

La administración electrónica. Un desafío del derecho a la participación ciudadana

*The electronic administration.
A challenge to the right to citizen participation*

Ricardo Antonio GAIDO¹

Recibido: 30/07/2020

Aceptado: 20/09/2020

Resumen

El nuevo contexto social globalizado y la falta de consolidación de las instituciones públicas se ven convulsionadas por el avance sistemático en la falta de respuesta a las demandas que los ciudadanos efectúan en los diversos ámbitos de las administraciones públicas. Frente a ello, desde el derecho administrativo se están buscando alternativas mejoradoras no solo desde la concepción de

Abstract

The new globalized social context and the lack of consolidation of public institutions are convulsed by the systematic advance in the lack of response to the demands that citizens make in the various areas of public administration. In the face of this, administrative law is looking for alternatives to improve not only from the conception of the relationship Administration/citizen, but from

1. Abogado por la Universidad Nacional de Córdoba — Argentina, con diploma de Especialización en «Tradición y Cambio en un mundo globalizado: Respuesta desde el Derecho Administrativo» de los 43.º Cursos de Especialización en Derecho dictados por la Fundación General de la Universidad de Salamanca, correspondiendo el presente al trabajo final de curso.

la relación Administración/ciudadano, sino desde los avances tecnológicos que son innegables en todos los ámbitos de la vida.

Con ello, se va gestando un nuevo derecho, pensado no solo desde la legitimidad de los actos de quienes gobiernan, sino que permita la proximidad de quienes participan en la vida administrativa.

En esa búsqueda innovadora, podemos encontrar la administración electrónica, que implica no solamente el ejercicio de los derechos fundamentales de acceso a la información pública y participación ciudadana, sino el mejoramiento en la prestación de los servicios por parte de las administraciones públicas, logrando una interconexión ágil, sencilla, atemporal y facilitadora en búsqueda del bienestar general.

Así planteado, se requieren avances legislativos, doctrinarios y consultivos en todos los niveles de gobierno, para que a través del desarrollo de plataformas digitales o electrónicas los ciudadanos tengan acceso a la información y los servicios públicos. Y allí, de manera remota, puedan consultar, reclamar, sugerir e iniciar un trámite o expediente administrativo. Dichos avances ya se están produciendo en todo el mundo. Encontramos nuevas leyes de procedimiento administrativo como la 39 y 40/2015 en España, y su portal electrónico de acceso a través de la página oficial, que prevé varias herramientas, entre ellas, la «Carpeta Ciudadana». Encontramos réplicas de ello, por ejemplo, en la Provincia de Córdoba en Argentina, mediante la plataforma «Ciudadano Digital».

En esa facilitación de acceso, el ciudadano encuentra a la Administración más cerca y comprometida; asimismo, más transparente, ya que permite conocer información vinculada a los funcionarios públicos, a las contrataciones, a la ejecución del presupuesto, etc. No obstante las ventajas de la implementación de las administraciones electrónicas, encontramos en ellas ciertos problemas generados por las desigualdades socioeconó-

technological advances that are undeniable in all areas of life. With this, a new right is being developed, thought not only from the legitimacy of the acts of those who govern, but that allows the proximity of those who participate in the administrative life.

In that innovative search, we can find e-government, which involves not only the exercise of the fundamental rights of access to public information and citizen participation, but also the improvement in the provision of services by public administrations, achieving an agile interconnection, simple, timeless and facilitating in search of general well-being.

Thus, legislative, doctrinal and consultative advances are required at all levels of government, so that through the development of digital or electronic platforms citizens have access to information and public services. And there, remotely, they can consult, claim, suggest and initiate an administrative process or file. Such developments are already taking place around the world. We find new laws of administrative procedure as the 39 and 40/2015 in Spain, and its electronic portal of access through the official page, which provides several tools, among them, the «Citizen Folder». We find replicas of this, for example, in the Province of Córdoba in Argentina, through the «Digital Citizen» platform.

In this facilitation of access, the citizen finds the Administration closer and more committed; also, more transparent, since it allows to know information related to public officials, to recruitment, to the execution of the budget, etc. Despite the advantages of the implementation of electronic administrations, we find in them certain problems generated by socio-economic inequalities and knowledge, which should be taken into account by governments in order to ensure respect for the fundamental rights of citizens. e-Government or e-government is a challenge to which we must all contribute, because new technologies must serve

micas y del conocimiento, que deberán ser tenidas en cuenta por los gobiernos a fin de asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El e-Gobierno o e-Administración es un desafío al que todos debemos contribuir, porque las nuevas tecnologías deben servir no solo para la accesibilidad de los ciudadanos a la información pública, lo que supone dotar a los gobiernos de mayor transparencia, sino para una satisfacción de las necesidades de manera más ágil.

Palabras clave: derecho administrativo; relación Administración/ciudadano; nuevas tecnologías; administración electrónica; e-Gobierno; e-Administración; participación ciudadana; acceso a la información pública; plataformas digitales; problemáticas de las administraciones electrónicas; desigualdades.

not only for the accessibility of citizens to public information, which means giving governments greater transparency, but for a more agile satisfaction of needs.

Keywords: administrative law; Administration/citizen relationship; new technologies; e-government; e-Government; e-administration; participation citizens; access to public information; digital platforms; problems of e-government; inequalities.

Índice: 1. Introducción. 2. La relación de la administración pública con los administrados. 3. La nueva gobernanza y la proximidad con el administrado. 4. Los derechos de participación y acceso a la información por vía electrónica. 5. Gobierno o administración electrónica. 6. La plataforma de «ciudadano digital» (CID) en la provincia de Córdoba-Argentina y ¡DIGITALÍZA-TE! en España. 7. Problemáticas de la e-Administración. 8. Conclusiones. 9. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Los nuevos desafíos en materia de derecho administrativo son temas que involucran una serie de cuestiones no solo legislativas, sino sociales y culturales. Algunas se han ido aggiornando con el paso del tiempo, lo que ha permitido el avance significativo de la injerencia de los ciudadanos ante las administraciones mediante la participación activa en el control del ejercicio de la función administrativa, y, a través de los «nuevos principios» —proximidad, transparencia, buen gobierno, sencillez, etc.— que informan y sirven de fuente al derecho administrativo, logran administraciones más representativas, eficientes y competitivas en la prestación de los servicios públicos.

Así, encontramos receptados dichos principios, por ejemplo, a nivel internacional en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y la Carta Iberoamericana de Gobierno

Abierto, en las cuales han participado representantes de los países iberoamericanos, entre ellos Argentina y España; como asimismo el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) del año 2012, las diversas recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), vinculadas a la materia y la adecuación de las legislaciones nacionales, regionales y locales como se verá en el desarrollo del presente trabajo.

Todo ello, sumado al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a obtener información de la actividad administrativa, la implementación de las administraciones electrónicas se ha transformado en un recurso tangible hacia la búsqueda de administraciones más transparentes.

De este modo, la relación Administración/ciudadanos se ha vuelto cotidiana, próxima, ágil y efectiva.

No resulta caprichosa la siguiente conclusión:

... la regulación del derecho a la información que los ciudadanos tienen en sus relaciones con la administración supone dotar a la Administración de una mayor transparencia en sus gestiones siendo este uno de los factores claves en el uso de las nuevas tecnologías por parte de la Administración, ya que el uso correcto de las mismas lleva implícito una mayor nitidez de sus actuaciones lo que se refleja en una mayor accesibilidad de los ciudadanos a la información administrativa, y una más ágil gestión de los servicios públicos² (sic).

