



LA BRECHA DIGITAL Y LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL EN ESPAÑA

→ Artículos

Diciembre
2023

Diciembre 2023

Realización

Fundación Ferrer Guardia

Dirección: *Hungria Panadero Hernández*

Coordinación de investigación: *Sandra Gómez Marín*

Coordinación técnica: *Georgina Gilart Esteve*

Técnicas de investigación: *Maria Padró-Solanet Casajuana y Queralt Tornafoch Chirveches*

Diseño y maquetación: *Andrea González*

Con el apoyo de:



 POR SOLIDARIDAD
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL



**Ajuntament
de Barcelona**

Índice

Sandra Gómez y Hungria Panadero	5
Salvador Manzanera	16
Graciela Parrilla Ramírez	23
Antonio Troncoso Reigada	36
Adela Mesa del Olmo	45
Agustí Cerrillo i Martínez i M. Ascensión Moro	53

Por una Administración Digital que no deje a nadie atrás

Claves para una transformación
digital justa de los Servicios Públicos

Sandra Gómez y Hungría Panadero

La transformación digital de nuestra sociedad y las implicaciones de ésta en todos los ámbitos de la vida de las personas hace que el **abordaje de las desigualdades sociodigitales deba considerarse una prioridad** por parte de la Administración. **¿Cómo ha afectado la digitalización de la Administración pública a la ciudadanía? ¿Se ha transformado en el ámbito digital la Administración pública? ¿Los impactos de la digitalización de la Administración pública afectan a toda la ciudadanía por igual? ¿Es la Administración digital más desigual? ¿Cómo está percibiendo la ciudadanía este proceso?**

La Encuesta “*Brecha y Administración Digital en España*”, realizada por la Fundació Ferrer i Guàrdia, aborda las desigualdades sociodigitales que impactan en la relación de la ciudadanía con la Administración digital. Esta encuesta nos ha permitido conocer **las percepciones de la ciudadanía sobre la Administración pública y sobre los procesos de transformación digital** desarrollados en los últimos años. Además, identifica situaciones de desigualdad y riesgos de exclusión, y retos y oportunidades que hay que considerar. El objetivo final es que el desarrollo de los procesos de transformación digital de la Administración pública no comporte un agravamiento de las situaciones de desigualdad al añadir nuevas barreras o profundizar en las existentes.

Entre los resultados más relevantes, destacamos que **el perfil de inclusión digital de las personas se erige como un factor determinante en la predicción de las formas de interacción de las personas con la Administración pública**. En otras palabras, la forma en que las personas se relacionan con la Administración -y las posibilidades y oportunidades que esta relación ofrece- dependen de su nivel de inclusión digital. La relación directa entre una mayor inclusión digital y un mayor acceso y uso de la Administración digital, así como una menor inclusión digital asociada a un menor acceso y uso, plantea un desafío significativo en cuanto a la equidad de acceso a los servicios públicos digitales.

Podemos establecer que la digitalización de la Administración pública ha impactado de forma desigual en la ciudadanía. **Los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad social son los que tienen una menor relación con la Administración pública**, incluso en aquellos trámites que se relacionan con prestaciones vinculadas a situaciones más vulnerables. Estos colectivos son también los que requieren mayor apoyo y acompañamiento, y los que señalan con mayor frecuencia la falta de competencias digitales como uno de los principales motivos para necesitar ayuda.



Entre los motivos principales, destaca la complejidad de los trámites (60,6%) pero también la falta de competencias digitales (27%)

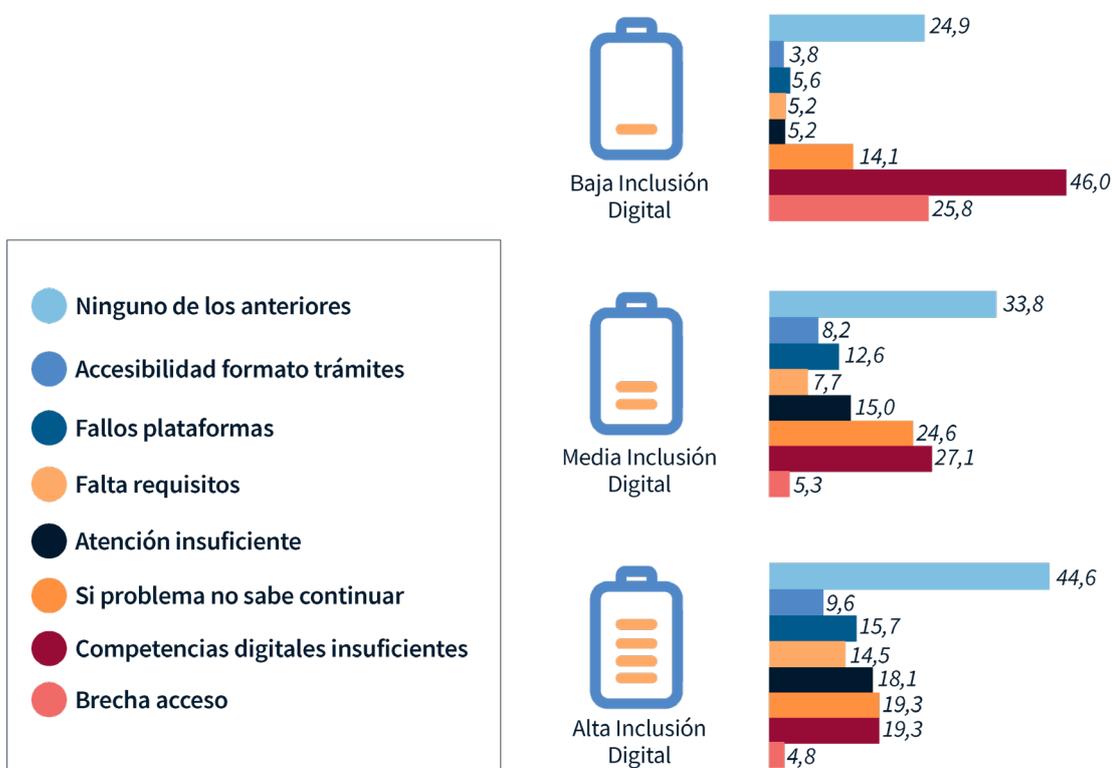
En cambio, las personas que acceden o interactúan más con la Administración pública poseen los recursos, competencias y habilidades para relacionarse de una forma más autónoma. Sin embargo, no lo hacen, al menos no en todas las tipologías de trámites. Esta situación nos lleva nuevamente a reflexionar sobre los retos “clásicos” de la Administración y/o de la tramitación administrativa. Esto debe constituir una alerta: incluso entre aquellas personas que disponen de las condiciones óptimas para relacionarse autónomamente con la Administración digital, esta relación no se produce en la medida que sería posible.

Los trámites relacionados con hacer efectivos derechos y con cumplir con las obligaciones con la Administración son los que presentan mayores niveles de

desigualdad. Por otro lado, observamos que a los ejes clásicos de desigualdad se superponen las dificultades vinculadas al proceso de digitalización de la Administración: la falta de competencias digitales, la falta de estrategias para resolver problemas en la tramitación y la falta de ayuda o de acompañamiento en la tramitación. Se detecta, pues, que la **digitalización ha supuesto una barrera adicional** para los colectivos en situación de vulnerabilidad.

La relación con la Administración digital: Motivos de no acceso

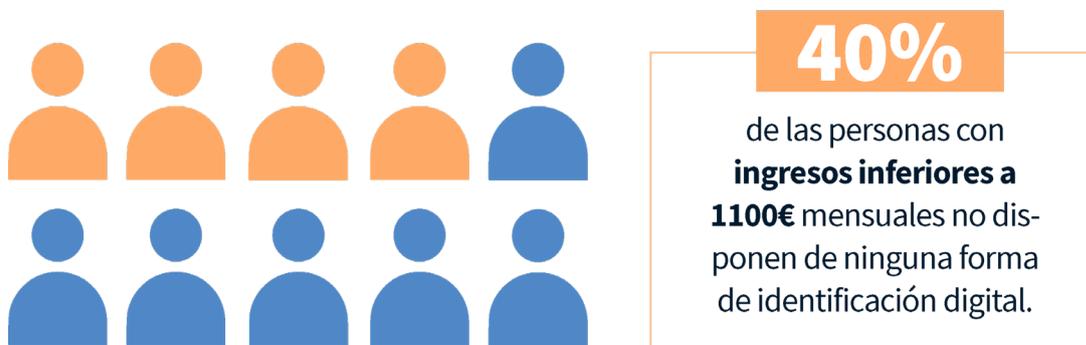
Motivos para no acceder a la Administración digital, según perfil de inclusión digital. (%)



Fuente: Encuesta Brecha digital y Administración digital en España.

Un 46% de las personas con un perfil de baja inclusión digital indican la falta de competencias digitales como principal motivo para no acceder a la Administración digital y un 26% a la brecha de acceso.

“Disponibilidad de formas de Identificación digital (%)”



Fuente: Encuesta Brecha digital y Administración digital en España.

La disponibilidad y el uso de las **formas de identificación digital** también constituyen un factor de desigualdad: Un 21% de la población no dispone de ninguna forma de Identificación digital (ID), cifra que ascienda al 40% en el caso de las personas con ingresos inferiores a 1100€ mensuales. Esto supone una barrera para el uso de la Administración digital, ya que un porcentaje significativo de trámites no se podrá llevar a cabo, al menos no sin la mediación de un tercero.

Las desigualdades identificadas tanto en el acceso como en el uso de la Administración digital se traducen en **oportunidades desiguales para aprovechar sus beneficios** (brecha de aprovechamiento).

Un ejemplo de estas desigualdades se evidencia en el acceso a la información de la Administración pública. El acceso a esta información está condicionado por diversos factores, como la brecha de acceso, la falta de competencias digitales, cuestiones actitudinales y los impactos del capital social y cultural. Resulta preocupante que las personas con menores ingresos económicos tengan un acceso más limitado a la información de la Administración, y también que dicho acceso esté condicionado a la información que puedan recibir de su entorno social.

Un menor acceso a la información de la Administración implica, a su vez, una reducción de **las oportunidades de ejercer derechos y aprovechar los servicios, recursos y ayudas** (entre otros) que las Administraciones pueden ofrecer. Esta situación refleja la complejidad de las desigualdades existentes, que van más allá del acceso a la tecnología y se entrelazan con aspectos socioeconómicos y culturales.

No solo nos encontramos ante un riesgo relativo a unas posibilidades mayores o menores de acceder a servicios, realizar trámites y relacionarse con la Administración digital: **estamos ante riesgos que afectan las percepciones de la Administración pública.**

25%

de las personas del **perfil de baja inclusión digital no perciben ventajas** en la transformación digital de la Administración

El 25% de las personas con un perfil de baja inclusión digital no perciben ventajas en la transformación digital de la Administración, frente a un 2,2% de las personas con un perfil de alta inclusión digital.

2,2%

frente a un 2,2% de las **personas en el perfil de alta inclusión digital**

Los colectivos más vulnerables y con perfiles de inclusión digital baja son los que muestran mayores reticencias a cualquier desarrollo que implica la digitalización de la Administración, incluso aquellos que serían potencialmente beneficiosos para ellos. Las percepciones respecto a la tramitación multidispositivo o respecto a la proactividad de la Administración pueden ser claros ejemplos.

En este sentido, podemos apuntar que los resultados sustentan la idea de que **se ha producido un proceso de digitalización de las Administraciones públicas, pero no tanto un proceso de transformación digital de las Administraciones públicas**. Esto se acompaña del hecho que **las percepciones** de la ciudadanía **respecto a la Administración pública** ya **no son dissociables de** las percepciones sobre la **Administración digital**.

La forma en que las personas perciben a la Administración pública incluye sus imaginarios y valoraciones sobre la digitalización. Sin embargo, los desafíos que la ciudadanía enfrenta en relación con la Administración pública no han experimentado cambios significativos con la digitalización de los servicios públicos, lo que respalda la idea de que **la digitalización no ha ido de la mano de un proceso de transformación**.

Nos encontramos en un escenario en el que no se están aprovechando las tecnologías digitales para responder a los retos de la Administración pública, sino que, por el contrario, se están trasladando los procesos analógicos al entorno digital contribuyendo, al menos en relación con los colectivos en mayor situación de vulnerabilidad, a incrementar las dificultades para relacionarse con la Administración y a ahondar en situaciones de desigualdad.

