19, se ha visto que la educación a distancia es algo para lo que hay que estar preparado. Para ello, se pretende poner en marcha una serie de medidas: por ejemplo, en línea con el programa Educa en Digital, estudiar la posibilidad de poner al alcance de los colectivos más vulnerables bonos de conectividad social, cuyo objetivo será trabajar para alcanzar la integración.

Es cierto que la transformación digital, bien utilizada, mejora las condiciones de vida de los individuos, pero para ello son necesarias unas infraestructuras, la capacitación de las personas que garanticen un uso eficaz y responsable, así como que las mismas se sientan seguras a la hora de utilizarlas.

Proporcionar una formación en competencias digitales a la ciudadanía es un punto clave que hay que llevar a cabo desde el sistema educativo y que debe continuar a través de la formación continuada, tal y como recoge el Plan de Acción de Educación Digital de la Comisión Europea. Para ello, España Digital 2025 promoverá la universalización de las competencias digitales básicas. Se tendrá como objetivo que el alumnado adquiera competencias en digitalización, así como la capacidad para actualizarlas. Se va a poner especial interés en la formación de los colectivos que encuentran más dificultades para adquirir estas competencias (mayores, personas jubiladas, personas con bajos niveles de renta, personas residentes en zonas no urbanas). La meta es formar en habilidades básicas a 15 millones de personas, así como formar en habilidades digitales avanzadas a 7 millones de personas.

Este tercer eje se compone de los siguientes objetivos específicos:

- Mejorar las competencias digitales básicas de la ciudadanía y cerrar brechas entre colectivos.
- Dotar de competencias digitales avanzadas al alumnado y fomentar vocaciones digitales.
- Dotar a los trabajadores de las competencias digitales requeridas en el ámbito laboral.
- Atender la demanda de especialistas en tecnologías digitales.
- Reducir la brecha de género en materia de competencias digitales.

Así como del siguiente conjunto de medidas:

Competencias digitales:

**Educa en Digital.** El programa Educa en Digital consiste en un conjunto de acciones para apoyar la transformación digital del sistema educativo mediante la dotación de dispositivos, recursos educativos digitales, adecuación de las competencias digitales de los

docentes, y acciones que conlleven la aplicación de la inteligencia artificial a la educación personalizada.

**Plan Nacional de Competencias Digitales.** Un plan integral que pretende:

- Incrementar sustancialmente el nivel de competencias digitales básicas de los colectivos peor situados actualmente (mayores, personas con bajo nivel de ingresos y de estudios, áreas no urbanas y mujeres).
- Garantizar las competencias digitales avanzadas del alumnado al finalizar la educación secundaria.
- Formar a la fuerza laboral con los conocimientos digitales necesarios en sus puestos de trabajo y para el futuro laboral, aumentando su productividad y fomentando además el trabajo a distancia.
- Atender la demanda de especialistas digitales generalistas y avanzados en la economía española, prestando especial atención a la reducción de las brechas de género existente en todos ellos.

**Plan Uni-Digital.** Trata de dar impulso a los procesos de digitalización en la educación superior. Para ello, se prevé una serie actuaciones de refuerzo y mejora de la infraestructura digital universitaria, fomento de las competencias digitales del profesorado o estímulo a la creación de polos de innovación formativa interuniversitaria impartida digitalmente.

En cuanto al otro eje que nos interesa reseñar, el quinto, «la transformación digital del sector público», se señala que si bien es verdad que España se sitúa entre los países más avanzados de Europa (ocupa el segundo lugar), en el desarrollo de la administración electrónica, según el índice de Economía y Sociedad Digital (DESI) 2020 de la Comisión Europea, es básico que esto vaya de la mano de la modernización y agilización de los procesos para que se logren unos servicios públicos eficientes y seguros al alcance de toda la ciudadanía.

Por parte de la población, se demandan unos servicios públicos más fáciles de usar, al tiempo que un mayor nivel de seguridad y de respeto al medio ambiente. Por ello, desde la Administración se trabaja para alcanzar los siguientes objetivos:

- Simplificar la relación de la ciudadanía con las Administraciones públicas: para ello es básico lograr un modelo de administración centrada en el ciudadano. Que trabaje por la automatización, lo que llevará a la simplificación y agilización de los procedimientos. Igualmente se debe trabajar para garantizar la accesibilidad para todos.
- Personalizar los servicios públicos digitales. Hacia un modelo Ciudadano 360°. Se procurará alcanzar unos servicios públicos accesibles, usables y en lo posi-

ble adaptados a las necesidades individuales. Minimizando la solicitud de datos en poder de las Administraciones públicas, las cuales interactúan a través de la interconexión.