En dicha reflexión surge de manera tangencial tanto el aspecto positivo de las administraciones electrónicas —como medio de comunicación con los administrados—, como quizás la primera y más relevante de sus deficiencias: la problemática de la accesibilidad; vista esta desde una doble dimensión: la desigualdad por escasez de recursos y por la falta de conocimientos para hacer uso de ellas y los problemas técnicos para el disfrute de todos.

Ahora bien, para llegar a esa instancia de cuestionamiento, en primer lugar, debemos reconocer cómo el ciudadano ha llegado a ser un verdadero sujeto de derecho portador del control de las administraciones, lo cual no ha sido hasta el surgimiento de las políticas de modernización de los Estados ante el descontento frente los actos de corrupción de los gobiernos de turno, y, desde otra mirada, por la protección del medio ambiente; que, desde diversas perspectivas, han permitido el desarrollo de nuevas tecnologías vinculadas a la gestión pública.

Uno de esos recursos tecnológicos, que tiene basamento en el acceso a la información pública y la participación en la producción de políticas de gobierno, es el gobierno o administración electrónica, que ha nacido como una necesidad de comunicación inmediata y de solución a las necesidades en la satisfacción de las demandas

2. GONZÁLEZ BUSTOS, M. de los A. 2010: «Derecho a la Información del ciudadano y las nuevas tecnologías». En Sánchez Sánchez, Z (dir): Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana. Comares, 29

que tienen los ciudadanos y las expectativas de una buena administración con efectos determinantes en la nueva organización política y rompiente frente a las prácticas administrativas corruptas.

La e-Administración ha tenido una gran acogida a nivel mundial, y se pueden encontrar en internet los portales de acceso a ellas, por ejemplo, «Carpeta Ciudadana» del Gobierno de España y «Ciudadano Digital» del Gobierno de la Provincia de Córdoba en Argentina, plataformas que permiten la comunicación con las respectivas administraciones.

En este punto, nos corresponde como ciudadanos, verdaderos controladores de la función administrativa, evaluar si respetan los estándares de la nueva gobernanza y buena administración, también denominada buen gobierno, y receptada en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2. LA RELACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON LOS ADMINISTRADOS

Con el devenir de los tiempos, es sabido que el Estado, entendido como el «conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio definido»³, se ha valido de las administraciones públicas para el ejercicio de la función administrativa, comprensiva de quienes la ejercen, de cómo se hace, con qué medios y con qué limitaciones; reconociendo en el ciudadano/administrado no solo la justificación de dicha actuación, sino el destinatario de dicho ejercicio. El ciudadano es considerado, según Corvalán⁴ —parafraseando a Muñoz Machado—, un «ciudadano múltiple», por lo que resultan de vital importancia las ideas de consenso, cooperación y participación y un actuar de la Administración ordenado, dinámico y flexible, orientado a la eficacia y eficiencia de la acción administrativa.

Por ello, se entiende esta interconexión como una relación jurídica, en la cual cada uno presenta una posición frente al otro, la cual ha ido evolucionando a medida que el individuo ha conquistado nuevos derechos, transformando la concepción tradicional de sujeción del individuo a las decisiones de las administraciones públicas hacia una relación recíproca igualitaria, que las nuevas tendencias del derecho administrativo están tratando de incorporar en las legislaciones de los diversos países, a través de la recepción de nuevos principios y declaraciones y/o cartas de intención.

Dicha transición, como ya se mencionó, es el fruto del esfuerzo por el reconocimiento de los derechos del hombre y por la conquista de nuevos derechos, que

3. ESPAÑOLA, R. A. 2001: Diccionario. Vigésima segunda edición. Versión electrónica, www.rae.es. [5 agosto 2009].

4. CORVALÁN, J. G. 2016: Derecho Administrativo en transición. ASTREA, 49.

permiten que el obrar de la Administración, en la actualidad, además de velar por el interés público en general, respete los derechos fundamentales del administrado en su relación con la Administración; siendo ello el puntapié inicial para la participación de los ciudadanos en los actos de gobierno y la incipiente vinculación a través de las nuevas tecnologías, reconociendo en la administración electrónica una conquista de las administraciones a favor de los administrados, quienes, por ejemplo, a través de la utilización de la banda ancha o un nombre de usuario y una contraseña, pueden acceder a los servicios públicos, cuestionar, sugerir y controlar el ejercicio de la función administrativa.

En esta instancia, resulta oportuno describir, en forma sintética, la evolución en la relación analizada, a fin de poder representarnos cómo los logros en materia de reconocimiento de derechos han permitido al administrado involucrarse en el obrar de las administraciones.

Al decir de Gordillo⁵, el derecho administrativo ha existido desde el nacimiento del Estado, y en época de las monarquías absolutas se agotaba en un único precepto: un derecho ilimitado para administrar, sin reconocer derechos al individuo frente al soberano, considerado un objeto y no un sujeto que se relaciona con él; así, en esta primera etapa la relación era unidireccional o de sujeción, que bien describe en su Curso de Derecho Administrativo el maestro García de Enterría, quien previo analizar la connotación negativa que tenía el término administrado, por su posición simplemente pasiva que soportaba la acción de administrar —que no ocurre en la actualidad—, expresa:

El absolutismo sí concebía en ese sentido pasivo la posición del individuo dentro de la comunidad política, titular apenas de meras cargas, obligaciones y deberes que le imponía un poder público trascendente a todos y cada uno de los individuos y aun al conjunto de todos ellos, como emanado, de una u otra forma, de Dios mismo cuyo vicario en la tierra para el fin de instaurar el orden secular era el Rey...⁶.

Con posterioridad, tras las revoluciones liberales del siglo XIX, como por ejemplo la Revolución francesa, y el surgimiento del Estado liberal, se produjo un cambio en la vida política, que afectó la relación entre el Estado y los individuos, dejando de ser súbditos para ser ciudadanos; por lo cual el derecho comenzó a sistematizar los principios y reglas del poder, como, asimismo, sus limitaciones; debiendo el Estado o soberano reconocer la existencia de las mismas, como también la existencia de derechos de los sujetos que debe respetar; pasando a ser los ciudadanos quienes justifican la existencia del poder, por lo cual son quienes lo controlan y se benefician de su actuar.

De esta manera, se comienza a hablar de ciudadano, y se lo ubica en el eje de la relación con la Administración, dejando de ser esta quien solo se limita a ejecutar las

5. GORDILLO, A. 1998: Tratado de derecho administrativo. T. I. Fundación de Derecho Administrativo, II-1.

6. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. 2017: Curso de Derecho Administrativo II. Editorial Civitas, 40.

decisiones de gobierno, sino que en la toma de decisiones comienza a tener participación la ciudadanía, por ser la destinataria de los servicios públicos —como ya se ha manifestado—, motivado en el reconocimiento de nuevos derechos; transformándose el ciudadano en un sujeto activo frente a la Administración. Así, comienza a hablarse de derechos y deberes recíprocos.

Allí, se presenta la nueva transformación de los sujetos de la relación administrativa, donde ya no encontramos un sujeto activo y uno pasivo en sentido estricto; sino, por el contrario, existe, por una parte, la Administración, con prerrogativas propias de la función que cumple en beneficio de la comunidad, y que, a su vez, posee obligaciones y deberes. Por el otro, los ciudadanos que no son solo titulares de relaciones jurídicas pasivas, sino sujetos activos frente a la Administración.

Llegamos, finalmente, a una disputa terminológica respecto del modo correcto de llamar a la persona humana en su relación con la Administración: ciudadano o administrado.

Más allá de ello, y del carácter genérico o específico que se le quiera dar a cada uno de los términos, o quizás en el entendimiento de que el ciudadano lo es no solo en cumplimiento de sus derechos y obligaciones civiles, políticas y sociales, sino como administrado atento a su vinculación jurídica con la Administración a través de una cuestión específica o particular, o en su simple condición de tal, como destinatario de los servicios públicos; es, a mi entender, indistinto su uso, ya que en esta relación tal y como se plantea en el derecho administrativo actual, hay que resaltar el significado y la preponderancia que ha logrado la persona al poder participar en la vida administrativa.