El **acompañamiento**, una vez más, se revela como un elemento estratégico para el desarrollo de un proceso de transformación digital de la Administración desde una perspectiva de desigualdades sociodigitales. El proceso de digitalización ha condicionado una mayor necesidad de mayor autonomía por parte de la población; simultáneamente, la falta de acompañamiento ha contribuido al aumento de la desconfianza, tanto en el proceso de transformación digital como del funcionamiento mismo de la tramitación administrativa.

Además de **mejorar los niveles de inclusión sociodigital** para posibilitar una relación más autónoma con la Administración, resulta imprescindible **desarrollar**

estrategias que permitan una experiencia más amable, simple y accesible para la ciudadanía. En resumen, es crucial impulsar el desarrollo de estrategias auténticas de transformación digital. Estas estrategias no deben limitarse simplemente a trasladar procesos al entorno digital, sino que deben cuestionar y analizar estos procesos desde una perspectiva de desigualdades. Se trata de comprender la complejidad de los desafíos tradicionales de la Administración pública y de examinar, de manera colaborativa y a través de la co-creación con la ciudadanía, cómo los diversos avances tecnológicos pueden contribuir a una transformación digital justa y no deje a nadie atrás.

Con esta Encuesta promovida por la Fundación Ferrer i Guàrdia, en 2023 hemos podido **profundizar, por primera vez a nivel estatal, en el análisis de la Administración digital desde la perspectiva ciudadana.** Desde esta perspectiva, debemos recordar que la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos vino a establecer el reconocimiento definitivo del derecho a comunicarse electrónicamente con las Administraciones públicas, así como la obligación de éstas a garantizar este derecho. Esta Ley, además, promovió la articulación entre las Administraciones para el impulso de la Administración digital (“electrónica” en aquel momento). La Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas, derogaba esta primera, y pese a que no se producían modificaciones en las obligaciones definidas, sí que consolidaba la tramitación digital. El Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo) persigue cuatro grandes objetivos: *“mejorar la eficiencia administrativa, incrementar la transparencia y la participación, garantizar servicios digitales fácilmente utilizables y mejorar la seguridad jurídica”*.

A la luz de las conclusiones que nos presentan los datos de la Encuesta, resulta evidente que desde la perspectiva ciudadana **la Administración digital tiene grandes retos para garantizar** *“servicios digitales fácilmente utilizables de modo que se pueda conseguir que la relación del interesado con la Administración sea fácil, in-*

tuitiva y efectiva cuando use el canal electrónico”. No debemos obviar, no obstante, que diferentes informes reconocen los grandes avances de la Administración digital en España en el resto de los ámbitos que proyecta la normativa relacionados con la eficiencia (electrónica e interconectada), transparencia y seguridad jurídica.

En el contexto actual, evidentemente, no se debería producir un retroceso y revertir la Ley de 2007 que reconoce el derecho de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Exigir un reconocimiento de acceso presencial iría en sentido contrario. El proceso de digitalización de la Administración es un hecho, respaldado por la normativa y en el que se han hecho grandes avances. Hoy tenemos una Administración modernizada mediante su digitalización que ha integrado mejoras en la eficacia y eficiencia, transparencia y automatización de la gestión. Sobre todo, en el plano interno y debemos convenir que es un paso necesario. Pero **no podremos hablar de transformación digital de la Administración hasta que no se garanticen todos los derechos ni se implementen de una forma efectiva todos los principios que recoge el Reglamento**, vinculados tanto a la accesibilidad, una mayor orientación a la personalización de servicios y a la experiencia de usuario.

Orientaciones para garantizar que no se produzcan discriminaciones sociodigitales en las tramitaciones administrativas

Desde la perspectiva de derechos en el entorno digital y derechos de acceso a los servicios públicos, consideramos clave que la Administración digital tenga en consideración las siguientes orientaciones para garantizar que no se produzcan **discriminaciones sociodigitales en las tramitaciones administrativas**. Las pri-

meras se refieren a actuaciones vinculadas directamente a la ciudadanía desde la perspectiva de la inclusión digital en la tramitación administrativa que deberían tener en cuenta las diferentes Administraciones digitales. Y el segundo bloque se orienta al Servicio público, desde una visión global que no se plantea en la normativa de manera explícita, pero que se presenta como necesario para una optimización real y efectiva y para una transformación digital de la Administración.

Actuaciones vinculadas directamente a la ciudadanía desde la perspectiva de la inclusión digital

- 1** Atender a la **accesibilidad universal** y atención a la **experiencia ciudadana** de manera urgente para los **trámites** relacionados con los procesos que afectan a **personas en situación de vulnerabilidad**.
- 2** Extender a todas las tramitaciones administrativas de manera urgente la **facilitación** en los procesos y ofrecer **acompañamiento personal multicanal**, atendiendo especialmente al **formato presencial**.
- 3** Integrar la **promoción de derechos digitales** desde la perspectiva de diseño hasta la evaluación de servicios públicos digitales.
- 4** Atender a las **barreras técnicas** que se relacionan con el **acceso y uso**: requerimiento de navegadores, dispositivos, sistemas operativos o archivos, guardado de la información, continuar más tarde, etc.
- 5** Implementar estrategias que permitan una **experiencia de usuario/a** más amable, simple y accesible.
- 6** Adaptar las formas de relación con la Administración digital, así como el acceso a servicios públicos, a las **necesidades específicas de cada persona**, con un objetivo de **prestación proactiva**.

Una colaboración y cooperación entre Administraciones efectiva

- 7 **Harmonizar** los diversos **procesos** de tramitación administrativa de servicios públicos (mismas estructuras, similares contenidos, estandarización de tramitaciones, etc.)
- 8 Trabajar en el diseño de una **única ventana de acceso** a la tramitación administrativa.
- 9 Regular y organizar adecuadamente un **sistema de identificación digital único** para todas las Administraciones y Servicios Públicos.
- 10 Abordar la complejidad de los **retos tradicionales** de la tramitación administrativa des del **potencial de desarrollo tecnológico**.
- 11 Promoción de **trabajo colaborativo** (procesos conjuntos, recursos compartidos, definición e implementación de mejoras, etc.) entre las diferentes Administraciones públicas.
- 12 Creación de una entidad que atienda a esta **visión de transformadora integral**, que genere conocimiento, difunda buenas prácticas, potencie recursos colaborativos y atienda y haga seguimiento a la accesibilidad, agilidad, seguridad y facilidad des de la perspectiva ciudadana.

La transformación digital no es un hecho consumado; no lo será hasta que se **erradiquen las discriminaciones digitales de acceso, uso y aprovechamiento** a la relación digital con la Administración. Este proceso debe continuar hasta que la inclusión digital -que como hemos descrito intersecciona con otras esferas de la desigualdad- sea efectiva.

En este camino hacia la transformación digital, la Administración digital debe ser una más de las palancas de cambio de la sociedad. Para ello, es esencial que atienda a las necesidades de la ciudadanía, responda a los principios regulados por la normativa y avance considerando las formas de colaboración que exigen las grandes transformaciones sociodigitales.

Los poderes públicos como problema y solución de la nueva forma de exclusión social que provoca la digitalización de los servicios públicos en el caso de las personas mayores

Salvador Manzanera

Los discursos o relatos que aparecen en sociedad sirven, en ocasiones, para ordenar y entender el mundo (Barthes, 1974), así como para transformar la propia realidad social a pesar de que puedan no ser completamente fieles a esta. De acuerdo con los datos de la encuesta Brecha y Administración Digital en España realizada por la Fundación Ferrer Guardia en 2023, se observa el fenómeno contrario, es decir, la existencia de una correlación fuerte entre discurso y realidad en lo que se refiere a la percepción que la ciudadanía tiene sobre los efectos de la implantación de la Administración digital y el propio fenómeno.

La digitalización de las administraciones públicas, cuyo propósito es la mejora de la eficiencia de estas y su relación con la ciudadanía (Cerrillo, 2006), ha supuesto cambios sustanciales en la forma y modo en que ambas se relacionan. En este sentido, múltiples estudios señalan que algunos colectivos como el de las personas mayores se han visto afectados significativamente, beneficiándose de algunas de las ventajas propias de la Administración digital (del-Prete et al., 2013), aunque también están sufriendo las consecuencias derivadas de los problemas en el acceso y uso de los servicios públicos digitalizados (Abad-Alcalá et al., 2017), en los que la brecha digital tiene un protagonismo relevante (Llorente-Barroso et al., 2018) y que se materializan en desigualdades sociales.

En este contexto, y dado que la transformación de los servicios públicos con la Administración digital ha sido un proceso dirigido e impulsado por los propios poderes públicos, la responsabilidad de estos es plena y exclusiva. En este sentido, deberán tener en cuenta tanto el discurso derivado de la percepción social de la ciudadanía sobre las consecuencias negativas de la Administración digital, como la propia realidad de este fenómeno para impedir la aparición de desigualdades y la consecuente vulneración de derechos de ciudadanía.

En relación con el plano que se ajusta a la realidad social del proceso de implantación de la Administración digital, la encuesta permite comprobar la existencia de dificultades en el uso de los servicios públicos digitalizados por parte de los mayo-

res de 65 años. Algo más de la cuarta parte de las personas encuestadas (27,9%) manifiestan precisar de apoyo siempre o casi siempre en la realización de trámites con las administraciones públicas digitalizadas. Esta proporción, sin embargo, es más reducida en las personas jóvenes y con edades comprendidas entre los 30 y los 64 años (ver Tabla 1). Por otro lado, si se considera el nivel educativo, se comprueba que la necesidad de apoyo es más frecuente entre aquellas personas con estudios secundarios, primarios e inferiores a estos, de manera que la brecha digital parece estar presente.

Tabla 1. Frecuencia en el requerimiento de apoyo en la realización de trámites desde las administraciones públicas digitalizadas, por edad. En porcentaje.

	Siempre	Casi siempre	Algunas veces	Casi nunca	Nunca	No sabe
18-29 años	3,6	13,8	29,3	25,1	28,1	0,0
30-44 años	7,8	9,2	26,4	26,1	30,5	0,0
45-64 años	7,0	11,3	23,1	19,0	39,1	0,5
65 y más	19,0	8,9	23,2	15,6	30,8	2,5
Total	9,3	10,6	25,0	21,1	33,3	0,7

Fuente: Encuesta Brecha y Administración Digital en España. Fundación Ferrer i Guardia.

Las principales dificultades para las personas en su relación con los servicios públicos digitalizados provienen, por un lado, de su falta de competencias digitales (González-Oñate et al., 2015), que es especialmente relevante en el caso de las personas mayores, puesto que lo aducen como motivo para el requerimiento de apoyo. Evidentemente, el nivel educativo condiciona la solicitud de ayuda, puesto que a mayor logro educativo se hace menos relevante este motivo. Por otro lado, la complejidad de los procedimientos administrativos digitalizados, que afecta sin distinción al conjunto de la ciudadanía, representa otra dificultad sustancial.

Ante los problemas evidentes que las administraciones públicas digitalizadas presentan a la ciudadanía y, especialmente, a las personas mayores, estas desarrollan distintas estrategias. Los datos de la encuesta señalan que a diferencia de las

personas jóvenes o de aquellas con edades comprendidas entre los 30 y los 64 años, las personas mayores no contemplan probar y aprender de los errores por cuenta propia como una opción para salvar las dificultades. De igual forma, no parece que recurrir a servicios públicos de apoyo como telecentros o entidades sociales sea considerada como estrategia de ayuda, al igual que llamar por teléfono a la administración pública correspondiente. Por el contrario, parece que la alternativa de recibir ayuda de su entorno familiar o social más cercano y de confianza resulta ser la opción más adecuada.

La situación descrita pone de manifiesto que parte del conjunto de las personas mayores ha visto deteriorada su relación con las administraciones públicas tras su proceso de digitalización, ya que este y el modelo normativo asociado no están adaptados plenamente a las necesidades y exigencias de las mismas.

Tal y como se adelantó al inicio, el resultado de este análisis coincide o correlaciona positivamente con el que se desprende del estudio de la percepción sobre si la Administración digital ha mejorado la atención a la ciudadanía. Además de la observación de la existencia de una notable preocupación por parte de esta, se observa una significativa polarización, ya que casi la mitad de las personas encuestadas (46,0%) considera que se ha producido una mejora y algo más de un tercio de estas (36,3%) señala que ha empeorado (ver Tabla 2). En este escenario, son las personas mayores de 65 años quienes perciben en menor proporción que se haya producido una mejora de los servicios públicos desde su digitalización, siendo las personas más jóvenes las que muestran una percepción más positiva u optimista al respecto. Por tanto, parece que la percepción negativa o pesimista sobre la mejora de la atención a la ciudadanía con la implantación de la Administración digital se incrementa a medida que aumenta la edad de las personas que se relacionan con las administraciones públicas de ese modo.

