

Transparencia y buena administración en la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías

Transparency and good administration in the information society and new technologies

Pablo Schiavi¹

La incidencia de las *nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ser y quehacer de la Administración Pública* han impactado de lleno en las relaciones entre las personas –ciudadanos– y la Administración Pública con una rapidez, un vértigo y una velocidad nunca antes vista, que nos enfrentan como “*ciudadanos del mundo*” a una “*nueva normalidad*”, que sin lugar a dudas, significa un antes y un después, potenciadas, a nivel global, con la pandemia de la COVID-19. Ni el Derecho en general, ni el Derecho Administrativo en particular, ni la gobernanza de las instituciones públicas ni en consecuencia sus institutos clásicos, sus pilares fundamen-

The incidence of new information and communications technologies in the being and activities of the Public Administration have had a full impact on the relationships between people –citizens– and the Public Administration with a speed, a vertigo and a speed never seen before. seen before, that confront us as “*citizens of the world*” with a “*new normality*”, which undoubtedly means a before and after, enhanced, at a global level, with the COVID-19 pandemic. Neither Law in general, nor Administrative Law in particular, nor the governance of public institutions nor, consequently, its classical institutes, its fundamental pillars, such as the administrative

RESUMEN / ABSTRACT

¹ PhD. Doctor por la Universidad de A Coruña (Mención *Cum Laude*). Máster en Derecho Administrativo Económico por la Universidad de Montevideo. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Profesor Adjunto Grado 3 (I) de Derecho Público II y III en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor Adjunto Grado 2 (I) de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Profesor de “Información Pública y Datos Personales” en la Universidad de Montevideo. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Director del Centro Iberoamericano de Estudios de Derecho Público y Tecnología. Correo electrónico: pablo.schiavi@schiavi.com.uy. Dirección postal: Estanislao López 4897, Montevideo, Uruguay.

Artículo recibido el 20 de mayo de 2022 y aceptado el 27 de junio de 2022.

tales, como el procedimiento administrativo tanto general como especial, los actos administrativos, la función pública, la contratación pública, así como los principios generales de nuestra disciplina ni los demás institutos clásicos de nuestra materia, son inmunes ni pueden escapar a esta “*nueva normalidad*” que, en forma vertiginosa y sin pedir permiso, golpea las puertas de las distintas Administraciones Públicas en su dimensión global al influjo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. El mundo ha cambiado. La sociedad ha cambiado. La ciudadanía ha cambiado. El Derecho Administrativo no puede estar ajeno a estos nuevos fenómenos, ya que, de lo contrario, perderá con el paso de los años, su razón de ser más intrínseca, *en tanto instrumento y construcción humana al servicio de la sociedad*.

Palabras clave: Gobernanza. Buena Administración. Tecnología. Transparencia. Redes Sociales.

procedure, both general and special, administrative acts, public function, contracting public, as well as the general principles of our discipline or the other classic institutes of our subject, are immune or cannot escape this “*new normality*” that, vertiginously and without asking for permission, knocks on the doors of the different Public Administrations in their global dimension to the influence of new information and communication technologies. The world has changed. Society has changed. Citizenship has changed. Administrative Law cannot be oblivious to these new phenomena, since, otherwise, it will lose over the years, its most intrinsic reason for being, as an instrument and human construction at the service of society.

Keywords: Governance. Good administration. Technology. Transparency. Social networks.

I. El nuevo paradigma administrativo en la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías

La incidencia de las *nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones en el ser y quehacer de la Administración Pública* han impactado de lleno en las relaciones entre las personas –ciudadanos– y la Administración Pública con una rapidez, un vértigo y una velocidad nunca antes vista, que nos enfrentan como “*ciudadanos del mundo*” a una “*nueva normalidad*”, que sin lugar a dudas, significa un antes y un después, potenciadas, a nivel global, con la pandemia de la COVID-19.

Hace más de diez años, Jaime Rodríguez-Arana afirmaba que, en este contexto de la sociedad del conocimiento, de la información y de las nuevas tecnologías, de la crisis de las ideologías cerradas, también nos encontramos con la llamada crisis de la gobernabilidad, gobernanza o gobernación de las instituciones públicas y privadas como consecuencia del exceso de organización².