3. LA NUEVA GOBERNANZA Y LA PROXIMIDAD CON EL ADMINISTRADO

La reforma de la Administración parte, consecuentemente, de la necesidad de mejorar su eficiencia. Ahora bien, si el objetivo fundamental de las reformas es el de mejorar la eficiencia, la concepción que se abre paso en los países de la OCDE es el denominado «Gobierno abierto». Entraña una Administración basada en los conceptos de transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas de los ciudadanos. Una Administración al servicio de los ciudadanos. En definitiva, no sólo se trata de mejorar la eficiencia sino también de cambiar el enfoque de la Administración. Con innovaciones como la Administración electrónica no sólo se persigue hacer lo mismo a través de Internet, sino también usar Internet para hacer cosas nuevas.

La reforma de la Administración en un mundo globalizado envía también un mensaje sobre la voluntad política de cambio. Las reformas en el ámbito de lo público adquieren mayor trascendencia que en el pasado y refuerzan la credibilidad del compromiso de

los gobiernos en la adopción de medidas estructurales que conduzcan cuanto antes a la recuperación económica⁷.

A la luz de los pilares de modernización que propone el Informe CORA —de donde se ha extraído el fragmento precedente—, sesgado por los avances tecnológicos y las nuevas herramientas innovadoras, se pretende generar una Administración que sea funcional al administrado en la prestación de los servicios públicos, y entre los principios que iluminan esta nueva «versión» de la reforma administrativa pueden mencionarse los de efectividad y eficiencia, simplicidad, claridad y proximidad, racionalización y agilidad o celeridad, planificación de gestión, interoperatividad en la relación, economía, transparencia, entre otros; que nos ayudan a interpretar cómo debe gobernarse a la sociedad y como debe el Estado relacionarse con ella.

Haciendo interactuar los principios, logramos una Administración que pone su esfuerzo en satisfacer las necesidades de los administrados, de una manera simple, a través de procedimientos menos complejos y ágiles, con un acceso directo del administrado no solo por los canales normales de comunicación, sino a través de los medios telemáticos, adecuando las legislaciones a los fines de su implementación; reduciendo el tiempo en la tramitación de los expedientes y, por consiguiente, acortando los plazos para brindar una respuesta, en donde la interoperatividad se logra a través de la incorporación de medios electrónicos. Ello, con la finalidad de descongestionar los tramites y obtener un mejor resultado a través de la optimización de los recursos humanos y económicos, lo que permite planificar nuevos programas de acción reutilizando esos recursos.

En esta inteligencia, el administrado no solo se siente parte de la Administración, sino que puede efectuar un control genuino del actuar de ella, reconociéndosele un papel importante en la participación a la hora de evaluar la eficacia en la búsqueda del interés general.

En este punto, el art. 10 de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública recepta otros principios complementarios a los enunciados anteriormente: la constitucionalización del derecho de participación, la igualdad de cada ciudadano y ciudadana, autonomía de los actores sociales, gratuidad para ejercer dicho derecho, institucionalización y corresponsabilidad social, respeto a la diversidad y no discriminación y adecuación tecnológica que «con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y ciudadanas».

Como corolario de los principios enunciados, encontramos en el mismo instrumento legal el reconocimiento del derecho a la información, la garantía de participación

7. INFORME, C. (2013). Reforma de las administraciones públicas. Ministerio De La Presidencia, Madrid, 35

por medios físicos, audiovisuales y electrónicos y la provisión de los mecanismos de acceso a todos conforme su lengua, condición social, etc., y la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación a los procesos de participación ciudadana que posibilita el derecho a relacionarse por medios electrónicos, correspondiendo a los Estados iberoamericanos desarrollar los mecanismos de gobierno electrónico para facilitarlos, tanto a los pueblos indígenas como a los grupos poblacionales en situación de desigualdad (artículos 40, 22 inc. a) y e), 26 y 27, respectivamente).

Podemos apoyar entonces la tesis de que «... la idea de una participación de los administrados en los procesos de decisión parece capaz no sólo de disminuir las disfunciones organizativas y burocráticas, sino también de obtener un nuevo consenso, una legitimidad nueva (CHEVALIER) que permita superar la crisis actual del mando autoritario... »⁸, preocupándonos, entonces, por la satisfacción de las necesidades del administrado, dejando las gestiones burocráticas basadas solo en el control estricto de la legalidad y apegados a los procedimientos y las jerarquías, en beneficio de una posición participativa y eficiente y una buena administración.

4. LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN POR VIA ELECTRÓNICA

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico reconoce en los ciudadanos el derecho de acceso a las administraciones públicas a fin de hacerlas más transparentes, como ya lo venimos desarrollando, pero además con la facilidad de hacerlo a través de medios electrónicos, eliminando barreras de espacio y tiempo; por ende, más inclusivo y generando igualdad de oportunidades para que todos los ciudadanos puedan acceder y participar activamente impulsando el desarrollo de una sociedad de la información y del conocimiento.

Quizás, con la misma intención, la OCDE ha publicado un documento que contiene recomendaciones para el desarrollo de estrategias de Administración Digital⁹, que si bien la diferencia de la Administración Electrónica —considerando que la primera es inclusiva de todas las tecnologías en sentido amplio, mientras que la segunda refiere al uso de las TIC, particularmente Internet, para mejorar el funcionamiento de la Administración—, tiene por finalidad asegurar que los gobiernos gestionen políticas serias y comprometidas con el desarrollo frente a los desafíos y riesgos que plantean los avances tecnológicos.

8. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. 2017: Curso de Derecho Administrativo II. Editorial Civitas, 109.

9. Título original: «Recommendation of the Council on Digital Government Strategies», ver enlace: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>.

En esta instancia, corresponde resaltar que actualmente la Administración brinda información a los ciudadanos manteniendo una relación directa con ellos a través de tres canales: 1) las publicaciones oficiales; 2) en las oficinas administrativas; y 3) por medio de las nuevas tecnologías de la información.

España, por ejemplo, en relación a este último canal de comunicación, ha tenido un avance sistemático muy importante, partiendo de la Ley n.º 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. A través de dicho instrumento legal se buscó incorporar las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la relación de la Administración con los ciudadanos, tal como surge de la exposición de motivos número 5:

... El extraordinario avance experimentado en nuestras Administraciones Públicas en la tecnificación de sus medios operativos, a través de su cada vez mayor parque informático y telemático, se ha limitado al funcionamiento interno, sin correspondencia relevante con la producción jurídica de su actividad relacionada con los ciudadanos. Las técnicas burocráticas formalistas, supuestamente garantistas, han caducado, por más que a algunos les parezcan inamovibles, y la Ley se abre decididamente a la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y a la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas.

Igualmente, podemos citar como precedente normativo vinculado a la materia la Ley n.º 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos —derogada—; que también ha sido un pilar fundamental en el desarrollo de la comunicación con las administraciones a través de las tecnologías de la información, conteniendo en su artículo 3 las finalidades de la ley¹⁰, que se traducen, a mi entender, en los verdaderos estandartes del tema que nos ocupa, y engloba los ideales que impulsaron la participación y comunicación electrónica a nivel mundial.