Tabla 2. Grado de acuerdo con la mejora de la atención a la ciudadanía de los servicios públicos desde su digitalización, por edad. En porcentaje.

	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Indiferente	De acuerdo	Totalmente de acuerdo	No sabe	No contesta
18-29 años	3,3	23,2	13,8	45,3	8,3	5,0	1,1
30-44 años	7,8	23,2	10,8	40,5	15,0	2,6	0,0
45-64 años	13,1	29,0	10,5	34,8	8,2	3,3	1,2
65 y más	12,2	27,2	6,6	29,6	5,9	16,7	1,7
Total	10,1	26,2	10,1	36,6	9,4	6,6	1,0

Fuente: Encuesta Brecha y Administración Digital en España. Fundación Ferrer i Guardia.

Al considerar el nivel educativo, que guarda similitudes con el grado de competencias digitales, se comprueba que condiciona la percepción sobre la calidad de la atención a la ciudadanía de los servicios públicos tras su digitalización. Así, cuanto mayor es el nivel educativo de las personas mayores de 65 años, mayor es la proporción de estas que muestran su acuerdo con la mejora de los servicios públicos digitalizados, lo que resalta la necesidad de la mejora de las competencias digitales de las personas mayores, especialmente.

La preocupación de la ciudadanía se intensifica si se tienen en cuenta las posibles consecuencias del proceso de implantación de la Administración digital. La mayoría de las personas encuestadas (63,1%) muestra su acuerdo con el hecho de que las administraciones públicas tras la digitalización de sus servicios han podido vulnerar los derechos de ciudadanía al impedir o limitar, en muchos casos, la interacción con estas.

En el caso de las personas mayores de 65 años, la percepción sobre esta consecuencia negativa de la digitalización de los servicios prestados por las administraciones públicas es compartida en mayor proporción a medida que el nivel educativo es más alto. Por tanto, parece que existe una mayor sensibilidad y preocupación por los riesgos que presentan los servicios públicos digitalizados entre las personas mayores con estudios secundarios y universitarios que entre aquellos con nivel educativo inferior, a pesar de que los primeros son quienes muestran

una percepción más favorable sobre la calidad de los servicios públicos tras su digitalización.

En definitiva, los datos de la encuesta Brecha y Administración Digital en España realizada por la Fundación Ferrer i Guardia en 2023 señalan la existencia de dificultades en el acceso y uso de los servicios públicos digitalizados por parte de las personas mayores y, sobre todo, de aquellas afectadas por la llamada brecha digital al tener niveles educativos y de competencias digitales más bajos. De igual manera, se observa que los costes de adaptación a los servicios públicos digitalizados han sido externalizados por parte de las administraciones públicas a parte de las personas mayores, ya que las estrategias y alternativas para hacer uso de la Administración digital han sido asumidas en exclusiva por estas y su entorno familiar y social más próximo.

El deterioro de la calidad de los servicios públicos digitalizados, así como la consecuente vulneración de los derechos de ciudadanía, apunta a la aparición de nuevas formas de vulnerabilidad y de exclusión social, experimentadas por un conjunto significativo de personas mayores, debido a que los poderes públicos no han tenido en cuenta las dificultades que estas personas podían encontrar.

Por tanto, corresponde a las administraciones públicas ser protagonistas en el proceso de adaptación de la Administración digital a las necesidades del conjunto de la ciudadanía y, en especial, de las personas mayores. La acción puede comenzar por la aplicación de una serie de medidas útiles para impedir nuevas formas de exclusión digital y social (Manzanera-Román y Haz-Gómez, 2021). Por un lado, se ha de potenciar el apoyo personalizado o asistencia directa por parte de funcionario capacitado en las Oficinas de Asistencia en Materia de Registro y en otros recursos públicos como las redes públicas de bibliotecas. Y, por otro lado, sin olvidar la exigencia de simplificar los procedimientos administrativos digitalizados, y apoyándose en las Redes de centros de competencias digitales, se debe fomentar la capacitación en competencias digitales a través de acciones formativas adaptadas a las necesidades y características socio-educativas de las personas mayores.

Referencias

Abad-Alcalá, L., Llorente-Barroso, C., Sánchez-Valle, M., Viñarás-Abad, M. y Pretel-Jiménez, M. (2017). Electronic government and online tasks: Towards the autonomy and empowerment of senior citizens. *El Profesional de la Información*.

Barthes, R. (1974). Introducción al análisis estructural de relatos. En R. Barthes et al., *Análisis estructural del relato* (pp.9-43). Tiempo Contemporáneo.

Cerrillo Martínez, A. (2006) La regulación de la Administración Electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 179-214.

Del-Prete, A., Gisbert-Cervera, M., y Camacho-Martí, M.M. (2013). Las TIC como herramienta de empoderamiento para el colectivo de mujeres mayores. El caso de la comarca del Montsià (Cataluña). *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 43, 37-50.

González-Oñate, C., Fanjul-Peyró, C., y Cabezuelo-Lorenzo, F. (2015). Uso, consumo y conocimiento de las nuevas tecnologías en personas mayores en Francia, Reino Unido y España. *Comunicar*, 45, 19-28.

Llorente-Barroso, C., Pretel-Jiménez, M., Abad-Alcalá, L., Sánchez-Valle, M. y Viñarás-Abad, M. (2018). Administración electrónica y comercio electrónico como instrumentos para un envejecimiento activo. *Aula abierta* (47)1, 87-96.

Manzanera-Román, S. y Haz-Gómez, F.E. (2021). *Administración electrónica y personas mayores. Mejoras en el acceso y uso de la Administración electrónica por parte de las personas mayores*. Fundación COTEC para la Innovación.

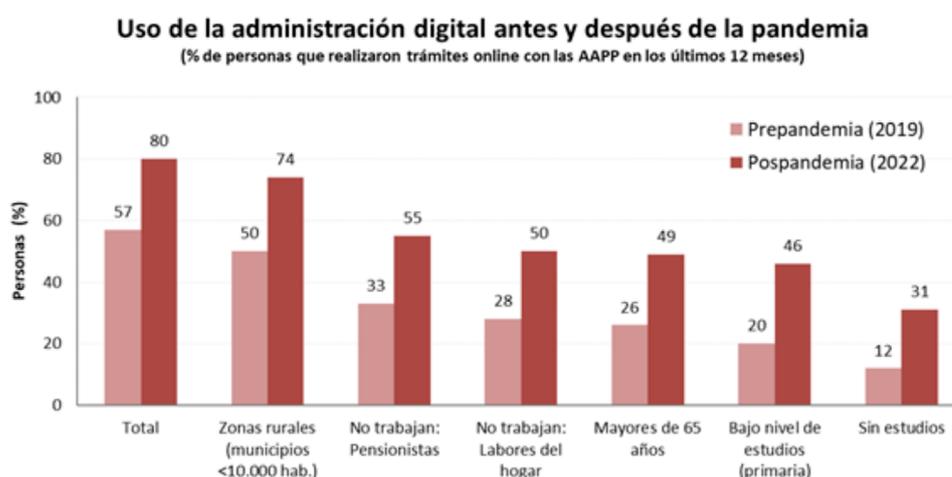
Que nadie se quede atrás: desafíos y soluciones para una administración digital inclusiva

Graciela Parrilla Ramírez

Introducción

Hoy en día, no resulta nuevo decir que la **pandemia COVID-19 ha supuesto un antes y un después para muchas personas**, transformando profundamente la forma en que utilizan la tecnología e interactúan con las instituciones públicas. Esta crisis sanitaria global, que obligó a una reclusión sin precedentes, también ha impulsado una transición acelerada hacia la digitalización de muchos servicios públicos y su uso por parte de la ciudadanía.

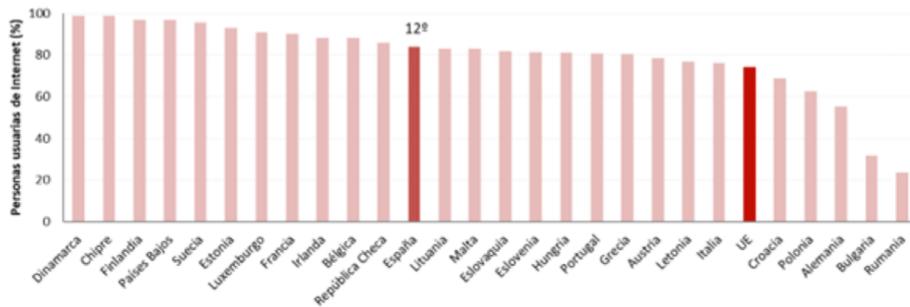
Sorprendentemente, no solo las personas habituadas a las tecnologías han adoptado estos servicios en línea, sino **también aquellos colectivos con mayor brecha digital**, donde el incremento observado antes y después de la pandemia ha sido mucho más reseñable si cabe, llegando incluso a duplicarse o más en determinados casos. Por ejemplo, el porcentaje de usuarios de internet mayores de 65 años que interactúa con sus administraciones ha aumentado del 26% en 2019 al 49% en 2022, y en el caso de personas con bajo nivel de estudios, el incremento relativo tras la pandemia ha sido mucho mayor.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE. *Encuesta sobre equipamiento y uso de TIC en los hogares*

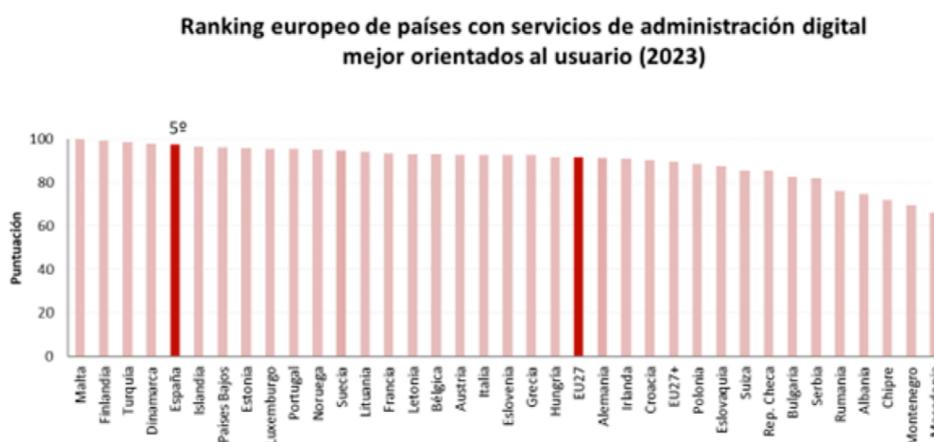
En el **contexto europeo e internacional**, cabe decir que España ocupa una posición destacada en términos de administración digital, situándose entre los países de Europa con mayor disponibilidad de trámites administrativos online y utilización por parte de la ciudadanía. En concreto, España está por encima de la media europea en disponibilidad de servicios online para la ciudadanía (86% frente al 77%) y para las empresas (91% frente al 84%), así como en el número de personas usuarias de la administración digital, ocupando a este respecto el puesto número 12 del ranking europeo de acuerdo al *Informe de la Década Digital 2023* de la Comisión Europea.

Ranking europeo de uso de la administración digital por la ciudadanía (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea. *DESI 2023*

Asimismo, también ocupa la quinta posición en la dimensión de servicios orientados al usuario en el informe *eGovernment Benchmark 2023* de la Unión Europea y, a nivel internacional, el puesto 18 en el Índice de Desarrollo del Gobierno Digital (*E-Government Development Index 2022*) elaborado por la ONU.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea. *eGovernment Benchmark 2023*

Radiografía de las personas usuarias de la administración digital

Si bien España ocupa una posición destacada en el contexto europeo e internacional en cuanto a la administración digital, aún existen grupos de personas que tienen dificultades para utilizar estas plataformas con autonomía.

El estudio “**La Brecha Digital y la Administración Digital en España**” elaborado por la Fundación Ferrer y Guardia, categoriza la inclusión digital en tres perfiles principales: básico, medio y avanzado. Estas categorías se definen en base a distintas variables relacionadas con el grado de uso, la interacción y confianza de las personas con la tecnología. Además, se observa que cada uno de estos niveles de competencia digital tiende a estar compuesto predominantemente por ciertos grupos socio demográficos específicos. A continuación, trataremos de estudiar las experiencias y opiniones de estos grupos de manera individualizada, para obtener perspectivas valiosas que permitan mejorar y adaptar la administración digital a las necesidades de cada uno de ellos.