Es sorprendente que en los tiempos actuales, sea tan decisivo subrayar que los gobiernos e instituciones representativas están para promover las libertades, para promover los derechos fundamentales de las personas y, sin embargo, como consecuencia de que todavía tenemos una tecnoestructura

² RODRÍGUEZ 2011, 85-91.

muy fuerte, resulta que se produce un atrincheramiento de las estructuras a base de las nuevas teorías de la organización, que lejos de preconizar con claridad la vuelta a los valores humanos, constituyen un expediente, o justificación para un crecimiento incontrolado de lo oficial³.

Ni el Derecho en general, ni el Derecho Administrativo en particular, ni la gobernanza de las instituciones públicas ni en consecuencia sus institutos clásicos, sus pilares fundamentales, como el procedimiento administrativo tanto general como especial, los actos administrativos, la función pública, la contratación pública, así como los principios generales de nuestra disciplina ni los demás institutos clásicos de nuestra materia, son inmunes ni pueden escapar a esta "nueva normalidad" que, en forma vertiginosa y sin pedir permiso, golpea las puertas de las distintas Administraciones Públicas en su dimensión global al influjo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.

El mundo ha cambiado. La sociedad ha cambiado. La ciudadanía ha cambiado.

El Derecho Administrativo no puede estar ajeno a estos nuevos fenómenos, ya que, de lo contrario, perderá con el paso de los años, su razón de ser más intrínseca, *en tanto instrumento y construcción humana al servicio de la sociedad*.

Cortés Abad afirma, con total acierto, que *"doscientos años después del nacimiento de la Administración pública han sido muchos los hitos históricos que han impactado en los diferentes subsistemas de lo público. Guerras mundiales, crisis económicas, globalización, revolución digital son algunos de los fenómenos tras los diversos paradigmas de transformación del sector público. De las reformas que se han sucedido, tres han sido las que han protagonizado las primeras dos décadas de este siglo: las políticas de digitalización, las de ajuste administrativo y las de gobierno abierto"*⁴.

En la misma línea, es muy claro al afirmar que *"la crisis de la COVID-19 está suponiendo, a todos los niveles, un shock considerable y representa un factor de entorno de características altamente disruptivas por su alto impacto y duración sostenida que agita una elevada incertidumbre y complejidad"*⁵.

Por su parte Carlos Delpiazzo subraya que *"Aun cuando es un lugar común afirmar que el Derecho Administrativo se encuentra en permanente transformación, lo cierto es que la rapidez y profundidad actuales de los cambios, consecuentes a su adaptabilidad histórica, imponen no perder de vista la esencial servicialidad que caracteriza a la Administración"*⁶.

³ Ídem.

⁴ CORTÉS ABAD 2020.

⁵ Ídem.

⁶ DELPIAZZO 2010, 79-108.

Y esta sociedad hiperconectada e hiperinformada y mucho más participativa, con *ciudadanos "digitales"*, exige a la Administración Pública nuevas soluciones en tiempos y en condiciones inesperadas e insospechadas, hasta hace muy poco tiempo.

Es importante detenernos en las apreciaciones de Cortes Abad sobre los impactos de la crisis del COVID-19, que, a su juicio, *"ha acelerado los atributos de volatilidad, incertidumbre, complejidad o ambigüedad del entorno y cuando el valor generado por lo público es más relevante que nunca al tener que responder de manera eficaz ante riesgos complejos, sea necesario dar un salto adelante en políticas de reforma en una doble dirección: la transformación y el fortalecimiento. Las políticas de transformación tienen que ver con acelerar las políticas de digitalización que se venían desarrollando hasta el momento. Se trataría de aprovechar dos palancas fundamentales –tecnología e innovación– para que la Administración pueda avanzar en el uso de la tecnología y replantearse muchos de sus procedimientos"*⁷.

La introducción de la inteligencia artificial, la gestión por datos, el impulso de sistemas de gestión común que facilite la interoperabilidad o la universalización de la inteligencia artificial son algunas propuestas⁸.

La reflexión moderna sobre la Administración debe hacerse desde un enfoque abierto y dinámico porque la Administración Pública es una realidad plural a la que hay que aproximarse desde muchos puntos de vista, y junto al jurídico, se encuentra la dimensión económica, el aspecto sociológico o el histórico, que ayudan a comprender una realidad tan compleja, tan multidisciplinar, como es la Administración Pública⁹.