10. «**Artículo 3. Finalidades de la Ley.** Son fines de la presente Ley: **1.** Facilitar el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes por medios electrónicos. **2.** Facilitar el acceso por medios electrónicos de los ciudadanos a la información y al procedimiento administrativo, con especial atención a la eliminación de las barreras que limiten dicho acceso. **3.** Crear las condiciones de confianza en el uso de los medios electrónicos, estableciendo las medidas necesarias para la preservación de la integridad de los derechos fundamentales, y en especial los relacionados con la intimidad y la protección de datos de carácter personal, por medio de la garantía de la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos. **4.** Promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa, así como la mejora continuada en la consecución del interés general. **5.** Contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, incrementando la eficacia y la eficiencia de las mismas mediante el uso de las tecnologías de la información, con las debidas garantías legales en la realización de sus funciones. **6.** Simplificar los procedimientos administrativos y proporcionar oportunidades de participación y mayor transparencia, con las debidas garantías legales. **7.** Contribuir al desarrollo de la sociedad de la información en el ámbito de las Administraciones Públicas y en la sociedad en general».

Finalmente, descontando el carácter taxativo a la enumeración, podemos mencionar que existieron diversos Decretos Reales —algunos derogados— que han tratado el tema bajo estudio¹¹.

Por último, encontramos la reciente Ley n.º 39/2015 —que deroga la Ley n.º 30/92—, que introduce en el procedimiento administrativo español una importante modificación, vinculada a la erradicación del soporte papel en el actuar de la Administración, reforzando las ideas innovadoras que se vienen gestando en el derecho administrativo; como, asimismo, la Ley n.º 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público —en especial el Capítulo V de Funcionamiento electrónico del sector público—.

Se le reconoce a esta nueva normativa el objetivo de cohesionar toda la dispersión que existía a través de la simplificación normativa, estableciendo un marco normativo unificado que regula las bases del funcionamiento y de las relaciones de la Administración a través de los medios electrónicos; como, asimismo, impulsa a seguir trabajando para lograr la equiparación en todos los niveles de gobierno, comunitario, autonómicos y locales, poniendo mayor atención a estos últimos, que deberán hacer un mayor esfuerzo para adecuar, quizás con pocos recursos, sus administraciones a los estándares exigidos en el devenir de las nuevas tendencias.

5. GOBIERNO O ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

Las expresiones administración electrónica o gobierno electrónico han sido entendidas (como sinónimos) por la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, como «... el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos... ».

Se desprenden de dicha definición una serie de caracteres a saber: incorporación de las TIC a las administraciones públicas; nuevas modalidades de gestión pública a través de la prestación de servicios públicos mediante las nuevas tecnologías; innovación en el acceso y prestación a dichos servicios y de participación ciudadana; reestructuración de las relaciones administrativas, en especial entre la Administración y los ciudadanos; y recepción de nuevos principios —transparencia, interoperatividad, eficiencia y eficacia, entre otros—.

11. Real Decreto 951/05 (por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado), Real Decreto 1418/06 (por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios), Real Decreto 1671/09 (por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/07 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos), entre otros.

Asimismo, conlleva una serie de ventajas en cuanto a la operatividad de toda administración, entre las que pueden describirse una mejora en la comunicación con los administrados y de la productividad en la resolución de expedientes, que implica mayor eficiencia y eficacia en la gestión de gobierno a través de procedimientos más accesibles mediante las plataformas digitales o los correos electrónicos que logran una comunicación y participación más fluida.

Ahora bien, como es sabido, toda política pública, en este caso la implementación de la administración electrónica, debe ser evaluada a fin de determinar si la forma en que se ha llevado a cabo es correcta y si los objetivos planteados se han alcanzado, entrando a jugar un papel importante la evaluación en la implementación, que permitirá ver los errores y fortalecer las virtudes de a la e-Administración.

En el análisis particular, resulta de suma utilidad el portal de administración electrónica del Gobierno de España (administracionelectronica.gob.es), en el cual está sistematizada la normativa nacional, autonómica y comunitaria, como asimismo se puede consultar toda la información vinculada a la materia.

En este punto, corresponde considerar lo dispuesto por las leyes 39 y 40/2015 que han introducido las últimas ideas innovadoras en la legislación española en materia de administración electrónica, que buscan adecuar el procedimiento administrativo y la participación ciudadana a las exigencias impuestas por los avances tecnológicos, por un lado, y por la comunidad internacional, por el otro.

Ya en el considerando IV de las Disposiciones Generales de la Ley 39/2015 se expresó que

... es necesario contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos, se establecen por primera vez en una ley las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica...

Seguidamente, en el considerando V se detallan todos los cambios introducidos en materia de utilización de recursos tecnológicos, por ejemplo, lo relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas, los sistemas de identificación electrónica y normas generales de los sujetos obligados a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas. Por tanto, se habla de unificación legislativa y adecuación a los nuevos estándares previstos para el derecho administrativo.

En el ámbito autonómico también existe normativa importante a tener en cuenta; por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se han regulado la firma electrónica y los certificados de Administración mediante Orden Hac/219/2015, y en

el Capítulo II de la Ley de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de Castilla y León, se refiere a la Administración Electrónica y Gobierno Abierto.

A nivel local, los ayuntamientos también vienen desarrollando políticas públicas tendientes a la implementación de la administración electrónica, reconociendo que es en este nivel de gobierno en donde se tiene pleno contacto con los ciudadanos y con las dificultades reales de acceso a los medios electrónicos. No obstante ello, por ejemplo, el Ayuntamiento de Salamanca en su portal web (www.aytosalamanca.com) ofrece diversos recursos informáticos y digitales que permiten a los ciudadanos comenzar a tomar contacto con la actividad administrativa. Así, también se prevé la participación en los proyectos de modificación del Reglamento de Participación Democrática como en relación al borrador de la Ordenanza de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, brindándoles a los ciudadanos la posibilidad de que puedan aportar ideas a través de la utilización del correo electrónico.

Asimismo, además de poder realizar ciertos tramites vía web, en el portal de transparencia municipal se prevén indicadores a utilizar a través de accesos que se vinculan con la transparencia activa e información sobre la Corporación Municipal (personal, cargos y retribuciones; programas y planes vinculados al patrimonio, y publicidad de informes y resoluciones judiciales); relaciones con los ciudadanos y participación (denuncia, queja, sugerencia o felicitación mediante formulario electrónico); transparencia económica financiera y en materia contractual; urbanismo y obras públicas, y acceso a la información.

Finalmente, a nivel comunitario la administración electrónica también fue objeto de estudio a fin de colaborar con las administraciones nacionales, regionales y locales en su implementación. Se han desarrollado, por ejemplo, el Plan de acción europeo de administración electrónica 2011-2015 y su similar para el periodo 2016 —2020¹². Asimismo, existen una diversidad de documentos generados con motivo del desarrollo de la e-Administración, entre ellos la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Plan de acción de administración electrónica de la UE 2016-2020 Acelerar la transformación digital de los gobiernos (COM (2016) 179 final)¹³, el cual prevé que

La administración electrónica respalda los procesos administrativos, mejora la calidad de los servicios y aumenta la eficiencia del sector público interno. Los servicios públicos digitales reducen los costos administrativos para las empresas y los ciudadanos al interactuar con las administraciones públicas más rápido y eficiente, más conveniente y

12. Título original: European eGovernment Action Plan 2011-2015 plan, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/european-egovernment-action-plan-2011-2015> y European eGovernment Action Plan 2016-2020 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>.

13. Título original: Communication: EU eGovernment Action Plan 2016-2020-Accelerating the digital transformation of government <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>.

transparente, y menos costoso. Además, usando las tecnologías digitales como parte integrante de las estrategias de modernización de los gobiernos pueden desbloquear más beneficios económicos y sociales para la sociedad como un todo.

Conforme con lo anterior, puede observarse que el tema ha sido arduamente re-ceptado por las legislaciones vigentes en todos los niveles, porque el mundo globalizado en el cual nos encontramos debe afrontar los retos que se impulsan con la modernización.