La Brecha digital y la Administración digital en España

Perfil sociodemográfico											
	Jóvenes 18-30 años	Personas 30-44 años <small>(mayormente con estudios superiores)</small>	Personas 45-64 años <small>(mayormente con estudios medios y superiores)</small>	Mayores de 65 años	Personas inactivas que no trabajan <small>(pensionista, trabajo doméstico no remunerado...)</small>	Personas con bajo nivel estudios <small>(primaria o sin estudios)</small>					
Perfil inclusión digital	Avanzado			Medio		Básico					
¿Qué identificación digital prefieren?	Cl@ve		Certificado digital			La mayoría no usa identificación digital: 54% 54% 73% Preferencia por Cl@ve en caso de hacer trámites. El % de mujeres con identificación digital es menor.					
¿Con qué dispositivo realiza trámites?	Ordenador principalmente para realizar trámites, excepto para consultar información donde también se utiliza el móvil					Un porcentaje significativo no dispone de ordenador (33% personas mayores y 44% bajo nivel de estudios), siendo el dispositivo mayoritario para hacer trámites.					
¿Qué ventajas les aporta?	Comodidad, ahorro de tiempo y desplazamientos, e Inmediatez.					Comodidad, ahorro de tiempo y desplazamientos, e Inmediatez. Opinión más negativa de la Administración Digital, más de un tercio de las personas piensa que ha empeorado la atención ciudadana.					
¿Qué problemas tienen?	Fallos de plataformas que les impiden continuar porque la atención durante el trámite es insuficiente. Complejidad del trámite(proceso, lenguaje...)					Falta de competencias digitales principalmente. Complejidad del trámite(proceso, lenguaje...)					
¿Cómo reaccionan ante un problema?	Intentan resolver el problema con autonomía (por sí mismos o llamando a la AAPP). Los estudiantes piden ayuda a su entorno.	Intentan resolver el problema con autonomía (por sí mismos o llamado a la AAPP).	Piden ayuda a su entorno familiar o social en primera instancia (y si no, lo intentan solos o llamando a la AAPP).			Piden ayuda a su entorno familiar o social					
¿Qué mejoras proponen?	Trámites más sencillos y entendibles										
		Ayuda telefónica y virtual/ chatbot			Ayuda telefónica		Ayuda presencial principalmente, y también telefónica				
No repetir datos ya proporcionados/formularios autorrellenados											
Poder elegir el canal de atención que más me convenga											
Métodos de identificación más sencillos											

Hallazgos

- 1 Uso avanzado:** las personas menores de 45 años con estudios superiores y habilidades digitales son las que más utilizan la administración digital, pero también encuentran obstáculos, principalmente porque no obtienen soporte adecuado cuando fallan las plataformas.
- 2 Grupos vulnerables:** las personas más dependientes en el uso de la administración digital son personas mayores, las personas inactivas alejadas del ámbito laboral, y muy especialmente las personas con bajos estudios.
- 3 Brecha de género:** A partir de los 65 años, hay una mayor presencia de mujeres que no usan internet o realizan trámites con las administraciones.
- 4 Zonas rurales:** La brecha rural se debe principalmente al perfil predominante de sus habitantes (mayores y con menor nivel de estudios), lo que sugiere que se trata más de una brecha de habilidades que de acceso (conectividad a internet o la disponibilidad de dispositivos).
- 5 La causa de no uso:** la falta de competencias digitales es la principal causa alegada por las personas que no utilizan la administración digital.
- 6 Dispositivos:** Aunque la mayoría tiene teléfono móvil, la menor disponibilidad de ordenador impacta negativamente en el uso avanzado de la administración digital, pues muchos trámites no están adaptados a dispositivos móviles.
- 7 Identificación Digital:** Personas de 25 a 65 años con competencias medias/avanzadas prefieren el certificado digital. Los jóvenes optan por Cl@ve, mientras que los grupos vulnerables, cuando tienen, muestran preferencia también por Cl@ve.

- 8 Autonomía y confianza: los usuarios menores de 45 años, a excepción de jóvenes estudiantes, suelen intentar solucionar los problemas por su cuenta, mientras que los mayores de 45 años suelen buscar ayuda de su entorno.
- 9 Opinión generalizada: Los usuarios de todas las edades encuentran los trámites demasiado complejos (lenguaje incomprensible, interfaz complicada, procesos largos). A esto habría que sumarle la gran dispersión y poca estandarización de sedes electrónicas de los distintos niveles de administración pública, cada una con su interfaz, mecanismos de identificación y requisitos técnicos propios, lo que supone un gran reto para los ciudadanos.
- 10 Lo más valorado es la comodidad, evitar colas y desplazamientos, y la inmediatez. Si bien, un gran porcentaje de los mayores no ve ventajas en la administración digital o las desconoce. Las nuevas generaciones muestran mayor aceptación.

Soluciones para una administración digital más amigable e inclusiva

Veamos a continuación algunas propuestas que podrían ayudar a dar respuesta a las necesidades anteriormente identificadas para los distintos colectivos:

1. Dotar a la ciudadanía de competencias digitales: Formación y acompañamiento

Parece clara la necesidad de mejorar las competencias digitales como requisito previo para realizar un uso más intensivo de la administración digital, especialmente entre los colectivos más vulnerables.

Propuesta 1: Ofrecer **guías y videotutoriales** en línea, así como campañas de concienciación y talleres presenciales para ayudar a los ciudadanos a familiarizarse con los sistemas.

Propuesta 2: Las Administraciones Públicas podrían colaborar con las **Redes de Centros de Competencias Digitales (antes telecentros)** para formar y ayudar a los ciudadanos con sus servicios digitales. Estos centros enseñan competencias digitales y facilitan el acceso a la tecnología, con una atención personalizada. Hay unos 2.500 centros en todo el país, y la mayoría se agrupan en la **Asociación Somos Digital**.

2. Mejorar la experiencia de usuario: En el acceso y usabilidad de los trámites

Crear trámites fáciles e intuitivos, especialmente para las personas mayores y aquellos que no disponen de ordenador. Algunas ideas son:

Propuesta 3: Usar diseño adaptativo y apps móviles para facilitar el acceso a la administración digital de más personas. Las apps de salud, RENTA o Mi Carpeta Ciudadana, con más de 2.5 Millones de usuarios en su primer año de vida¹, son un ejemplo de que, cuando los trámites son sencillos en el móvil, las personas los utilizan.

Propuesta 4: Permitir que se pueda configurar la experiencia del usuario desde la propia app. Como hacen, por ejemplo, algunas apps bancarias donde es posible optar por una vista más ligera con funciones básicas para personas con dificultades.

Propuesta 5: Unificar el diseño de las sedes electrónicas y acceder desde un solo portal. Algunos pasos en esta dirección son el portal 060, la app Mi Carpeta Ciudadana, o establecer guías de buenas prácticas para el diseño homogéneo de portales web de diferentes Administraciones.

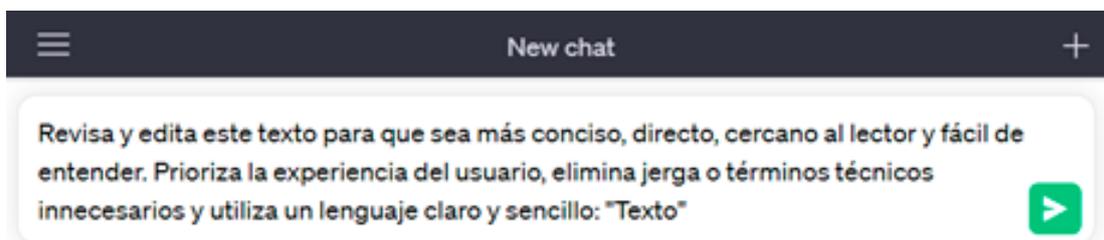
Propuesta 6: Simplificar y universalizar el sistema de identificación digital. La gran variedad de sistemas existentes en España (DNIe, certificado digital, cl@ve PIN, cl@ve permanente, los específicos de CCAA... y ahora el nuevo eIDAS europeo) añaden complejidad y generan confusión, especialmente cuando no todos son aceptados en distintos portales o trámites. Aunque una simplificación actualmente parece compleja, se podría enfocar en universalizar los mecanismos que sean más populares entre los ciudadanos. Por ej. inspirándose en los casos de éxito de Estonia o Dinamarca, donde un sistema único de identificación se ha extendido incluso a entidades privadas como bancos y empresas de servicios. Aunque en España el contexto es diferente, y los sistemas actuales están muy implantados, pensar en un modelo más unificado podría mejorar significativamente la experiencia del usuario.

Propuesta 7: Mejorar la proactividad de los trámites. De la misma manera que nos llega el borrador de la RENTA precargado para confirmar, ¿no sería interesante recibir un formulario de solicitud precargado con nuestros datos cuando se publicaran, por ejemplo, unas ayudas a la familia de las que podríamos ser beneficiarios por ingresos/situación familiar y cuyos datos conoce la Administración?

Utilizando un lenguaje sencillo y cercano:

Propuesta 8: Eliminar tecnicismos del lenguaje administrativo y adaptar las recomendaciones de la Norma UNE de lectura fácil y lenguaje claro a los trámites. En este proceso, sería recomendable formar a los empleados públicos que elaboran procedimientos y aquellos que atienden directamente a la ciudadanía, así como participar y colaborar con instituciones especializadas, como por ej., el Instituto de Lectura Fácil o la Asociación Plena Inclusión.

Propuesta 9: Como medida sencilla y rápida, se podrían utilizar herramientas de inteligencia artificial generativa (ChatGPT, Bard, etc.) como apoyo para revisar los textos de las páginas web y hacerlos más claros, por ejemplo, mediante un prompt como este:



Teniendo al ciudadano siempre en mente

Ofreciendo un servicio centrado en el usuario de manera integral, antes, durante y después del trámite administrativo. Algunas ideas:

Propuesta 10: Recurrir a la experiencia de las personas mayores para co-diseñar aplicaciones con mejor usabilidad adaptadas a sus necesidades.

Propuesta 11: Testear las aplicaciones y trámites con los usuarios antes de su puesta en marcha, para validar su usabilidad y accesibilidad web.

Propuesta 12: Establecer canales para recibir retroalimentación de los usuarios sobre su experiencia, analizar dicha información junto con datos de uso, y trabajar mano a mano con los servicios de atención al ciudadano para identificar problemas e implementar la mejora continua del servicio.

3. Especializar y digitalizar los servicios de atención ciudadana **Ayuda y soporte remoto**

Ofrecer apoyo especializado y en tiempo real. Uno de los problemas frecuentes reportado por las personas de perfil digital avanzado, es que cuando la plataforma falla o surge un problema durante la realización del trámite, no saben seguir. Algunas ideas, más allá del soporte telefónico o vía chat, podrían ser:

Propuesta 13: Durante la realización del trámite, poner en la web de forma bien **visible el teléfono o contacto de ayuda remota** en todas las pantallas hasta su finalización.

Propuesta 14: Contar con **operadores especializados** que resuelvan problemas en tiempo real de forma eficaz, guiando al ciudadano durante el proceso con instrucciones más precisas.

Propuesta 15: Poner en marcha **Oficinas Virtuales de Atención al Ciudadano (OVAC)** para ofrecer servicios mediante videollamada en tiempo real apoyadas con plataformas de intercambio de documentos. También hay versiones de OVAC

tipo “kiosco” o “cajero”, con pantalla y función de escaneo/impresión, que ayudarían a personas sin dispositivos propios, y que podrían instalarse en puntos como Oficinas de Atención Ciudadana, centros cívicos o bibliotecas.

Propuesta 16: Habilitar en la web un **asistente virtual basado en Inteligencia Artificial (IA)** para responder consultas frecuentes y guiar a los usuarios a través de los trámites. No solo se ampliará el horario de atención las 24 horas del día, sino que también facilitará la inclusión, adaptando la comunicación y sencillez del lenguaje a las necesidades de cada persona y la atención de personas inmigrantes en diferentes idiomas. Con la información recabada de la interacción con el ciudadano, la IA además podría hacer análisis de patrones, identificar áreas de mejora y proponer soluciones efectivas.

Atención presencial

La digitalización es importante, pero también lo son los puntos de atención físicos para los que no usan la tecnología o quieren tratar con personas. Los mayores y los que saben poco de tecnología se sienten más seguros y confiados si hablan en persona. Para ellos, la confianza en las instituciones viene de las relaciones personales y el contacto directo con los funcionarios.