Es, en este contexto actual y en esta dimensión actual de la llamada sociedad del conocimiento, de la información y de las nuevas tecnologías, con un nuevo paradigma administrativo, que resulta imprescindible repasar de caracteres sustantivos tales como lo son *la transparencia* y su nueva dimensión electrónica y *la buena administración*, con su nueva caracterización: *la buena administración electrónica*.

II. Hacia la cultura de gobernanza

La sociedad del conocimiento nos facilita saber más para pensar mejor.

Y por eso, también me parece de gran importancia la reflexión de Alejandro Llano cuando se refiere a que las organizaciones son comunidades de aprendizaje, de investigación. *¿Por qué? Por qué realmente, si en una organización hay un deseo de mejora, si continuamente se analizan los resultados: ¿por qué, las cosas salen bien?, ¿por qué salen mal?, y ¿qué cambios se de-*

⁷ CORTÉS ABAD 2020.

⁸ Ídem.

⁹ RODRÍGUEZ 2011.

*ben procurar desde el trabajo en equipo, desde la escucha a los colaboradores?, entonces es más fácil saber lo que se debe hacer en cada momento*¹⁰.

De acuerdo a la definición recogida en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14/12/2017, el Gobierno Abierto es una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo¹¹.

Un gobierno abierto es fundamental para generar confianza en los ciudadanos y es un elemento clave para alcanzar diferentes resultados de política pública en diversos ámbitos, incluidos: la integridad del sector público y anticorrupción, la modernización del sector público, la libertad cívica, el gobierno digital, la contratación pública, la innovación del sector público, la gestión de las finanzas públicas y la gestión de recursos humanos, así como los principales objetivos socioeconómicos dentro del marco de la Agenda Global 2030 para el Desarrollo Sostenible¹².

La participación de las partes interesadas mejora la rendición de cuentas gubernamental, favorece el empoderamiento e influencia de los ciudadanos en las decisiones, construye capacidad cívica, mejora la base empírica para la elaboración de políticas públicas, reduce los costos de implementación y explota redes más amplias para innovar en la elaboración de políticas públicas y en la prestación de servicios públicos¹³.

En la Cumbre de la ONU para el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015, los Estados Miembros aprobaron la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático.

Una de las consignas más repetidas y cacareadas acerca de la reforma del gobierno y de la administración pública se refiere, como es bien conocido, al gobierno en red, al gobierno abierto, al gobierno y a la administración transparente. Es verdad que todavía, a pesar de los pesares, el pesado aparato público ahoga a no pocos ciudadanos y asfixia las legítimas aspiraciones de tantas personas que chocan, una y otra vez, contra la muralla de la indiferencia en que en ocasiones se nos presentan las distintas administraciones públicas. Por eso, entre otras razones, desde hace algún tiempo, se nos habla y se nos pontifica, a menudo desde el dogma y la prepotencia, acerca de las

¹⁰ RODRÍGUEZ 2011.

¹¹ Disponible en el Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, Gobierno de España: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html, Fecha de consulta: 15/1/2022.

¹² Disponible en el Portal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>, Fecha de consulta: 15/1/2022.

¹³ Disponible en el Portal de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>, Fecha de consulta: 9/3/2021.

bondades de la proyección de las nuevas tecnologías en el gobierno y la administración pública¹⁴.

En casi todos los países desarrollados se han acometido, con distinta suerte, procesos de implantación de las nuevas tecnologías al amparo de la reforma o modernización de turno. Se han gastado millones y millones de euros en esta tarea y la verdad es que los resultados están a la vista. Hay oficinas que funcionan mejor, que son más transparentes, y hay oficinas que se han convertido a la oscuridad y a la penumbra¹⁵.

Lo señalado por Jaime Rodríguez-Arana reviste mayor importancia hoy en día en tiempos de COVID-19.