6. LA PLATAFORMA DE «CIUDADANO DIGITAL» (CIDI) EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA-ARGENTINA Y ¡DIGITALÍZA-TE! EN ESPAÑA

Mediante decreto n.º 1280/2014¹⁴, el Poder Ejecutivo provincial da creación a la Plataforma de Servicios «Ciudadano Digital» del Gobierno de la Provincia de Córdoba que, con la finalidad de mantener la transparencia en la actividad administrativa, genera un espacio de interconexión y facilita la participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno tendientes a la satisfacción de las necesidades que se plantean en las sociedades modernas, contemplando la relación que la Administración Pública provincial mantendrá con toda persona física o jurídica, atento a que se constituirán en usuarios de dicha plataforma. La utilización de las nuevas tecnologías al servicio de las administraciones encuentra sustento en el respeto al medio ambiente y la protección de los recursos naturales, transformándose la administración electrónica en un mecanismo adecuado a tales fines; así, encuentra su marco normativo en la Carta del Ciudadano —Ley n.º 8835—¹⁵ y de Modernización del Estado —Ley n.º 8836—¹⁶.

La primera prevé entre sus objetivos que el Estado Provincial adoptará las medidas necesarias para asegurar la participación y el control ciudadano, como asimismo la transparencia y control de las cuentas públicas, y para su logro deberá gestionar políticas públicas que brinden información a los ciudadanos de una manera informatizada, precisa, actualizada y de acceso rápido. Asimismo, reconoce derechos genéricos, y en forma específica prevé el derecho a la información, volviendo a estar en primera plana la importancia de las nuevas tecnologías a tales fines, encontrando la plataforma de «Ciudadano Digital» su fuente inspiradora en el art. 9 inc. a) de dicha Carta del Ciudadano, el cual reza:

14. https://ciudadanodigital.cba.gov.ar/wp-content/uploads/2014/11/normativa_ciudadanodigital.pdf.

15. <https://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/86B48610877B03A303257BA6006B6E-FA?OpenDocument&Highlight=0,8835>.

16. <https://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/509EAA81521D-063F03257250005954F7?OpenDocument&Highlight=0,8836>.

Artículo 9.— TODAS las personas en la Provincia tienen derecho a: a) Obtener, en forma gratuita, una dirección de correo electrónico a través del cual pueda recibir publicidad sobre los actos de estado y de gobierno, y difusión sobre información referida a la Provincia que sea de interés cultural, científico, económico, impositivo, financiero, comercial, turístico u otro que se considere útil, para lo cual cada ciudadano tendrá una clave y contraseña individual de acceso, impulsado por los principios de información y transparencia, participación, calidad y eficiencia previstos como marco a tener en cuenta por las autoridades administrativas para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones.

La Ley de Modernización del Estado recepta los mismos lineamientos enunciados, y, en forma conjunta, constituyen a nivel provincial los pilares fundamentales de las nuevas corrientes innovadoras en materia de administraciones públicas.

No obstante los precedentes normativos desarrollados, existe, de manera previa, la Ley provincial n.º 8803 de Derecho al Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado, del año 1999¹⁷, que, si bien no se menciona en los fundamentos jurídicos de la creación de la plataforma, constituye una directriz para el dictado de las normas supra mencionadas; y, por consiguiente, originaria en materia de transparencia pública, y que, a pesar del escaso articulado, constituye el comienzo de la recepción de los lineamientos mundiales en materia de gobierno abierto y participativo que se viene gestando en el mundo entero.

A nivel nacional, en Argentina, recién en el año 2016 se dictó la Ley n.º 27.275 de acceso a la información pública de manera específica, una conquista que se viene exigiendo al Gobierno desde hace mucho tiempo, ya que su recepción se encontraba dispersa en varios instrumentos legales que preveían el derecho a la información, como, por ejemplo: el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental —Ley n.º 25.831— del año 2003 y el Decreto Nacional n.º 229/2000 —Carta Compromiso con el Ciudadano—, que contemplaba el derecho a obtener información clara, completa y veraz en relación a la actividad de la Administración Pública.

Asimismo, en el marco del plan de Modernización del Estado aprobado por Decreto del Ejecutivo argentino n.º 434/16, el 1.º de noviembre de 2017 el Poder Ejecutivo emitió los decretos números 891 y 894, mediante los cuales se aprobaron las «buenas prácticas» en materia de simplificación administrativa y se modificó el régimen de procedimiento administrativo (Decreto n.º 1759/72) del Decreto Ley n.º 19.549.

Retomando el análisis de la plataforma «Ciudadano Digital», se puede decir que para acceder el administrado debe crearse mediante un sistema de adhesión¹⁸ un usuario —identificado con la clave única de identificación personal— y una contraseña. Este acceso encuentra diversos «niveles», lo cual depende del ciudadano. Puede

17. <https://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/F1CE7C0BD1CBF8D60325723400647A-C5?OpenDocument&Highlight=0,8803>.

18. Ver fs. 38/39 de pdf ingresando a referencia 13.

aspirar a un acceso simple —nivel confirmado— y otro que requiere la constatación de la identidad del ciudadano, por lo que debe acercarse a los centros de atención creados al efecto, individualizados con el nombre de «Centros de Constatación de Identidad» —nivel verificado—.

Luego de ello, el usuario de la plataforma ya puede comenzar a interactuar con la Administración, creando su propio «escritorio» con los servicios más frecuentes que utiliza, no obstante poder realizar cualquier otro trámite o consulta dentro de la Administración Provincial, aun cuando no esté seleccionado como preferente.

También, permite guardar documentación vinculada a los trámites que ha ido gestionando el usuario, a fin de que si en el futuro necesita nuevamente de la misma ya se encuentre disponible en la plataforma, y no sea necesario presentarla nuevamente. Corresponde mencionar que la verificación de la identidad se ve resguardada, a su vez, por el otorgamiento de un «pin» que obra en la credencial, lo que permite resguardar la privacidad no solo de los datos del usuario, sino de la documental que es subida a la plataforma en las solapas «Mis Documentos» y/o «Mis Datos».

A su vez, el estado de todo trámite es informado a la dirección de correo electrónico denunciado y por mensaje de texto a los dispositivos móviles.

Como puede advertirse, de esta manera no es necesario recurrir a las oficinas de la Administración, lo que produce una comunicación más rápida y la optimización del tiempo tanto del ciudadano como de los servidores públicos que pueden suplantar el tiempo que se tarda en la recepción de un trámite y disponerlo para la resolución del mismo.

La plataforma no solo le permite al ciudadano acceder a servicios tales como «Mis Trámites», «Registro Civil Online», «Turnero Provincial», «RentasWeb», «Boletín Oficial Electrónico», entre otros, sino que puede ejercer el derecho de participación, a través de la opción «consulta ciudadana» a fin de efectuar consultas, reclamos y denuncias.

Al acceder a dicha opción, en el portal inicial, se establecen las misiones y funciones del servicio entendido como un espacio de interacción y se prevé un procedimiento de respuesta; todo con basamento en los principios receptados en la Carta del Ciudadano y el derecho a la expresión ciudadana, previendo en este punto el «buzón del ciudadano» o la atención telefónica para quienes no tengan acceso a la consulta digital¹⁹.

Además, prevé el acceso a la información, a través de la opción «Portal de Transparencia», que permite acceder a la información pública de gestión de gobierno de manera «sencilla, directa y clara», dándole al ciudadano la posibilidad de ejercer el control de la actividad administrativa y demandar a las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones como tal. Dicho portal contiene información vinculada a la ejecución presupuestaria, sueldos, coparticipación y gráficos informativos de diversas materias públicas.

19. <https://www.cba.gov.ar/mision-y-funcion-de-buzon-del-ciudadano/>.