Propuesta 17: Para acercar aún más la atención al público, se podrían establecer **puntos de acceso y atención ciudadana** en lugares como bibliotecas y centros de día. Cabe reseñar que actualmente se está avanzando en la integración de la figura del “**empleado público habilitado**” en las oficinas de atención ciudadana. Una figura regulada que permitirá a dichos empleados gestionar y realizar trámites online usando sus certificados digitales en nombre de los ciudadanos.

Como conclusión, podemos afirmar que la administración digital en España es una de las más sólidas de nuestro entorno europeo. No obstante, todavía es necesario insistir en aspectos esenciales (mejora de la capacitación digital, mayor sencillez y usabilidad de las plataformas, y mayor adaptabilidad móvil). La clave es asegurarse de que, mientras se avanza hacia la digitalización, no se olvide a aquellos que pueden quedarse atrás. La administración electrónica debe ser para todas las personas, y es crucial tomar medidas activas para incluir a los más vulnerables en este proceso.

Del Gobierno abierto a la Administración cerrada. Derechos fundamentales y Administración digital

Antonio Troncoso Reigada

En los últimos años, el Gobierno de España ha impulsado distintos Planes de Gobierno Abierto, con la finalidad de facilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones. La transparencia administrativa y el acceso a la información pública permiten también el control y la rendición de cuentas y todo ello mejora la satisfacción de los ciudadanos en el cumplimiento de las obligaciones que le vienen impuestas por las normas, favoreciendo al mismo tiempo la legitimación del Gobierno. De esta forma, el gobierno abierto es el último escalón en el proceso permanente de reforma de la Administración Pública. Así, durante el I Plan de Gobierno Abierto 2012-2014, hay que destacar la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que fue la primera Ley que estableció una obligación general de publicidad activa y garantizó el derecho de acceso a la información pública como derecho ciudadano. Además, durante este periodo, se integraron las diferentes iniciativas de transparencia administrativa que se estaban llevando a cabo hasta ese momento para centralizarlas y dotarlas de mayor coherencia. Durante el II Plan de Gobierno Abierto 2014-2016, el Gobierno de España apostó decididamente por la publicidad activa, destacándose la implementación del Portal de Transparencia. Así, ocho de los diez compromisos que asumió el II Plan de Gobierno Abierto se correspondían a la apertura de datos en posesión de los diferentes departamentos ministeriales. Durante el III Plan de Gobierno Abierto 2017-2019, el Gobierno se centró en la colaboración y la participación. Para promocionar la colaboración se creó el Foro sobre Gobierno Abierto, que posibilita a la sociedad civil, junto con los diferentes niveles de la Administración Pública, debatir sobre el desarrollo del III Plan, promover y canalizar propuestas de Gobierno Abierto e intercambiar buenas prácticas. Además, se ofreció a la ciudadanía un espacio participativo en la web sobre Gobierno Abierto.

En la actualidad está vigente el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, donde posiblemente se ha avanzado más en los aspectos politológicos –el gobierno abierto como política pública- como las plataformas de participación, los laboratorios de innovación, las campañas de sensibilización sobre la participación pública, el

Observatorio sobre buenas prácticas del Gobierno Abierto o el sistema de acreditación de la transparencia. Sin embargo, hay menos avances en los aspectos normativos que suponen el establecimiento de obligaciones jurídicas y el reconocimiento de derechos que puedan ser exigidos por los ciudadanos, a pesar de que existían en el IV Plan unos compromisos en este ámbito. Así, no se ha aprobado el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que aclare algunas cuestiones relativas a la publicidad activa y al ejercicio del derecho de acceso, ni tampoco se ha avanzado en la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Si bien se constituyó un grupo de trabajo a estos efectos, el Gobierno no ha ejercido la iniciativa legislativa en este ámbito, aprobando un proyecto de ley que solventara algunas cuestiones que finalmente han tenido que ser resueltas por los tribunales. Tampoco se ha avanzado en la aprobación de una Ley de secretos oficiales, siguiendo vigente la Ley 9/1968, de 5 de abril. En todo caso, sí se pueden constatar mejoras en algunos aspectos. Así, el pasado 23 de octubre se publicó el “Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009”, que era una de las iniciativas del Compromiso 1 “Reforma del marco regulatorio de la transparencia” del IV Plan de Gobierno Abierto. También se aprobó la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que prevé una Autoridad Independiente de Protección del Informante, transponiendo –aunque no totalmente– lo previsto en la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019.

Es fundamental que en los futuros Planes de Gobierno abierto se alcance un equilibrio entre los aspectos normativos y los puramente politológicos, superando los planteamientos centrados únicamente en la dimensión politológica. Existe una retórica populista sobre la existencia de una Administración abierta, que es común a todos los gobiernos, sean del signo político que sean. Sin embargo, como señalé en la última reunión del Pleno del Foro del Gobierno Abierto, Logroño, 24 de marzo de 2023, desde la pandemia de la COVID-19, las Administraciones Públi-

cas implantaron medidas organizativas que han hecho en la práctica que el gobierno esté cerrado, al establecer impedimentos a la atención presencial como la cita previa y forzar como única vía de relación la digital, sin que esto tenga en todos los casos un apoyo normativo claro. Obviamente, no estamos criticando la Administración digital que es el futuro, sino la implantación que se ha hecho de la misma en los últimos años.

El estudio sobre la *“La Brecha Digital y Administración Digital en España”*, desarrollado por la Fundación Ferrer y Guardia en el año 2023 (con el apoyo del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030), en el que he tenido la oportunidad de participar como miembro del Comité de Expertos, contiene una encuesta sobre la Administración Digital y las desigualdades socio-digitales, donde se aborda el acceso y uso de la Administración digital, cuyos resultados confirman la posición que mantuve en el citado Pleno del Foro del Gobierno Abierto.

Como señala la encuesta, el acceso a la Administración digital es muy reducido entre las personas mayores (especialmente a partir de los 75 años, pero también antes), las personas sin estudios o con estudios primarios y las personas con menores ingresos. No se observa una importante brecha de género, si bien los hombres tienen un mayor acceso a la Administración digital, especialmente en lo relativo a la movilidad o al ámbito tributario, que las mujeres. Lógicamente, cuanto mayor son los estudios, mayor acceso se produce a la Administración digital, teniendo un menor acceso las personas jubiladas, paradas o con trabajo doméstico no remunerado. Posiblemente, esta situación es extensible a los extranjeros, especialmente aquellos en situación irregular, aunque este sector de la población no fue incluido en la encuesta. Esto significa que estamos dejando atrás a las personas más débiles, las que más lo necesitan, que sufren un difícil acceso a la Administración Pública.

Esta situación no afecta tanto a las personas con un perfil de inclusión digital mayor, como son las personas más jóvenes, especialmente el grupo de edad de 30

a 44 años, que son los que realizan más trámites en la Administración digital. Así, en el ámbito de la formación y el empleo, el grupo de jóvenes de 18 a 30 años es el que realiza más trámites digitales, algo que contrasta con las dificultades que tienen las personas con más edad, como los parados mayores de larga duración. La Administración digital está principalmente pensada para las personas más jóvenes con mayor nivel de estudios que son las que realizan más trámites administrativos digitales, dejando de lado a las personas mayores, con menos estudios y con menor nivel de renta.

Son muy distintos los trámites que pueden realizarse a través de la Administración digital, teniendo una especial importancia aquellos necesarios para hacer efectivos derechos o para acceder a servicios y prestaciones (gestionar pensiones, prestaciones por maternidad, matricular a un hijo en una escuela infantil, obtener becas, solicitar una ayuda económica, inscribirse en el paro, obtener un certificado de nacimiento), así como los trámites relacionados con obligaciones jurídicas cuyo incumplimiento lleva aparejada una sanción. Otros trámites son los relacionados con las solicitudes de información o con la participación social que, si bien no afecta tan directamente a la persona, sobrerrepresenta a los colectivos más dinámicos en detrimento de los más estáticos (los mayores y los que tienen un menor nivel de estudios). Si bien el estudio no es concluyente en el ámbito de la salud (porque en el último año los trámites electrónicos han sido realizados por más de un 75%, seguidos de los trámites tributarios), es importante supervisar que la implantación de una Administración digital no esté perjudicando el acceso a la Administración sanitaria, aunque sea a un pequeño porcentaje de población. En general parece que las personas con perfil de inclusión digital alta realizan diferentes tipos de trámites mientras que las personas con perfil de inclusión baja solo realizan los trámites de salud, añadiéndose las personas con perfil de inclusión digital media los trámites tributarios

Muchas personas requieren de apoyo para acceder a la Administración digital y piden que le ayuden o que le hagan el trámite. A estos efectos, es imprescindible

que la Administración Pública ayude a los ciudadanos de manera efectiva a hacer estos trámites, para evitar que tengan que acudir a su entorno familiar o social o a un servicio privado –una gestoría-, lo que incrementa la desigualdad de las personas solas o con menos recursos económicos. La solicitud de apoyo no solo está justificada en la falta de competencias digitales –un 27%-, sino también en la complejidad de algunos trámites –60,6%-, que pueden parecer sencillos para el empleado público, pero no para el ciudadano. Así, si bien es importante el porcentaje de población que ha hecho algún trámite sin necesitar apoyo nunca (33,2%) o casi nunca (21,7%), sin embargo, el 9,4% siempre requiere ese apoyo, el 10,9% casi siempre y el 24,1% algunas veces, lo que alcanza el importante porcentaje de un 44,4% de la población que demanda de alguna manera un importante apoyo para realizar trámites en la Administración digital. Si a esto sumamos el 21,7 % que requiere puntualmente un apoyo, no dar al ciudadano ese apoyo significa lisa y llanamente que la mayoría de la población no acceda a la Administración Pública. Es cierto que un 23% busca el apoyo para acceder a la Administración digital porque es más cómodo, algo que pudiera parecer criticable a primera vista si no fuera porque uno de los argumentos para extender la Administración digital es la supuesta comodidad para el ciudadano. El apoyo no sólo lo requieren las personas con perfil de inclusión digital baja –un 59,1%- sino también las personas con perfil de inclusión digital medio –un 45%- demandan apoyo siempre, casi siempre o algunas veces; incluso las personas con perfil de inclusión digital alta en un 33% requieren apoyo de las Administraciones Públicas en situaciones específicas.

La Administración Pública es percibida ahora por los ciudadanos como una Administración cerrada, o, al menos, menos abierta que en el pasado. Un Gobierno abierto no es sólo aquel que garantiza el derecho de acceso a la información pública –una facultad que no ejercen en muchas ocasiones los ciudadanos sino principalmente los *watch dogs*-, sino aquel que permite a los ciudadanos acceder a la Administración Pública, abriendo la puerta de las oficinas administrativas con facilidad, especialmente a las personas que se encuentran en situación de debilidad. Con anterioridad a la pandemia de la COVID-10, era posible acudir

presencialmente y sin cita previa a la Tesorería de la Seguridad Social para hacer un contrato laboral con una bonificación de familia numerosa general, solicitar presencialmente una convalidación de los estudios de secundaria en el extranjero en una delegación del gobierno, pedir un certificado de nacimiento ante el Ministerio de Justicia o inscribirse como residente en el exterior en la oficina de un consulado. A día de hoy cuando acudes a las mismas Administraciones Públicas en las que antes de pandemia accedías con normalidad, hay una persona de seguridad que te prohíbe la entrada, te da una fotocopia con un número de teléfono en el que no atienden y una web donde te ofrecen una cita previa. La Seguridad Social ha pasado de ser en los años noventa del siglo pasado una Administración Pública ejemplar en la atención al ciudadano, a ser hoy un ámbito de negocio alrededor de las citas previas. Muchos extranjeros viven situaciones de angustia al no obtener cita previa para regularizar su situación ante el Ministerio del Interior.

El 62,21% de la población encuestada se muestra de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que desde que se realizan los trámites de forma digital se han vulnerado los derechos de la ciudadanía. El 85,3% de los encuestados considera que es necesario mantener y fortalecer la atención presencial. Si bien es positivo la apertura del canal digital, un 28,5% afirma que la ayuda mostrada por la Administración ha sido insuficiente y el 23,2% está inseguro de haber realizado los trámites telemáticos correctamente. El 35,78 % de los encuestados no están de acuerdo con la afirmación de que la atención al ciudadano ha mejorado desde la digitalización. Por tanto, se trata de que el ciudadano pueda elegir la opción que prefiera para relacionarse con la Administración Pública, dejando también abiertos otros canales tradicionales, para no cerrar de golpe la puerta de entrada en la Administración a las personas de más edad, con menos estudios o con menos retribuciones.