- Integración de todas las Administraciones en la transformación digital del sector público. Se potenciará la participación de las distintas Administraciones en el proceso de transformación digital del sector público, a través de las conferencias sectoriales, como órganos de cooperación multilateral, facilitando la interoperabilidad de los servicios públicos. La Agenda España Digital 2025 debe ocuparse de que toda la ciudadanía y territorios del Estado se beneficien de la mejora en la prestación de los servicios públicos.
- Digitalización de los servicios prestados por la Administración General del Estado en el territorio. El fin es el de que dichos servicios se adapten a las necesidades de la ciudadanía residente en cualquier parte del territorio, valiéndose para ello de la descentralización de los servicios públicos que se presten.
- Actualizar las infraestructuras tecnológicas de las Administraciones públicas, avanzando hacia la consolidación, la seguridad y el respeto al medio ambiente. Se trata de mejorar el rendimiento de los equipos, aumentando su disponibilidad y seguridad. Esto permitirá reducir el consumo eléctrico y las emisiones contaminantes.
- Impulsar la digitalización de servicios públicos y la introducción de la inteligencia artificial en la articulación y ejecución de políticas públicas. Conseguir la digitalización inteligente de la Administración pública es el reto a alcanzar, trabajando en aras del bienestar de la ciudadanía, a través de la simplificación y automatización de los procesos.

Las medidas a desarrollar en este quinto eje son las siguientes:

- *App factory* para el desarrollo de servicios personalizados a la ciudadanía.
- Accesibilidad multiplataforma de los servicios públicos.
- Sistema centralizado de notificaciones electrónicas (SCNE) y sistema de interconexión de registros (SIR).
- Actualización de las infraestructuras tecnológicas del sector público.
- Puesto de trabajo de nueva generación.
- Mejora del marco regulatorio de la administración digital.
- Proyectos tractores para la digitalización de los servicios públicos.
- Laboratorio de innovación GobTechLab.

Todo un reto es el que se plantea en estos años venideros.

### 3. Conclusiones

Para cerrar el presente documento, nos permitimos dejar señaladas algunas conclusiones que, entendemos, han de estar muy presentes en el trabajo a liderar por las Administraciones públicas con la implicación de la ciudadanía:

- La digitalización es un proceso del presente y no del futuro.
- Aun cuando España destaca en digitalización de procedimientos, queda camino por recorrer en el uso de una administración pública digitalizada, y un punto en el que coinciden algunos expertos es en la necesidad de mejorar las relaciones de la Administración con la ciudadanía en materia digital.
- La complejidad de los trámites administrativos es una realidad en el acceso a las ayudas, prestaciones y servicios públicos, y no se puede obviar la existencia de diferentes perfiles de usuarios.
- Hay que evitar la digitalización de la burocracia administrativa.
- No hay una, sino varias brechas digitales: la territorial, la del ámbito educativo, la de habilidades digitales, etc.
- Hay que evitar que la digitalización aumente la desigualdad y la exclusión.
- Se debe educar para las nuevas necesidades digitales. En la era digital, quien queda al margen de la educación corre el riesgo de ser excluido de los beneficios del progreso.
- Se debe trabajar la concienciación social en el uso de medios digitales, evitando la desconfianza que pueda generar su uso para los ciudadanos.
- La tecnología debe trabajarse como algo transversal.
- La revolución digital impone una revolución educativa.
- La revolución digital debe centrarse necesariamente en las personas. Se debe garantizar que nadie se queda atrás en el proceso de cambio y que nadie resulta perjudicado. El objetivo es usar la transformación digital para favorecer la inclusión de todos los colectivos.
- Para asegurar la conexión entre formación y empleo, necesitamos nuevas formas de aprendizaje y capacidades digitales. Es básica la adecuación de la educación y la formación continua a la actual realidad digital.

Como punto y final de este trabajo, y conclusión final del mismo, queremos señalar que es básico focalizar la atención en la educación, tanto en su vertiente formal como no formal, dirigida a toda la ciudadanía, sin hacer ningún tipo de segregación. Solo así se conseguirá sacar el máximo rendimiento a las innumerables posibilidades que nos brinda

esta era de la digitalización. Solo así se logrará una sociedad más equitativa digitalmente para todos los ciudadanos. Una sociedad en la que la brecha digital sea vista como un reto superado.

## Referencias bibliográficas

- Comisión Europea. (1993). *Libro Verde sobre la política social europea*. <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/434c867b-615c-45bc-950b-2512022c2e8b>
- Defensor del Pueblo de las Cortes Generales. (2020). Actuaciones ante la pandemia de Covid-19. <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/actuaciones-ante-la-pandemia-covid-19/>
- Diamandouros, N. (2013). Buena administración, Estado de Derecho y ética: aspectos esenciales de la calidad de la democracia. <https://www.ombudsman.europa.eu/mt/speech/es/50715>
- Fundación FOESSA / Cáritas Española. (2019). Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/sites/16/2019/05/Informe-FOESSA-2019-completo.pdf>
- INAP. (2020). *Los Servicios Sociales ante la pandemia: Retos, desafíos y respuestas hacia la nueva normalidad*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- INAP. (2021). *Administración digital e innovación pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- MTAS. (2005). *El significado de la accesibilidad universal y su justificación en el marco normativo español*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Ramió, C. (Coord.). (2021). *Administración digital e innovación pública. Repensando la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rodríguez Arana, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista Misión Jurídica*, 6(6), 23-56. <https://doi.org/10.25058/1794600X.60>