Es de resaltar que cualquier ciudadano que no hace uso de la plataforma puede igualmente acceder a través del sitio oficial del Gobierno provincial a los portales mencionados, lo que hace presumir que no existe limitación para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos tendiente a garantizar la transparencia y el buen gobierno el no estar adherido a la herramienta de comunicación descripta.

Por último, corresponde mencionar que no solo se toman en cuenta las relaciones ad extra con los ciudadanos, sino que estos, en sus relaciones ad intra administración, ya sea por su condición de proveedores y/o funcionarios públicos también se comunican electrónicamente a través de la plataforma con la Administración. En el primer caso, mediante el portal de «Contrataciones Públicas» o «Compras Públicas», por ejemplo; y como empleado de la Administración a través de los accesos a «Empleo Digital», «Solicitud de Licencias», «Recibo Digital», «Campus Virtual», etc.

En la práctica, todos los empleados públicos deben contar con un usuario en la plataforma para poder recibir su recibo de sueldo digital y efectuar trámites vinculados a licencias, efectuar los cursos dictados por el área de capacitación permanente del Gobierno, como, asimismo, para recibir las notificaciones respecto a las evaluaciones de idoneidad que se les realizan todos los años.

Ad extra, como puede advertirse de la nota periodística tomada del portal de prensa del Gobierno, en el año 2015 y a poco tiempo de haber comenzado a funcionar, la cifra de ciudadanos registrados ascendía a 800.000 personas, informándose además que se recibieron semanalmente 200.000 consultas aproximadamente²⁰. En este año, ya se han registrado 1.510.403 de ciudadanos, y cuenta con 1.730.000 documentos digitalizados y ha recibido más de 18.000.000 millones de consultas vía mensajes de texto a los móviles y correos electrónicos²¹. Sumado a ello, la Legislatura provincial aprobó el pasado 22 de agosto del corriente año el Programa «Conectividad Córdoba», tendiente a disminuir la brecha digital existente en la provincia, con el propósito de brindar un servicio de internet más eficiente y garantizando un acceso equitativo a las tecnologías de la información y la comunicación a toda la población²² y, en dicho marco, los municipios se han comprometido a firmar acuerdos de modernización que permitirán a los ciudadanos del interior provincial tener acceso a los servicios de la administración electrónica²³.

Podemos concluir que, con el devenir de las políticas de modernización de los Estados, se ha logrado involucrar al ciudadano en sus diversas esferas al ámbito de las

20. <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/cordoba-ya-tiene-mas-de-800-mil-ciudadanos-digitales/>.

21. <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/cordoba-ya-tiene-mas-de-un-millon-y-medio-de-ciudadanos-digitales/>.

22. <https://prensa.cba.gov.ar/secretaria-de-comunicaciones-y-conectividad/por-unanimidad-la-legislatura-aprobo-conectividad-cordoba/>.

23. <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/municipios-de-rio-cuarto-firmaron-convenios-de-modernizacion/>.

administraciones, las cuales no hace mucho tiempo se creían un espacio reservado al poder político, quien se limitaba a la ejecución de políticas públicas sujeto solo al principio de legalidad. Hoy, el ciudadano y/o administrado y/o usuario es un sujeto clave en la actividad administrativa, generando gobiernos abiertos, transparentes, participativos y accesibles, los cuales han encontrado en la administración electrónica un verdadero mecanismo hacia la buena gobernanza.

Comparativamente, el Gobierno de España ha creado la plataforma «carpeta ciudadana» y en consecuencia ha creado «¡DIGITALÍZA-TE! Guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015»²⁴. Dicha guía, confeccionada por la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DTIC), establece en el Punto 4.4 las herramientas de comunicación digital, entre cuyas opciones se encuentra «Carpeta Ciudadana»; todas ellas con el fin de responder a las necesidades digitales nacidas con motivo del dictado de las normas mencionadas (v. gr. artículos 9.2, 10, 11, 13.a, 14, 53.a de la Ley 39/2015 y artículo 3 de la Ley 40/2015).

Así, prevé que ingresando al acceso general (administración.gob.es), en semejanza con lo que ocurre en la Provincia de Córdoba a través del portal oficial (cba.gov.ar), los ciudadanos pueden acceder a la Carpeta Ciudadana, como asimismo a otros servicios (v. gr. Tramitación e Información en general).

Esta herramienta facilita la comunicación de la Administración con los ciudadanos, permitiéndosele a cada uno de ellos consultar el estado de sus trámites y/o expedientes administrativos de una manera ágil y sencilla, al que se ingresará a través de la opción «Clave» —utilizando su usuario y pin—, una vez que previamente los interesados se hayan registrado en el sistema, aportando los datos personales necesarios.

Igualmente, a través de la carpeta individual se puede acceder a otros servicios tales como «Noticia».

En la aplicación se podrá consultar «Mis datos personales», «Mis Apoderamientos», «Cotejo de Documentos por CSV» y «Mis registros».

De todos modos, y al igual que la plataforma de la Provincia de Córdoba, desde el portal web general (administración.gob.es), el ciudadano puede participar activamente realizando consultas o sugerencias ingresando a la solapa «Actualidad y Participación»; y conocer la información pública utilizando la solapa «La Administración y el Estado», que contiene varias opciones de información, como, por ejemplo, transparencia, datos abiertos y acceso al informe CORA; reconociendo que el portal español posee una interoperatividad sumamente compleja ya que el usuario puede ser derivado casi indefinidamente, lo que permite que el conocimiento de datos sea verdadero e instantáneo. Ello es así, ya que permite interconectar una diversidad de páginas y accesos web que pone al alcance de los administrados una valiosísima cantidad de información, informes y estadísticas.

24. La publicación se encuentra disponible en el Portal de Administración Electrónica (PAe): <https://administracionelectronica.gob.es/>.

Como puede advertirse, ambas herramientas de comunicación tienden a acercar a los ciudadanos a las administraciones públicas con el propósito de lograr una verdadera interconexión que permita una prestación de los servicios más rápida y efectiva, ejerciendo los ciudadanos un verdadero control en la forma de trabajar de la Administración, a fin de evaluar el desempeño de quienes ejercen el poder, logrando una administración más transparente y menos corrupta.

7. PROBLEMÁTICAS DE LA E-ADMINISTRACIÓN

Si bien debemos reconocer el esfuerzo de las nuevas corrientes administrativas tendientes a acercar a los ciudadanos a la Administración generando una interconexión ágil, sencilla y eficiente a través de los medios electrónicos, no podemos desconocer que quizás en la búsqueda de ese objetivo se pueden afectar derechos fundamentales.

¿De qué manera?, es quizás la pregunta más sensata, porque quienes tienen en sus manos las herramientas para cumplir con la implementación de las administraciones o gobiernos electrónicos, en miras de ello, pueden olvidarse de que la sociedad como un todo presenta diferentes realidades socioculturales y económicas; y aun en el caso de que así no fuere, los recursos técnicos podrían desarrollarse con dificultades en diferentes lugares e incluso la sociedad podría no estar preparada para utilizar las herramientas digitales o ser reacia a ello; por lo que, de esta manera, también se verían vulnerados ciertos derechos que se quieren proteger.

En el primero de los casos, es sabido que las crisis económicas y de conocimiento han generado a nivel mundial una serie de desigualdades de acceso a recursos tanto materiales como intelectuales. Así, podemos encontrar desigualdades en el ingreso a internet, que se acentúa en los grupos de niveles de renta más bajos a pesar de los planes que existen para el acceso al servicio mediante el pago de tarifas reducidas; y desigualdades a nivel educativo que tienen que ver con la falta de habilidades para el aprovechamiento de las herramientas digitales, lo que favorece que solo puedan tener acceso quienes cuenten con mayor capital humano.