Desde la perspectiva de un constitucionalismo que proteja a los débiles, es importante que en la elaboración del V Plan del Gobierno Abierto se establezca la aprobación de normas que obliguen a la Administración Pública a mantener la aten-

ción presencial y telefónica como alternativa a la Administración Digital, para que sea el ciudadano el que elija y la Administración Pública vuelva a estar abierta. El establecimiento de la Administración digital como única vía y los requerimientos y límites a la atención presencial están impidiendo de hecho al ciudadano el ejercicio de sus derechos y a la Administración Pública el cumplimiento de sus obligaciones prestacionales de garantía de los derechos fundamentales. La inclusión en los Planes de Gobierno Abierto de referencias a la difusión de los valores democráticos o las campañas de sensibilización sobre la participación pública contrastan con la realidad y con las preocupaciones que viven diariamente los ciudadanos. Algunos ciudadanos quieren participar, pero todos, todos, desean principalmente que les atiendan. En los últimos años se ha producido una regresión en la atención a los ciudadanos que hace que las apelaciones al gobierno abierto sean vistas como un elemento de marketing político o de propaganda. La Administración digital cerrada está ocasionando una grave insatisfacción de los ciudadanos que puede hacer fracasar los anhelos de un Gobierno abierto.

Referencias

Martín Delgado, I., “Transparencia, reutilización y datos abiertos” (2014), en Valero, J. y Fernández Salmerón, M., (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters, Cizur Menor, pp. 367-406.

Moreno Montes de Oca, B. (2023), *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Tesis doctoral, Universidad de Bolonia-Universidad de Cádiz, esp. Cap. III, “El gobierno abierto”.

Sánchez Trigueros, J. (2015), “Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la Administración pública”, *Revista Enfoques*, núm. 23, pp. 72-81.

Troncoso Reigada, A. (Dir.) (2017), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor.

Troncoso Reigada, A. (2021), “La transparencia, el derecho de acceso a la información pública y sus límites”, en Pérez Tremps, P. y Revenga Sánchez, M., *Transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la corrupción*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 147-182.

Mayores y otros excluidos de la Administración digital

Algunas reflexiones a partir de la Encuesta sobre brecha digital y administración

Adela Mesa del Olmo

Perfiles de ciudadanas y ciudadanos digitales

La ciudadanía del siglo XXI se mueve en el entorno digital; sin embargo, no todos los individuos son capaces de moverse en ese medio, o al menos de forma fácil y cómoda. Esta circunstancia está generando una divisoria entre quienes están conectados y quienes no lo están; no obstante, no se da una división dicotómica, sino que se trata de un continuum en el cual nos encontramos con situaciones diversas. ¿Cuál es la situación real en España en esta cuestión?

Para tener una idea clara del alcance del problema de la brecha digital (BD) en España debemos tener presentes los diferentes tipos de brechas digitales. Con el objetivo de contribuir a esclarecer esta cuestión, la Fundación Ferrer i Guàrdia ha llevado a cabo dos iniciativas a través de la realización de dos encuestas de alcance estatal, consecutivas en el tiempo, y que han tratado de abordar dos extremos relevantes en este tema. La encuesta realizada en 2022 se focalizó a detectar el nivel de capacitaciones digitales de la población española, pivotando sobre los tres tipos de brechas que considera la literatura especializada como son: la Brecha digital de acceso, la brecha digital de uso y la brecha digital de aprovechamiento.

En el primer caso, nos estamos refiriendo a las posibilidades y habilidades de las personas de acceder a un dispositivo electrónico y al acceso a Internet (BD de acceso); en el segundo caso, a la intensidad y el uso que se da al acceso a Internet (BD de uso) y, en tercer lugar, la dimensión de aprovechamiento, que muestra la capacidad para quienes usan Internet de sacar provecho de su uso, poder influir y ganar presencia en el espacio público.

Si tenemos en cuenta los resultados de la encuesta de 2022 (Fundació Ferrer i Guàrdia, 2022) y nos fijamos en los hallazgos relativos a la BD de aprovechamiento, se detecta que las variables de mayor valor predictivo respecto a la existencia o no de brecha son: la edad, el nivel de estudios, y el tipo de actividad (activo/no activo).

Por tanto, el perfil de individuos altamente digitalizados sería el de aquellos entre 18 y 45 años con mayor nivel de estudios y en una situación laboral activa. Ello supone dibujar en estos términos la ciudadanía digital del siglo XXI y, en el reverso, excluir a gran parte de la ciudadanía.

En el abordaje a la cuestión, en la encuesta de 2023 promovida por la misma fundación, se mantiene el esquema de acceso, uso y aprovechamiento como referencias distintivas de brecha y se relacionan con la Administración y el empleo de esta de canales digitales. El primer resultado general de clúster arroja pocas novedades, aunque refuerza y matiza tendencias. En general, podemos hablar de tres grupos que van desde una inclusión digital baja, otra intermedia y otra de un perfil de inclusión digital alta, asociada -a su vez- a distintos grupos de edad (65 y más años, 45 a 64 años y entre 18 y 44 años, respectivamente). Esta clasificación coincide, asimismo, con un nivel de estudios en orden creciente según los grupos de edad; y con la autopercepción de competencias digitales y la autoconfianza digital. Así, en este sentido, no tenemos muchas novedades en la encuesta de 2023. Sin embargo, al introducir el ámbito de la administración pública encontramos matices interesantes.

Relación de la ciudadanía con la Administración digital

La encuesta muestra que la ciudadanía nos relacionamos con la administración principalmente por motivos de salud (trámites relacionados con la misma) o por cuestiones tributarias. Curiosamente, aquí se contemplaban todos los canales posibles y no son los mayores de 65 años los que más se relacionan con la administración por gestiones que tienen que ver con la salud, sino los individuos de 30-44 años (el 87%) y después de estos los de 45-64 años (el 80,5%); mientras que

bajan a un 73,3% los mayores de 65 años que realizan ese trámite. Esto contrasta con la pregunta acerca del acceso de forma digital a servicios y prestaciones que ofrece la Administración pública. En este caso, aunque un 19% de las personas mayores de 65 años dicen acceder a través de ese canal, un 39,7% manifiesta no realizar el trámite de forma telemática. Indagando por qué no acceden a ese tipo de servicios de forma digital, el 39,4% indica no presentar competencias suficientes para ello. En el caso de los trámites relacionados con las obligaciones con la Administración (declaración de la renta, empadronamiento, pago de multa o impuestos) se aprecia mayor dificultad técnica y el 45,1% de este grupo etario manifiesta no presentar competencias suficientes para realizarlas. En este grupo de trámites (obligaciones con las AAPP) curiosamente todos los grupos de edad manifiestan necesitar ayuda, principalmente los de 30 a 44 años (el 78%) así como los de 45-64 años (61%) y los jóvenes de 18 a 29 años (el 54%) y precisamente aquí son los mayores los que en menor medida manifiestan necesitar ayuda. Esto nos permite formular la hipótesis de que en el caso de los trámites más complejos con las administraciones públicas se da una relación inversa entre la edad y la facilidad o dificultad en acceder a los mismos. Dicho de otro modo, los grupos de edad más jóvenes pueden encontrarse con ciertas barreras para relacionarse con la Administración, en concreto en los trámites que tienen que ver con cumplir con las obligaciones con la Administración. Llama asimismo la atención que, a su vez, sean los intervalos de menor edad los que afirmen necesitar ayuda para participar y decidir en el espacio institucional (procesos participativos, audiencias públicas, etc.); el 30,5% de los jóvenes de 18 a 29 años y el 35,4% de los de 30 a 44 años así lo indican. Y no solamente la necesidad de ayuda, sino que cuando participan prefieren hacerlo de forma presencial y no por internet (el 35,4% de los de 18-29 años, y el 38,3% de los de 30-44 años), en cifras muy cercanas a los grupos etarios de 45-64 años y de más de 65 años (49% y 46,1%, respectivamente). Lógicamente, cuando el trámite consiste en informarse, el grupo etario que mayoritariamente afirma recurrir a internet es el de 30-44 años, le siguen los jóvenes de 18-29 años, después los de 45-64 años y, por último, los de más de 65 años. En el caso de estos últimos, lo preocupante es que un alto porcentaje manifiesta no realizar el trámite, lo cual

significa que se quedan al margen y muy escasamente (un 7,7%) piden ayuda. Nuevamente, son datos preocupantes de un grupo de personas (numeroso) que se queda al margen de la actividad y realidad institucional.

En el análisis del aprovechamiento de la administración digital, esto es, el rendimiento que obtienen las personas usuarias, nos encontramos con algunos hallazgos reseñables. Una de las cuestiones que más preocupa en la implementación de la administración electrónica es la percepción de las ventajas de las mismas. A este respecto, cabe decir que **“la comodidad”** es uno de los factores más valorados por todos los grupos de edad, aunque en el grupo de los 65 y más años se dividen al 50% a este respecto. El ahorro de tiempo también se valora positivamente en todos los grupos de edad, pero en el caso de los mayores de 65 años baja al 41,1% (el resto de los grupos de edad rondan el 67,6% valorando positivamente el ahorro de tiempo). Uno de los datos a destacar es la percepción de escasa eficiencia en los trámites online por el grupo de edad de 65 y más años (el 77,5% no los considera eficientes y superando los porcentajes de no eficiencia a los de eficiencia en el resto de los grupos de edad). Esto parece indicar que **la eficiencia** no es el motivo que más impulsa a utilizar la administración electrónica; dicho de otro modo, existe cierta **desconfianza hacia la eficacia de la Administración electrónica** y que aumenta con la edad.

Por lo que respecta a los inconvenientes en la realización de los trámites administrativos en formato digital, hay una gran coincidencia, en todos los tramos de edad, en identificar a la **“complejidad” de los trámites** como un gran obstáculo (lo es así para el 75,3% de 18-30 años, para el 69,9% de 30-44 años, para el 67,2% de 45-64 años y para el 71% de 65 y más años). Nótese que en este caso perciben en mayor porcentaje dicha complejidad entre 18-29 años que entre 65 y más años. En este caso, por tanto, el factor determinante de la brecha no está en la edad ni en las capacitaciones digitales de los individuos (mayores en el intervalo joven) sino en la propia percepción de los trámites administrativos como complejos, siendo aquí el aspecto de la digitalización un elemento más. De los problemas

señalados no hay ninguno que destaque (no disponer de los dispositivos digitales necesarios, no disponer de conocimientos suficientes, fallos en las plataformas o desconfianza respecto a la seguridad y la privacidad); incluso, llama la atención que los mayores de 65 años sean los que en menor medida (un 17,5%) refieren un apoyo insuficiente cuando van a hacer un trámite de forma digital. Este panorama podría interpretarse a modo de una **cierta indiferencia ante los problemas a la hora de realizar un trámite** (¿apatía?). Destaca únicamente el recurso de llamar por teléfono a la Administración pública correspondiente como el más utilizado y cuyo porcentaje de uso disminuye según avanzamos en los grupos de edad más avanzados (el 40,4% de los jóvenes de 18-29 años, el 45,2% de los de 30-44 años, el 36% de los de 45-64 años y el 19,6% de los de más de 65 años). Por otro lado, prácticamente nadie manifiesta acudir a un servicio público de apoyo ni tampoco acude a gestorías privadas.

Curiosamente, las propuestas de mejora a la hora de realizar trámites y gestiones digitales no concitan excesivo interés en los distintos grupos de edad; sin embargo, una de las propuestas que mayor porcentaje de adhesiones reúne en los diferentes grupos de edad es el **que la Administración no nos reclame datos que ya hemos proporcionado en otras ocasiones** y, curiosamente, a quienes menos molesta esta circunstancia es a los mayores de 65 años. En general, dados los porcentajes poco significativos respecto a esta cuestión, planteamos la hipótesis de que las personas de más de 65 años entrevistadas muestren una cierta “apatía” por los **trámites administrativos**, independientemente del canal utilizado y mostrando un cierto **sentimiento de algo ajeno**.

En cuanto a si ha mejorado la atención a la ciudadanía desde que los trámites se realizan de forma telemática, hay una profunda división generacional. En los dos grupos más jóvenes predominan los que están de acuerdo y totalmente de acuerdo (el 51,2% de los de 18-29 años, y el 55,7% de los de 30-44 años), en los 45-64 años hay casi un empate técnico entre los favorables a la digitalización (43,3%) y los críticos (41,6%) mientras que en el caso de los mayores de 65 años la valoración de la administración es negativa (39,1% frente al 33,8% de los favorables). En resumen, a mayor edad peor valoración de los trámites telemáticos con la Administración.