¿Y por qué sostenemos esto? Es claro que, los distintos Estados a nivel global, han respondido de distintas formas y las consecuencias e impactos de la pandemia de la COVID-19 han sido muy distintos en atención a cómo estaban preparados y/o posicionados a principios de 2020, en la era pre-covid, *en todo lo relacionado a los llamados procesos de implantación de las nuevas tecnologías y en qué fase estaban en cuanto a avances en materia de Administración Electrónica.*

Por ejemplo, y un dato no menor, cuánto más digitalizada y electrónica la Administración Pública y más fuerte en sus distintos canales electrónicos de interacción y agenda digital en relación con la ciudadanía, *mucho más rápido, efectivo, eficaz y transparente ha sido el proceso de vacunación y de suministro de vacunas contra la COVID-19.*

Podemos tomar como ejemplo positivo el proceso de Gobierno Abierto en España.

Cada Administración pública tiene competencia exclusiva en materia de Gobierno Abierto, excepto en lo relativo a la transparencia, para la que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece obligaciones comunes para todas las Administraciones públicas. Así, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales desarrollan sus propias políticas y cuentan con sus propios órganos competentes en materia de Gobierno Abierto. Este espacio se centra en la Administración General del Estado y en los órganos de colaboración de esta con otras Administraciones públicas y con la sociedad civil¹⁶.

Uruguay es referente en Iberoamérica en materia de Administración Electrónica.

¹⁴ Disponible en el Portal de "La Región": <https://www.laregion.es/opinion/jaime-rodriguez-arana/gobierno-abierto/20130729074010259616.html?webview=1>, Fecha de consulta: 9/3/2021.

¹⁵ Disponible en el Portal de "La Región": <https://www.laregion.es/opinion/jaime-rodriguez-arana/gobierno-abierto/20130729074010259616.html?webview=1>, Fecha de consulta: 9/3/2021.

¹⁶ Disponible en el Portal de la Transparencia, Administración General del Estado, Gobierno de España: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html, Fecha de consulta: 9/3/2021.

Cada vez más los pueblos del mundo exigen una mayor apertura en el gobierno piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces¹⁷.

A pesar del importante impulso que ha tomado este concepto durante los últimos años, la idea de un Gobierno Abierto, inclusivo y participativo en una relación recíproca con la ciudadanía es casi tan antigua como la democracia¹⁸.

Sin embargo, han sido los avances en las tecnologías de la información a fines del siglo pasado los que permiten a los estados imaginar relaciones más ricas y bidireccionales con los ciudadanos, ejerciendo sus derechos de forma más directa y sencilla, al tiempo que se mejoran la transparencia y rendición de cuentas¹⁹.

Pueden existir variantes en la definición de Gobierno Abierto y los temas centrales que éste debe abarcar según la situación particular, prioridades o aspiraciones de desarrollo de cada país²⁰.

Por ese motivo, la Sociedad de Gobierno Abierto elabora una declaración que enuncia cuatro principios generales que procuran englobar los objetivos y compromisos a los que adhieren sus países miembros²¹.

1. Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales. Los gobiernos recopilan y generan información, y los ciudadanos tienen el derecho a solicitar acceso a la misma. A continuación se describen los pilares que sustentan este principio: a) Promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno; b) Publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales.; c) Proporcionar activamente información de alto valor, incluidos

¹⁷ Disponible en el Portal de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), Uruguay: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/que-es-gobierno-abierto>; Fecha de consulta: 9/3/2021.

¹⁸ Disponible en el Portal de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), Uruguay: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/que-es-gobierno-abierto>; Fecha de consulta: 9/3/2021.

¹⁹ Disponible en el Portal de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), Uruguay: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/que-es-gobierno-abierto>; Fecha de consulta: 9/3/2021.

²⁰ Disponible en el Portal de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), Uruguay: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/que-es-gobierno-abierto>; Fecha de consulta: 9/3/2021.

²¹ Disponible en el Portal de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), Uruguay: <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/que-es-gobierno-abierto>; Fecha de consulta: 9/3/2021.

los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización; d) Resaltar la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno; y solicitar comentarios del público para saber qué información le resulta más valiosa, y nos comprometemos a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible.

2. Apoyar la participación ciudadana. Se valora la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas, a través de: a) Hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales; b) Proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión; y c) Crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

3. Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos. Un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos. En ese marco, los países se comprometen a: a) Definir políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales; b) Mantener o establecer un marco jurídico para hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos nacionales; c) Poner a disposición del público información sobre las actividades y la eficacia de nuestros organismos encargados de aplicar las leyes contra la corrupción y de evitarla, así como los procedimientos de recurso a esos organismos, respetando la confidencialidad de información específica relativa a la aplicación de las leyes.

4. Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración. Los países deben aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de manera que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones, a través de: a) Creación de espacios en línea, accesibles y seguros como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas; b) Aumento de la conectividad en línea y móvil, y promoción del uso de mecanismos para la participación ciudadana; c) Fomento de la participación de la sociedad civil y la comunidad empresarial para identificar prácticas eficaces y enfoques innovadores a los efectos de aprovechar las nuevas tecnologías a fin de empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno;

d) Apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados públicos y los ciudadanos.

III. La buena administración electrónica: caracterización y ejes fundamentales

Augusto Durán Martínez recuerda que en la Constitución Uruguaya desde 1952 el artículo 311 alude a la buena administración y aun mucho antes la buena administración llamó la atención de HAURIOU, ya que ello es la esencia de su concepción de la Administración como institución²².

Sin perjuicio de esos remotos pero valiosísimos antecedentes, Augusto Durán Martínez señala que cabe reconocer que fue *“a partir de la Carta de Niza que se despertó un particular interés sobre la buena administración. Y la noción de buena administración evolucionó desde una perspectiva de deber a, además, una de derecho, de manera que hoy podemos afirmar sin vacilación que la buena administración es, un deber, un derecho y un principio”*.

La buena administración significa *elegir los instrumentos adecuados para la consecución del fin debido, obtener los resultados procurados con el menor costo posible, no efectuar trámites inútiles, hacer un buen uso del tiempo pero también actuar con transparencia, con probidad; significa asimismo que los servicios públicos funcionen correctamente acorde a las necesidades reales del hombre de hoy, que los requerimientos de los administrados sean atendidos como corresponde y que todas las actuaciones administrativas sean seguidas cumpliendo con todas las garantías”*²³.

El citado artículo 41 de la Carta de Niza, al fijar el contenido de la noción de buena administración incluye, entre otras, *“la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.”* Me parece acertadísima la inclusión de este punto en este artículo 41”.

Esta obligación de motivar es una de las obligaciones correlativas del derecho a la buena administración, ha sido considerada por Rodríguez-Arana Muñoz, el más importante de los derechos incluidos en el derecho a la buena administración²⁴.

La conceptualización clásica de la buena administración, como no podía de ser de otra manera, adquiere también, al influjo de las nuevas tecnologías de la Información y de las comunicaciones, una nueva dimensión, ajustada y funcional a las nuevas necesidades de la Administración Pública, *de una nueva Administración Pública, más transparente, más abierta, más participativa y más cercana a una nueva ciudadanía digital, con nuevas preocupaciones y exigencias.*

²² DURÁN MARTÍNEZ 2013,18-32.

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

En este cambio de paradigma que vivimos hoy en día en todas las esferas de nuestra vida, donde la Administración Pública y el Derecho Administrativo no son ajenos, el concepto de buena administración electrónica es, y tiene que ser, y estamos convencidos que así será, el nexo entre las institutos clásicos y tradicionales del Derecho Administrativo –soporte y base imprescindible– y las nuevas dimensiones y características de cada uno de ellos, en pleno siglo XXI, año 2021 y venideros.

Apuntamos a una nueva dimensión y configuración de la Administración Pública, reflejo de una nueva sociedad en la cual vivimos, de un nuevo Derecho Administrativo, y de una nueva ciudadanía digital, que exige una Administración abierta, con las notas típicas de transparencia, ética pública, colaboración y participación marcada por la impronta de las nuevas tecnologías y comunicaciones, re-dimensionando las estructuras e institutos clásicos de un Estado de Derecho del siglo XXI.

El Derecho Administrativo debe hacer frente a estas nuevas demandas de una sociedad digital que reclama nuevas prestaciones y nuevos servicios brindados a través de nuevas plataformas digitales y mayor participación ciudadana, que poco a poco, irán sustituyendo, hasta reemplazar por completo los trámites, los procedimientos y las gestiones habituales o tradicionales que brindaba la Administración Pública, *en pleno cambio de paradigma de una presencialidad casi absoluta como denominador común de las relaciones entre Administración y ciudadanía, a una virtualidad y digitalización impregnada por las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones.*

Jaime Rodríguez-Arana subraya que *“la buena administración de instituciones públicas parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que reine un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en su conjunto. Las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena administración, a los que sumarán las diferentes perspectivas de las opciones políticas vencedoras en los diferentes comicios electorales”*²⁵.