Esta problemática ya se viene planteando por los catedráticos; así, en su artículo «¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la administración electrónica?»²⁵ el Dr. Cerrillo Martínez recoge los datos aportados por la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares españoles, que arrojó los siguientes datos: «En el 2010, el 68,70% de los hogares con al menos un miembro de 16 a 74 años disponía de ordenador y el 59,10% de los

25. CERRILLO MARTÍNEZ, A. 2011: «¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la administración electrónica?». Administración electrónica tributaria [monográfico en línea]. IDF. Revista de Internet, Derecho y Política, 2011, n.º 12: 31-43. UOC, <https://idp.uoc.edu/ojs/index.php/idp/article/view/n12-cerrillo/n12-cerrillo> [05/08/18]. ISSN 1699-8154.

hogares españoles tenía acceso a Internet». Si lo comparamos con la encuesta correspondiente al año 2017, en siete años solo aumentó un 10% (78,4) los hogares que disponen de un ordenador, y en relación al año anterior (2016) el aumento ha sido poco significativo (1,6%). Ahora bien, en relación a los hogares españoles el 83,4% tiene acceso a internet, muy por encima del resultado obtenido en el año 2010.

En este punto hay que analizar si previamente no sería necesaria la alfabetización digital para que todos los ciudadanos puedan vincularse con la administración por medios electrónicos; a pesar de que todos los instrumentos que regulan el e-Gobierno prevén que deberán adoptarse las medidas necesarias para evitar que lo descrito suceda.

El segundo de los planteos es, quizás, el más difícil de resolver, porque aun teniendo los ciudadanos los conocimientos técnicos para emplear las herramientas electrónicas, si los medios telemáticos no poseen el desarrollo adecuado ni los requerimientos específicos de velocidad, por ejemplo, de la banda ancha, sería un problema poder relacionarse con las administraciones públicas; generando una desigualdad para las zonas rurales por sobre las urbanas donde las empresas prestatarias del servicio de internet sí encuentran un rédito económico por la cantidad de usuarios, realizando por consiguiente las inversiones necesarias solo en las urbanizaciones.

Finalmente, podríamos preguntarnos de qué manera las personas mayores harían uso de estas nuevas herramientas si, en un futuro, la utilización de los medios electrónicos se transforma en una obligación. Según datos obtenidos de la encuesta citada, realizada en el año 2017, se estableció que el uso de internet es universal entre ciudadanos entre 16 y 24 años (98 %), y va descendiendo a medida que aumenta la edad; a partir de los 55 años desciende notablemente y alcanza un mínimo en el grupo de edad de 65 a 74 años (43,7 %). Frente a ello, un 61,5 % de personas que han utilizado internet se ha comunicado con la Administración, lo que equivale a un 52,3% del total de la población de 16 a 74 años, pero dentro de ese segmento etario los que más se han comunicado fueron ciudadanos entre 25 y 54 años²⁶.

Por lo tanto, habrá que estar atento a que las exigencias de comunicación electrónica se adecuen a las realidades sociales y que el camino hacia la administración electrónica, tal y como se va gestando, sea paulatino. Es grande el esfuerzo que se realiza tanto a nivel consultivo como legislativo, en todos los ámbitos de gobierno y niveles de conducción (comunitario, nacional, autonómico y local), para adaptar las exigencias en materia electrónica a las esferas de actuación; de lo contrario, y a pesar de toda la información que las administraciones puedan compartir con los ciudadanos mediante la utilización de medios electrónicos y digitales, si por los diversos motivos expuestos no pueden tener acceso, no solo no estaríamos acercando los ciudadanos a la administración a fin de participar y ejercer el control de los actos de gobierno, sino

26. Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares 2017, https://www.ine.es/prensa/tich_2017.pdf.

que estaríamos generando la misma sensación de inseguridad que impulsó los cambios innovadores²⁷.

Muchos de los aspectos de esta problemática ya habían sido advertidos, así, por ejemplo, el Plan de Acción sobre Administración Electrónica del año 2006 de la Unión Europea²⁸ que, con motivo de contribuir a la Estrategia de Lisboa²⁹, recepta el principio de inclusión a fin de generar una sociedad de la información para todos; y, en consecuencia, propone medidas para garantizar el derecho de acceso a la información y a la participación para toda la sociedad, debiendo aportarse medidas tendientes a proteger los derechos de las personas minusválidas o con discapacidades. Por consiguiente, tal como surge de la e-publicación del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España del año 2009 La Administración Electrónica y el servicio a los ciudadanos³⁰ (v. p. 254), se han receptado una serie de temáticas como integradoras del principio de inclusión: eAccessibility para atender la mayor cantidad de necesidades; Ageing, que permite la participación de las personas mayores de edad; eCompetences, mediante la cual los ciudadanos desarrollan habilidades para incrementar y potenciar la inclusión; Socio Cultural eInclusion permite la participación de las minorías, grupos marginados, etc.; Geographical eInclusion, incrementando el bienestar social y económico de las zonas rurales, remotas o desfavorecidas, y eGovernment para una mejor diversidad de servicios públicos incrementando la participación ciudadana. Entre algunos de los planes desarrollados en España a fin de receptar el principio de inclusión, podemos mencionar AVANZA, CONECTA, MODERNIZA, entre otros.

Debemos tener presente que es importante en este proceso de adecuación de las administraciones y las legislaciones a los medios electrónicos que se respete el derecho de igualdad de todos los ciudadanos, como asimismo los principios tradicionales del derecho administrativo, orientadores de la actividad de la Administración, en búsqueda de la equidad y el interés general, la objetividad en los actos y decisiones, la eficacia para el cumplimiento de los objetivos, la buena fe en el actuar y la participación y colaboración de todos los administrados.

Otra de las problemáticas radica en la calidad de las prestaciones que las administraciones pueden brindar a través de la utilización de los medios electrónicos. Ello tiene que ver con los recursos materiales y humanos que se destinen a la implementación de las administraciones electrónicas. Por ende, las administraciones tienen que

27. Es alarmante que con el nivel de desarrollo y las facilidades para acceder a los medios electrónicos, y por consiguiente a los portales de las administraciones electrónicas, en el año 2017 solo el 52,3 % de la población ha utilizado la administración electrónica (Encuesta, ídem, cita 25).

28. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0173&from=ES>.

29. También conocida como Agenda de Lisboa o Proceso de Lisboa, consistente en un plan de desarrollo para la Comunidad Europea aprobado en el año 2000.

30. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/e-Administracion.pdf>.

ser contestes con este cambio y capaces de generar información adecuada, veraz y actualizada y generar portales de accesos simples y claros para todos los ciudadanos.

Ello conlleva una serie de obligaciones para la Administración. Esta debe generar información en base a estándares de rigurosidad y veracidad, utilizando datos de la realidad, los cuales deben poder ser interpretados por los ciudadanos a fin de ejercer el control de la función administrativa desarrollada por los órganos de gobierno, siendo fundamentales tanto su disponibilidad en los portales web como su actualización permanente. Asimismo, la realización de los trámites y la solicitud de los servicios prestados mediante medios tecnológicos deben brindarse de manera continua y en forma sencilla para garantizar la efectividad. Asimismo, las administraciones tienen que ser capaces de interpretar las necesidades de los ciudadanos y, si ellos participan realizando un reclamo, una consulta o una sugerencia, su petición debe ser atendida y contestada dándose sentido a la proximidad que implica la utilización de los medios telemáticos.