Finalmente, y este es un dato muy preocupante, a pesar de una cierta valoración positiva de la administración electrónica (depende de la edad) hay un amplio porcentaje en todos los grupos de edad que **consideran que desde que los trámites se realizan de forma telemática se han vulnerado derechos de la ciudadanía** (el 50,4% de los de 18-29 años, el 63,9% de los de 30-44 años, el 68,9% de los de 45-64 años y el 57,8% de los de 65 y más años). Esta valoración muestra una elevada deslegitimación de la administración electrónica, principalmente entre los 30 y los 64 años. Quizás eso explique la elevada valoración de la atención presencial (el 83,1% de los 18-29 años, el 86,8% de 30-44 años, el 87,6% de 45-64 años y el 81,6% en los mayores de 65 años). Como ocurría en el caso anterior, el amplio apoyo a la atención presencial se concentra entre los 30-64 años, los tramos de edad de mayor actividad laboral. No obstante, esto coincide, asimismo, con una aceptable valoración de seguridad en haber realizado correctamente el trámite (60,5%, 71,9%, 57,9% y 40,8%, según los intervalos de edad señalados), siendo los de 30-44 años lo que se sienten más seguros a este respecto, aunque manteniendo un volumen considerable de críticos (23,7%, 19%, 27% y 21,4%), comportamiento que se repite con relativa frecuencia en las respuestas de los encuestados.

En resumen, los resultados globales vienen a confirmar las tendencias más conocidas: son la edad, el nivel de estudios y el tipo de actividad los factores de brecha más significativos. No obstante, en lo que atañe a la relación con la administración hay algunas percepciones destacables. En el aspecto positivo se destaca la comodidad de las herramientas digitales y la seguridad de haber realizado correctamente los trámites; sin embargo, existen factores negativos de peso como son la percepción de complejidad y la consideración de que la administración electrónica vulnera, de algún modo, derechos de la ciudadanía. Esto último es sumamente grave (Ararteko, 2021) y las administraciones públicas deberán emplearse a fondo para corregirlo. Adicionalmente, planea una cierta “apatía” hacia los trámites administrativos, mostrando una ciudadanía poco implicada con las gestiones administrativas, principalmente las personas mayores.

Referencias

Fundació Ferrer i Guàrdia (2022): *La Brecha digital en España. Conocimiento clave para la promoción de la inclusión digital*. Fundació Ferrer i Guàrdia y Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Disponible en: <https://www.ferrerguardia.org/blog/publicaciones-3/encuesta-brecha-digital-en-espana-2022-73>.

Ararteko (2021): *Herritarrengandik hurbilago egongo den administraziorantz aurrera egiteko tresnak/ Instrumentos para avanzar hacia una administración más cercana a la ciudadanía*, CL Cursos de Verano, XXXIII, Cursos Europeos, UPV/EHU, Vitoria-Gasteiz, 2021.

El reto de la garantía de derechos ante la brecha digital

Agustí Cerrillo i Martínez y M. Ascensión Moro

Las oportunidades de la administración digital y los riesgos provocados por la brecha digital

La transformación digital del sector público es una nueva oportunidad para avanzar hacia una administración pública más abierta, inclusiva, eficiente, resiliente, sostenible y centrada en las personas (Cerrillo i Martínez, 2021). La administración digital puede suponer un ahorro de tiempo en la relación entre la Administración pública y la ciudadanía, una simplificación de la tramitación de los procedimientos administrativos o una reducción de los datos o documentos que deben aportar las personas interesadas en un procedimiento administrativo. De este modo, el uso intensivo de los medios electrónicos puede facilitar la relación entre la Administración pública y la ciudadanía, particularmente, para aquellas personas o colectivos que puedan tener mayores dificultades para trasladarse a las oficinas públicas o para conectar con el personal al servicio de las Administraciones públicas.

No obstante, igual que ha sucedido en el pasado, el proceso de incorporación de los medios electrónicos en la Administración pública está teniendo consecuencias no deseadas tanto en el funcionamiento de las propias administraciones públicas como en sus relaciones con la ciudadanía. Esto tiene consecuencias en personas que pueden tener especiales dificultades para disponer o utilizar los medios electrónicos.

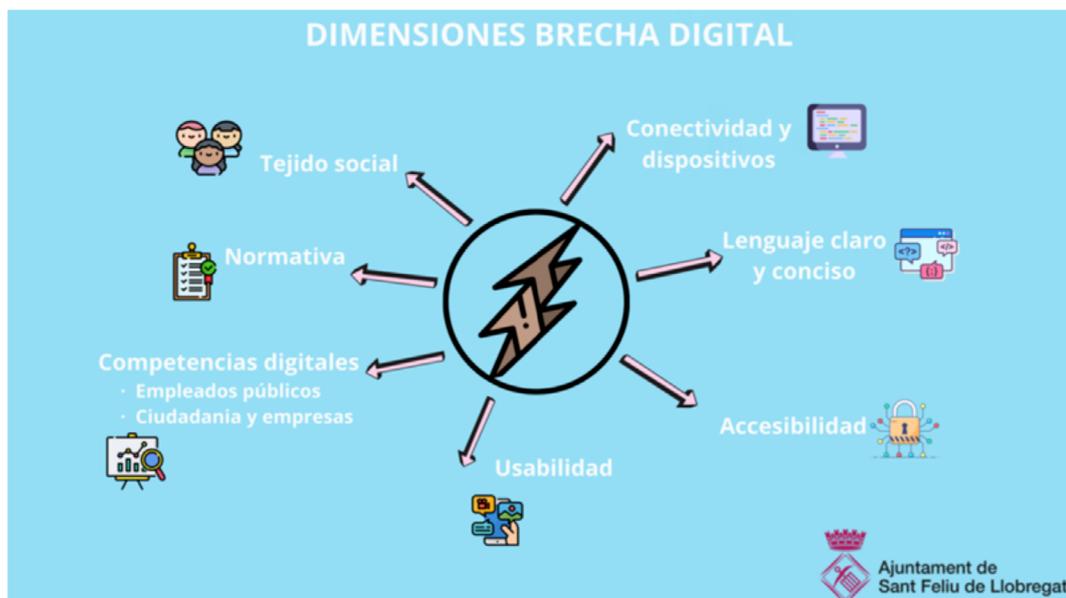
Y no únicamente para estos colectivos. El despliegue de la administración digital que se ha ido implementando en las últimas décadas ha adolecido, entre otras cuestiones, de una excesiva mimetización del modelo tradicional de Administración pública basada en el uso del papel. Efectivamente, en lugar de utilizar la tecnología para transformar los procesos y hacerlos más eficientes, ágiles, proactivos, mejorando así los servicios públicos y la relación con la ciudadanía, la realidad es que se ha aplicado la tecnología a los procesos tal y como se venían realizando,

llegando a experimentar tanto el personal de las Administraciones públicas, como la ciudadanía, entidades y empresas, una “automatización de la burocracia” que ha ampliado substancialmente esta brecha digital en otras muchas dimensiones, más allá de la generacional o de falta de medios.

De hecho, estudios recientes ponen de manifiesto que, aunque efectivamente se ha incrementado el uso de la administración digital por parte de la ciudadanía, un 71% de la población considera que estos servicios no son de calidad, y el 35% que los servicios digitales son demasiado complicados. Incluso un 60% prefiere todavía acceder a la información y a los servicios por canales tradicionales (presencial o telefónico), ya que no consideran los trámites electrónicos ni sencillos ni intuitivos (Costa Climent, 2022).

En efecto, la transformación digital de la Administración pública puede generar una brecha digital, es decir, una exclusión de determinadas personas y colectivos del uso de los medios electrónicos en sus relaciones con la Administración pública. Más allá, también puede comportar un alejamiento de los servicios públicos.

Esta brecha digital puede tener distintas causas y, como decíamos, diferentes dimensiones.



Fuente: Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat

La brecha digital puede tener una causa económica. Por ejemplo, el acceso a los servicios digitales puede exigir utilizar unos determinados dispositivos o aplicaciones que no están a disposición de cualquier persona por su coste.

Puede tener una causa tecnológica. Por ejemplo, los servicios digitales pueden no ser accesibles para personas que tengan una determinada discapacidad sensorial o motora. Asimismo, la tramitación de determinados trámites de un procedimiento administrativo puede comportar una mayor complejidad para (por ejemplo, la firma de un documento con el certificado electrónico reconocido incorporado en el DNI).

También puede tener una causa educacional. Por ejemplo, los servicios digitales pueden tener un diseño complejo, difícil de utilizar, que impida su uso por parte de personas con pocas competencias digitales o que tengan alguna discapacidad intelectual. Asimismo, con frecuencia la administración digital supone el uso de un lenguaje técnico incomprensible para determinadas personas (por ejemplo, certificados electrónicos, sedes electrónicas) o la utilización de aplicaciones poco usables. Así, se desprende de un estudio en el cual el 83% de las personas encuestadas declaraban haber dejado algún trámite sin completar ante la imposibilidad de entenderlo (Prodigioso Volcán, 2020).

Asimismo, la brecha digital puede tener una causa de género. En particular, cuando la Administración pública usa Inteligencia Artificial para la automatización de algunos procesos o la personalización de servicios, puede llevar a resultados distorsionados, sesgados o incorrectos que no representen la realidad de las personas o las situaciones que han sido analizadas por los sesgos en los algoritmos o en los datos utilizados en su aprendizaje.

Ante este escenario, a continuación, exponemos brevemente los instrumentos que prevé la legislación vigente para poder evitar la brecha digital que se puede derivar de la extensión de la administración digital, y algunos aspectos estratégicos y organizativos para dar respuesta a aquellos supuestos que puedan surgir¹.

Los principios de la administración digital

Los principios de la administración digital orientan e inspiran el desarrollo de los servicios digitales, facilitan la interpretación de la normativa y colman las lagunas que puedan surgir.

Los principios previstos en la legislación vigente pueden ser un instrumento idóneo para eliminar las distintas causas antes expuestas, así como para poner en funcionamiento mecanismos adecuados para minimizar sus efectos.

El principio de igualdad

Cualquier persona debe situarse en una posición de igualdad en sus relaciones con la Administración pública, independientemente de que utilice o no los medios electrónicos.

Para ello, deben promoverse las actuaciones necesarias que faciliten la relación digital de las personas con discapacidad intelectual o sensorial, para eliminar las dificultades de relación digital por razón de género o fomentar la autonomía digital de los colectivos en riesgo de exclusión digital. En esta dirección, la Carta de Derechos Digitales señala que la Administración pública debe promover políticas públicas activas que garanticen el acceso a los servicios públicos, a los sistemas y los procedimientos a todos los sujetos y la asistencia en tales procedimientos.

Asimismo, la Administración pública debe impulsar mecanismos que garanticen la igualdad en el uso de los medios electrónicos, por ejemplo, a través de la creación o el uso de centros en los que pueda haber dispositivos electrónicos para interactuar con la administración pública o la oferta de servicios de asistencia y orientación a la ciudadanía en el uso de los medios electrónicos.

Por último, esta debe ofrecer alternativas presenciales que permitan que cualquier persona que no tenga la obligación de utilizar los medios electrónicos pueda relacionarse con ella, presencialmente o a través de medios electrónicos.

El principio de simplificación

Cuanto más se reduzcan los tiempos y plazos necesarios para la tramitación de los procedimientos administrativos, disminuyan las cargas documentales o se supriman o reduzcan de trámites, más se reducirán las brechas que produce el uso de los medios electrónicos.

Para simplificar la relación de determinados colectivos con la Administración pública a través de medios electrónicos, la legislación prevé la creación de ventanillas únicas electrónicas (por ejemplo, para la relación entre los empresarios y la Administración pública).

Junto al principio de simplificación, el principio de proporcionalidad exige que las garantías y medidas de seguridad sean adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones electrónicos.

El principio de accesibilidad

El principio de accesibilidad se refiere a las características que permiten que los servicios digitales puedan ser conocidos y utilizados por cualquier persona, independientemente de sus circunstancias personales, especialmente, personas con discapacidad o personas mayores.