La buena administración de las instituciones pública es y será siempre un derecho ciudadano. Y así lo ha sido hasta ahora.

Los impactos vertiginosos que han tenido las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en la sociedad ha impactado con la fuerza de un verdadero tsunami en las formas de vida de sus habitantes, en las formas de relacionamiento entre la Administración y sus ciudadanos, en los principios generales que deben guiar el proceder administrativo y en el Estado de Derecho, de ahí que *una nueva ciudadanía digital demandará una sociedad más abierta, transparente y participativa, y exigirá otros tiempos*

²⁵ RODRÍGUEZ 2010, 117-149.

para que la Administración aporte soluciones a sus necesidades, los cuales tendrá como común denominador las soluciones tecnológicas y telemáticas.

En esta correlación o nueva relación Administración Electrónica y ciudadanía digital cobra vida el concepto de buena administración electrónica, o buena e-administración en tanto nueva dimensión de la clásica buena administración, que adquiere en los tiempos que corren nuevos ribetes y dimensiones para ser funcional a la nueva realidad.

La buena administración de instituciones públicas es un derecho ciudadano, de naturaleza fundamental.

Jaime Rodríguez Arana se pregunta: *¿Por qué se proclama como derecho fundamental por la Unión Europea?*²⁶:

Por una gran razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianeidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de dónde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas. Por eso, la función constitucional de la Administración pública, por ejemplo, se centra en el servicio objetivo al interés general. Así las cosas, si consideramos que el ciudadano ha dejado ser un sujeto inerte, sin vida, que tenía poco menos que ser enchufado a la vida social por parte de los poderes públicos, entonces comprendemos mejor el alcance de este derecho²⁷.

En efecto, el ciudadano es ahora, no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión, y, por ello, aspira a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de Derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada. Los ciudadanos, en otras palabras, tenemos derecho a que la gestión de los intereses públicos se realice de manera acorde al libre desarrollo solidario de las personas. Por eso es un derecho fundamental de la persona, porque la persona en cuanto tal requiere que lo público, que el espacio de lo general, esté atendido de forma y manera que le permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana desde diferentes dimensiones²⁸.

²⁶ ARANA-MUÑOZ 2012,117-149.

²⁷ Ídem.

²⁸ Ídem.

La nueva ciudadanía digital aspira a ser protagonista y a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de Derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada y virtual que caracteriza nuestros días.

Sánchez Acevedo subraya que existe “un derecho a la “buena administración”, consagrado en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea –Título V, sobre “Ciudadanía”; artículo 41, sobre el “Derecho a una buena Administración”– y es indudable que la “buena administración” constituye un verdadero “derecho” de los ciudadanos y una obligación de las administraciones públicas que ha calado en la legislación y en la jurisprudencia como expresión aglutinante de su buen funcionamiento y que se ha positivado en una serie de principios específicos, mandatos y directrices para las administraciones públicas, con garantías concretas para su salvaguardia:

i) el derecho estricto a la buena administración como trato imparcial, equitativo y guiado por el principio de celeridad, ii) el derecho de audiencia antes de la imposición de una medida individual desfavorable, iii) el derecho de acceso a expedientes cuando se ostente interés legítimo, iv) el derecho a una resolución administrativa motivada, v) el derecho a indemnización derivado de responsabilidad administrativa, vi) el derecho al pluralismo lingüístico en el trato con las instituciones europeas, vii) el derecho de acceso a los documentos, viii) los derechos de los ciudadanos en el procedimiento administrativo y el derecho al procedimiento administrativo debido y a la mejor decisión posible, ix) la transparencia administrativa y el derecho de acceso a los archivos y los registros administrativos, x) el derecho a la participación en las decisiones y asuntos públicos, xi) la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la administración autonómica –garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos–, xii) el derecho a la reparación de daños causados por entidades públicas y xii) el derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos²⁹.