Por último, las administraciones deberán someterse a procesos de calidad y evaluación a fin de determinar si responden a los estándares de la nueva gobernanza, y tal y como lo expresa la profesora Jiménez Tello:

... Observamos pues que las técnicas de evaluación y auditoría, introducidas por los movimientos progresistas en todos los ámbitos son sin duda las herramientas más eficaces para facilitar información a los ciudadanos y que estos puedan decidir. Las Administraciones públicas que quieran ser referente sin duda tendrán que contar entre sus herramientas con los procesos de evaluación y auditoría³¹.

Nos encontramos, en este punto, con administraciones que han aceptado el desafío, en búsqueda de la calidad en los servicios que recibe el ciudadano. Por ejemplo, el Gobierno de España, a través de la actual Dirección General de Gobernanza dependiente del Ministerio de Hacienda, será el encargado de evaluar el desempeño de la Administración (surgiendo del portal web que se ha utilizado anteriormente el Marco Común de Evaluación —CAF— interpretando el Modelo EFQM) y, en el caso de la Provincia de Córdoba, el Gobierno, a fin de fortalecer el proceso de modernización del estado que viene gestando, se convierte en Argentina y, a partir de este año, en el primer gobierno provincial en certificar servicios con estándares internacionales, a través de la Norma ISO 20.000 orientada a mejorar la calidad, costo y utilización de los recursos; reconociendo que se ha apostado por la innovación y la incorporación de tecnología³².

31. JIMÉNEZ TELLO, P. 2014: «Regulación a través de la evaluación: Auditoría y calidad en las administraciones públicas». Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 2014, 1(1): 247-274, 272.

32. <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/cordoba-primer-a-en-certificar-servicios-de-tecnologia-con-estandares-internacionales/>.

8. CONCLUSIONES

Dentro de este marco contextual y teórico, debemos analizar la injerencia de las administraciones electrónicas, que han provocado la modificación de las legislaciones vigentes y han sido materia de estudio y desarrollo por los distintos niveles de gobierno, tanto en Europa, como es el caso de España, y en la Provincia de Córdoba en Argentina. Es innegable la importancia de la implementación de las nuevas tecnologías en la participación y acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Ahora bien, si nos ponemos a pensar en la evolución de la relación Administración/administrado, esta tiene su primer «tornillo flojo» en este engranaje tecnológico, porque no todos los ciudadanos pueden disfrutar de las nuevas conquistas y reconocerse como administrados, atento a que no están preparados para enfrentar los nuevos desafíos planteados por las administraciones.

Por otra parte, si nos centramos en las administraciones actuales, aun aquellas que en cierta medida están desarrollando e-administraciones, podemos reconocer que no están preparadas para los cambios que la era digital les está imponiendo, porque les exigen celeridad, actualización de datos, veracidad, compromiso social, abandonar la gestión burocrática, perder la confianza en los documentos en papel, interconectarse no solo con los administrados sino entre sus propias áreas de acción, prepararse para la participación de los ciudadanos y para poder brindar respuestas.

En esa misma línea, la implementación de las tecnologías puede ser un proceso a largo plazo, en donde los resultados quizás tarden años en vislumbrarse; por ello, los gobiernos actuales deben estar preparados para no ser los adjudicatarios de sus logros no solo porque son en pos de la sociedad, sino porque deben tener en claro el papel transitorio que cumplen; y allí, y asumiendo el compromiso, deben invertir en las nuevas tecnologías, despojados de ideales políticos y aferrados a la idea del bien general.

Los portales y plataformas web a los que el ciudadano tiene acceso son parámetros de evaluación hacia afuera, pero también deben serlo hacia adentro, reconociendo si dichas herramientas son útiles, por lo que las administraciones deberán estar preparadas para ser evaluadas y someterse ellas mismas a auditorías de control no solo de calidad, sino de eficiencia y eficacia.

Hay que reconocer que el acceso y el uso de las tecnologías son un nuevo eje estructural de la desigualdad, sumado a los ya conocidos (socioeconómico, género, étnico y racial, derivado de la edad de las personas, condiciones como la discapacidad, etc.). Por consiguiente, las administraciones electrónicas podrían, si no están pensadas para la sociedad en su conjunto, constituir un nuevo obstáculo que aleje al ciudadano y sus demandas sean insatisfechas. Cabe recordar las palabras del Prof. Manuel Arenillas en el II Congreso Europeo de Proximidad, Participación y Ciudadanía —celebrado el día 12 de marzo de 2015 en Logroño, España—: «Nuestro negocio, el

de las Administraciones, es garantizar los derechos y libertades de las personas, es mejorar su calidad de vida y fortalecer la democracia»³³.

Por último, como ya lo he manifestado, hay que tener presente que «... la Administración pública debe seguir organizándose para la realización del Bienestar»³⁴, y, en este devenir, la utilización de las tecnologías no solo debe ser una herramienta para la comunicación de los ciudadanos con la Administración, tendiente a la participación y control, sino que debe servir para que la transparencia y el buen gobierno se constituyan como los nuevos estándares de la gestión pública.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ÁVALOS, E.; BUTELER, A. y MASSIMINO, L. 2013: Derecho administrativo. Alveroni Ediciones.
- BALBÍN, C. F. 2015: Manual de derecho administrativo. La Ley.
- CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. 2011: «¿Cómo facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos en la administración electrónica?». IDF. Revista de Internet, Derecho y Política, 2011, (12).
- CORVALÁN, J. G. 2016: Derecho Administrativo en transición. ASTREA.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. 2017: Curso de Derecho Administrativo II. Editorial Civitas.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M. de los A. 2010: «Derecho a la Información del ciudadano y las nuevas tecnologías». En Sánchez Sánchez, Z (dir): Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana. Comares.
- GORDILLO, A. 1998: Tratado de derecho administrativo. T. I. Fundación de Derecho Administrativo.
- LARA-NAVARRA, P. 2003: «Desarrollo de sitios web para la oferta de servicios característicos de la administración electrónica». El Profesional de la Información, 2013, 12(3): 190. Retrieved from /z-wcorg/ database.
- MARTÍN DELGADO, I. 2010: La gestión electrónica del procedimiento administrativo.
- MUÑOZ-CAÑAVATE, A. y CHAÍN-NAVARRO, C. 2004: «La administración local española en internet. Estudio cuantitativo de la evolución de los sistemas de información web de los ayuntamientos 1997-2002». Ciencias de la Información, 2004, 35(1).
- PINTOS SANTIAGO, J. 2017: Calidad, transparencia y ética pública. Madrid: INAP.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2001: Diccionario. Vigésima segunda edición. Versión electrónica, www.rae.es. [5 agosto 2009].
- RIVERO ORTEGA, R. 2015: Derecho Administrativo Económico (séptima edición). Editorial Marcial Pons.

33. PINTOS SANTIAGO, J. 2017: Calidad, transparencia y ética pública. Madrid, INAP, 51, cita 33.

34. RIVERO ORTEGA, R. 2015: Derecho Administrativo Económico (séptima edición). Editorial Marcial Pons, 142.

RIVERO ORTEGA, R.; CALVO SÁNCHEZ, M. D. y FERNANDO PABLO, M. M., Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SÁNCHEZ, Z. S. 2010: Nuevas tecnologías, administración y participación ciudadana. Comares, JIMÉNEZ TELLO, P. 2014: «Regulación a través de la evaluación: Auditoría y calidad en las administraciones públicas». Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, 2014, 1(1): 247-274.

INFORME, C. (2013). Reforma de las administraciones públicas. Ministerio de la Presidencia, Madrid.

LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y EL SERVICIO A LOS CIUDADANOS e-publicación del Ministro de Economía y Hacienda del Gobierno de España, <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/e-administracion.pdf>.

Documentos oficiales de Instituciones y/o Organismos internacionales en línea (ver enlaces en citas).

Normativa (española y de la Provincia de Córdoba-Argentina).

Portales oficiales del Gobierno de España y de la Provincia de Córdoba — Argentina.