El principio de accesibilidad se concreta en la obligación de utilizar principios y técnicas en el diseño, gestión, mantenimiento y actualización de los servicios digitales. También en que la Administración pública ofrezca mecanismos de comunicación que permitan a cualquier persona presentar sugerencias y quejas o informar sobre cualquier incumplimiento de los requisitos de accesibilidad. Asimismo, en que la Administración pública difunda una declaración de accesibilidad detallada, exhaustiva y clara sobre la conformidad con dichos principios. Finalmente, el principio de accesibilidad también exige que la Administración pública realice revisiones periódicas del cumplimiento de los requisitos de accesibilidad.

El principio de neutralidad

El principio de neutralidad garantiza que las personas usuarias de los servicios digitales puedan optar por distintas tecnologías, dispositivos o aplicaciones en sus relaciones con la Administración pública, evitando que ello pueda condicionar negativamente el alcance de sus relaciones a través de medios electrónicos.

Para ello, la Administración pública debe utilizar estándares abiertos, así como, en su caso y de forma complementaria, estándares que sean de uso generalizado. Para ello, los medios deben estar disponibles de forma general y ser compatibles con los dispositivos y aplicaciones de uso general.

El principio de facilidad de uso

La usabilidad persigue que los servicios digitales se diseñen de manera que permitan a las personas usuarias relacionarse fácilmente y de manera satisfactoria con la Administración pública sin que tengan la necesidad de disponer de conocimientos especializados para ello.

Algunas normas ya contemplan que el diseño de los servicios digitales tenga en cuenta el uso de un lenguaje sencillo y comprensible para todas las personas o que tanto en su diseño como en su evaluación se cuente con el análisis de la experiencia de las personas.

El principio de personalización y proactividad

El principio de personalización persigue que el diseño e implementación de los servicios digitales se adapte a las características, necesidades, circunstancias, preferencias o intereses de una persona o grupo de personas a partir del análisis de los datos que sobre ellas dispongan las Administraciones públicas. La personalización permite suprimir barreras que pueda generar la prestación de servicios digitales al adaptarse a las circunstancias personales de cada interesado.

La proactividad es un nivel de personalización que consiste en prestar a la persona interesada un servicio sin que este haya sido solicitado por ella ni exista ninguna interacción previa (por ejemplo, formularios pre cumplimentados). La proactividad también puede contribuir a reducir la brecha digital al anticipar la actuación administrativa respecto a su solicitud por parte de la posible persona interesada.

Los derechos y obligaciones de la ciudadanía en la administración digital

Derecho a utilizar los medios electrónicos

Las personas tienen derecho a relacionarse electrónicamente con las Administraciones públicas. El reconocimiento de este derecho conlleva el de otros derechos accesorios, como el derecho a elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no y, por tanto, el derecho a modificar la elección en cualquier momento.

Este derecho tiene una repercusión evidente en la propia configuración del servicio de atención a la ciudadanía que, necesariamente, debe evolucionar a un nuevo modelo integral y multicanal, que mejore la experiencia de la ciudadanía, entidades y empresas, caracterizado por la agilidad, la proactividad, la proximidad y la capacidad de adaptación a las necesidades presentes y futuras. Por ello, las propias oficinas de atención ciudadana deberían evolucionar también en sus perfiles y las personas que trabajan en ellas ampliar su marco de competencias para, en primera línea, resolver, facilitar, acompañar y escuchar activamente a la ciudadanía que, mediante cualquier canal habilitado, quiera relacionarse de alguna manera con la Administración pública. Como se ha comentado anteriormente, la denominada brecha digital va más allá de las dificultades derivadas de las capacidades o disponibilidad de medios, o de colectivos más o menos vulnerables, hablamos de brecha actualmente también en relación con la accesibilidad, la comprensión y la confianza.

En este sentido, la tecnología puede ser una gran aliada para desplegar estos modelos de atención 360° que deben contemplar la omnicanalidad y la diversidad de público objetivo. Algunas de estas herramientas pueden ser:

- Aplicaciones para poder ser atendido en un idioma diferente que incluya traducción simultánea en el idioma que se escoja.
- La video atención como nuevo canal de relación, que puede ampliarse con servicios específicos para personas con dificultades auditivas, incluyendo videollamadas a través de un intérprete de lenguaje de signos.
- Robots conversacionales (chatbots) que incorporen Inteligencia Artificial para facilitar la relación con la ciudadanía mediante la voz.

Derecho de asistencia en el uso de medios electrónicos

Las personas también tienen derecho a ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Este derecho se concreta especialmente en relación con la identificación y firma electrónica, la presentación de solicitudes a través del registro electrónico general o la obtención de copias auténticas a través de funcionario público habilitado. No obstante, nada excluye que pueda extenderse al desarrollo de todos los trámites que conforman un procedimiento administrativo.

Asimismo, el derecho de asistencia también exige que las Administraciones Públicas pongan a disposición de las personas interesadas los canales de acceso que sean necesarios, así como los sistemas y aplicaciones que en cada caso se determinen para poder tramitar los procedimientos o acceder a los servicios. En esta dirección, deben prestar la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios digitales por alguno o algunos de los siguientes canales: presencial, portales de internet y sedes electrónicas, redes sociales, telefónico, correo electrónico o cualquier otro canal que pueda establecerse (por ejemplo, la video atención).

No obstante, el derecho de asistencia en el uso de medios electrónicos no puede comportar la exigencia de la obtención de cita previa. Así lo han advertido distintos defensores del pueblo al considerar que esta medida no tiene amparo legal y que puede no ser proporcional. Por ello, se han empezado a suprimir la obligatoriedad de este trámite que únicamente puede ser establecida para mejorar la atención ciudadana y que ha de poder obtenerse por varios canales (por ejemplo, Acuerdo GOV/146/2023, de 11 de julio).

Obligación utilizar medios electrónicos

Determinados sujetos están obligados a relacionarse con la Administración pública a través de medios electrónicos para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo (entre otros, personas jurídicas, quienes ejerzan una actividad profesional para la que se requiera colegiación obligatoria o los empleados y empleadas de las Administraciones públicas).

Más allá de lo previsto en la legislación, existe la posibilidad de que cada Administración pública pueda extender reglamentariamente esta obligación para determinados procedimientos o trámites a otros colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios (por ejemplo, empresarios individuales o autónomos, participantes en procesos selectivos o personas interesadas en procedimientos de concesión de subvenciones). En relación con ello, resulta de interés advertir que los tribunales están concluyendo que siendo esta ampliación una excepción al reconocimiento del derecho de las personas a comunicarse con la administración por medios electrónicos debe estar adecuadamente motivada (por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo 635/2021, de 6 de mayo [ECLI:ES:TS:2021:1587] o la más reciente 3295/2023, de 11 de julio [ECLI:ES:TS:2023:3295]).

A pesar de que la normativa presume que todos los sujetos obligados a utilizar los medios electrónicos disponen del conocimiento o los recursos necesarios para poder ello, esto no siempre es así (por ejemplo, las personas que gestionan una asociación de apoyo a personas jubiladas).

El acceso electrónico a los servicios digitales

Las personas tienen a su disposición diferentes canales de acceso a las Administraciones públicas por medios electrónicos a través de los que ejercer sus derechos 24 horas al día, 365 días al año desde cualquier lugar.

Cada administración pública debe determinar qué canal o canales pondrá a disposición de la ciudadanía. En cualquier caso, debe disponer de una sede electrónica y de un punto de acceso electrónico.

El punto de acceso electrónico general es el espacio electrónico a través del cual las personas pueden ejercer su derecho a comunicarse con las Administraciones públicas locales a través de medios electrónicos y, en particular, acceder a los servicios, trámites e información de la administración pública. En su diseño deben tenerse en cuenta los contenidos, formatos y funcionalidades que permitan garantizar la accesibilidad.

La sede electrónica es la dirección electrónica disponible para la ciudadanía a través de las redes de telecomunicaciones, mediante la cual las Administraciones públicas difunden información y prestan servicios y permite a la ciudadanía realizar todas las actuaciones y trámites referidos a procedimientos o a servicios que requieran su identificación o la de la administración pública. La sede electrónica debe sujetarse, entre otros, a los principios de disponibilidad, accesibilidad, usabilidad y neutralidad, debiendo tener en cuenta los estándares abiertos y, en su caso, los que sean de uso generalizado por la ciudadanía.

Además de estos canales, la legislación vigente prevé otros espacios más específicos como el portal de transparencia o el perfil de contratante.

Reflexiones finales

Recientemente, la Fundación Civio publicaba un estudio sobre cómo la burocracia digital obligatoria se está convirtiendo en una barrera para que determinadas personas, especialmente aquellas más desfavorecidas, puedan contactar con la Administración pública (por ejemplo, en relación con la solicitud de la ayuda a personas físicas de bajo nivel de ingresos y patrimonio que podía presentarse exclusivamente a través de la sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que aprobó el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio) (Belmonte, 2023). Todo ello es una muestra del escudo defensivo al que se ha referido Alejandra Boto (2023) al analizar el impacto de las tecnologías y la digitalización en la Administración pública.

Este escudo defensivo puede tener manifestaciones diversas, pero puede tener un impacto más acentuado en determinadas personas o colectivos. En efecto, a lo largo de estas páginas, hemos podido constatar brevemente cómo la práctica de las Administraciones públicas puede llevar a esa conclusión. De todos modos, también hemos podido observar cómo la legislación prevé instrumentos suficientes para evitarlo o darle respuesta, bien en forma de principios que deben guiar el diseño y funcionamiento de la administración digital, bien a través del reconocimiento de distintos derechos de las personas.

Pero también es verdad que, más allá de lo que dispone la legislación, las Administraciones públicas deben dar un salto exponencial en su forma de actuación y su estrategia de despliegue de la administración digital para que, efectivamente, se pueda generar valor público a partir de una gestión inteligente de los datos y prestar servicios públicos de calidad. Todo ello en el marco de los principios que se han expuesto y de los derechos de la ciudadanía y de las personas interesadas que reconoce la legislación vigente.

De hecho, ya hay ejemplos de instituciones que, mediante trámites electrónicos proactivos pre cumplimentados, muestran toda aquella información que ya se dispone de las personas interesadas, para que la tramitación se realice en un solo acto o bien, si es necesario, se pueda modificar esta información. También de experiencias de carpetas ciudadanas, es decir, de espacios restringidos donde la ciudadanía puede acceder a sus datos, a la información de que dispone la administración, los trámites que se han realizado y el estado de tramitación de sus asuntos, las notificaciones, etc. Incluso ya existen proyectos para la federación de estas carpetas o la creación de portales unificados para que la ciudadanía pueda acceder a toda la información disponible, independientemente del nivel de administración en que se encuentre (estatal, autonómica o local).

Todo ello, constituye una manifestación del derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante y de los principios de cooperación e interoperabilidad que también deben guiar el desarrollo de la administración digital. Al mismo tiempo, puede contribuir a reducir la brecha digital.

Por último, es necesario ahondar en la idea de que para minimizar esta brecha digital se requiere, además, adoptar nuevas formas de gobernanza que cuenten con la participación activa de todos los actores implicados en el diseño, mejora y reformulación de los servicios digitales. Un nuevo modelo basado en la escucha activa de las necesidades, expectativas, satisfacción y comportamiento de la ciudadanía, acompañándola en este proceso de adquisición de nuevas habilidades y competencias digitales para superar las distintas brechas. Para ello resulta conveniente establecer dinámicas de mejora de procesos en los que la ciudadanía pueda testear los servicios digitales antes de su puesta en funcionamiento o bien mejorar los existentes, y donde poder verificar aspectos clave para superar la brecha digital como, entre otros, la accesibilidad, la usabilidad, el lenguaje fácil.

Referencias bibliográficas

Belmonte, E. (2023). *Burocracia digital obligatoria: cuando la administración online es una barrera*. Accesible en: <https://civio.es/tu-derecho-a-saber/2023/02/07/burocracia-digital-obligatoria/>.

Boto, A. (2023). Nuevas barreras burocráticas: la Administración defensiva digital. *Documentación Administrativa: Nueva Época*(10), 40-58.

Cerrillo i Martínez, A. (Ed.) (2021). *La transformación digital de la Administración local* (Vol. 33). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Cerrillo i Martínez, A., Alguacil Sanz, M., González, S. y Moro Cordero, M. A. (2023). *A las puertas de la Administración digital*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Costa Climent, J. (2022). *La digitalización de la administración pública: la clave para recuperar la confianza en las instituciones*. Accesible en: <https://www.salesforce.com/es/company/news-press/press-releases/2022/07/220708/>.

Prodigioso Volcán. (2020). *¿Son claros los trámites digitales? Estudio preliminar sobre la claridad de la digitalización de nuestras administraciones*.



FUNDACIÓ
FERRER i GUÀRDIA