El uso de las TIC se ha convertido en un mandato para las administraciones que ha llegado de la mano de la sociedad de la información y su rechazo podría generar un rezago a las mismas y, por qué no decirlo, una mala administración³⁰.

Entonces, Sánchez Acevedo se plantea la pregunta materia de la investigación: “¿existe un derecho a la buena administración electrónica? En caso afirmativo, ¿cómo se configura este derecho?”³¹.

²⁹ SÁNCHEZ 2022.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.

Como punto de partida el autor toma el contenido del artículo 41 la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que contempla dentro de su Título V, sobre “ciudadanía”, el “derecho a una buena Administración”, así como la denominada Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Ciudad de Panamá, Panamá, el 27 y el 28 de junio de 2013, adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, Panamá, el 18 y el 19 de octubre de 2013³².

La administración pública, en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona, atendiendo las necesidades de forma continua y permanente, con calidad y calidez. A lo anterior se suma el hecho de hoy por hoy ha llegado la sociedad de la información a la vida cotidiana de los ciudadanos y, de su mano, las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), permeando todos los sectores de la sociedad³³.

De esa conjunción surge la idea de la necesaria materialización de un nuevo derecho, pues, por una parte, la buena administración se configura como prerrogativa de los ciudadanos y, por la otra, la sociedad de la información ha impuesto existe un mandato para las administraciones: la utilización de medios electrónicos por parte de estas como instrumento de transformación³⁴.

Así, dicha confluencia origina la necesaria configuración de un derecho que en esta investigación se ha denominado “derecho a la buena e Administración”. La configuración de este derecho desde la órbita constitucional está reforzada por el mandato desde los convenios sobre derechos humanos ratificados por los estados y los compromisos derivados de estos a partir de la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, como puede ser la obligación de ser transparentes y participativos y de respetar el ordenamiento jurídico³⁵.

Desde este presupuesto, la buena e-Administración es una administración abierta, y ello significa que es transparente, colaborativa, participativa y respetuosa de la ley.

IV. Transparencia en tiempos de administración electrónica: redes sociales oficiales como canales de una gestión transparente

La transparencia, en tanto nota típica e irrenunciable de un Estado de Derecho, juega un papel clave en la democratización y el acceso de los ciuda-

³² Ídem.

³³ Ídem.

³⁴ Ídem.

³⁵ Ídem.

danos a información relevante en poder de la Administración Pública, en el marco de la llamada rendición de cuentas ciudadana.

Un Estado es o no es transparente, y esto forma parte de la forma en como se posiciona tanto frente a sus ciudadanos como frente a la comunidad internacional.

El acceso a la información pública, y la transparencia tanto activa como pasiva, han adquirido con el correr de los años, nuevas dimensiones al influjo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, y con el impacto de las redes sociales.

En este escenario el análisis del derecho a la buena e-administración arroja la transparencia electrónica, el debido proceso electrónico y la participación electrónica –entre otros– como elementos esenciales de la configuración de este nuevo derecho.

La transparencia electrónica se convierte en uno de los elementos del núcleo del derecho a la buena e Administración³⁶.

Es importante el abordaje de la dimensión electrónica de la transparencia que hace Sánchez Acevedo: *“la transparencia electrónica –entendida como la obligación de las administraciones públicas en la sociedad de la información de acercar a los ciudadanos a través del acceso a la información pública y, en consecuencia, en el siglo XXI, a través de medios electrónicos– se configura como un elemento de la buena e-Administración”*³⁷.

La transparencia constituye uno de los principales retos de las administraciones públicas en la sociedad de la información, si se tiene en cuenta que uno de los elementos esenciales es el acceso a la información pública; en consecuencia, podría decirse que en la era de la información la difusión de información pública será, necesariamente, a través de medios electrónicos.

La relación entre e-Administración y e-transparencia se fundamenta en lo que se ha denominado web 2.0, que hoy ha trascendido a la web 3.0.

Es, precisamente, dicho instrumento el que da vida a la e-transparencia. Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración entre ciudadanos³⁸.

Hoy en día, cualquier organismo público relevante a nivel global, para dar cumplimiento a sus obligaciones de transparencia, cuenta no solo con un portal web oficial –primera nota de la transparencia activa– sino además con distintos canales en más de una red social: Twitter, Facebook, Instagram, LinkedIn, entre otras.

³⁶ Ídem.

³⁷ Ídem

³⁸ Ídem

La publicación de información pública en portales web oficiales no alcanza hoy para satisfacer las necesidades actuales de una ciudadanía digital, que seguramente accederá a tal información, a través de redes sociales, lo cual es sumamente positivo, porque cuantos más canales oficiales de comunicación, mayor transparencia.

Este crecimiento de canales de comunicación para una gestión transparente pasó de portales web oficiales sin interacción e intercambio con los ciudadanos a una multiplicidad de redes sociales con interacciones permanentes con los ciudadanos que, a su vez, se transforman en activos digitales al compartir la información oficial en sus distintas redes sociales.

En plena pandemia de la COVID-19, las redes sociales oficiales de las autoridades sanitarias han tenido un rol protagónico para difundir todo tipo de información sanitaria relevante al instante, en tiempo real y de manera confiable, y asimismo, como pilares del combate de la desinformación en salud.

Carlos Delpiazzo al estudiar el panorama de la reforma administrativa en América Latina hace referencia a reformas de primera, segunda y de tercera generación. Si se mira el panorama de la reforma administrativa especialmente en América latina es posible advertir que las llamadas reformas de *primera generación* refirieron a la Administración convencional o clásica y apuntaron básicamente a la reducción de su tamaño (enfoque cuantitativo) En cambio, las denominadas reformas de *segunda generación* se han centrado en los resultados del proceder administrativo (enfoque cualitativo), poniendo el acento en la eficacia y eficiencia de los servicios, en la reducción de la corrupción, y en la participación ciudadana.

Al influjo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, las llamadas reformas de *tercera generación* apuntan en una doble dirección: desde la Administración, por advertir el inmenso potencial de dichas tecnologías para mejorar la prestación de todo tipo de servicios y la propia gestión administrativa, y desde la ciudadanía, por la posibilidad de acceder a más y mejor información, controlar a las autoridades, obtener trato igualitario y aumentar la eficiencia en el uso del tiempo y demás recursos". Es a esta tercera generación contemporánea de reformas a la que corresponde atribuir mayor incidencia sobre el Derecho Administrativo por cuanto ella determina el tránsito de la Administración convencional (tradicional) a la electrónica (actual) en el marco del avance hacia el Gobierno electrónico³⁹.

Ya estamos, quizás en una cuarta generación de reformas, porque el crecimiento exponencial de las redes sociales, ha superado largamente las expectativas de una tercera generación de reformas, y hoy, con los riesgos que ello implica, vivimos en un cambio de paradigma comunicacional con impactos en el Derecho y en las exigencias de transparencia, ya que los ciudadanos solo van a satisfacer sus necesidades de información, si la misma es

³⁹ DELPIAZZO 2011, 87-107.

proporcionada por la Administración, al instante y en tiempo real, en su ecosistema digital.

Ni siquiera el nuevo ciudadano va a esperar que dicha información se publique en un medio de prensa tradicional o electrónico, ni en una página web, ni mucho menos en un Diario Oficial, es el propio Estado el que comunicará a sus ciudadanos en tiempo real, al instante, y sin intermediarios –medios de comunicación tradicionales– a través de sus redes sociales oficiales, o incluso, a través de las redes sociales de sus gobernantes.

En orden a su caracterización, Delpiazzo señala que “la Administración electrónica –también llamada “ciber Administración”, “Administración virtual”, “Administración digital”, “Administración on line” o “tele Administración”– comprende y designa todos aquellos mecanismos e infraestructuras informáticas y telemáticas que permiten la prestación de servicios, tanto a los ciudadanos como a las empresas, así como los que facilitan la interconexión y la gestión integrada de los asuntos internos entre los distintos órganos y organismos que componen la Administración. Quiere decir que la noción de Gobierno electrónico es más abarcativa que la de Administración electrónica, pero, sin duda, la incluye. Ello es así porque bajo el rótulo de Gobierno electrónico se comprende desde la provisión de servicios al ciudadano hasta la llamada democracia electrónica como ámbito de participación popular para la toma de decisiones”⁴⁰.

Muy importante por la práctica y razonable es esta aseveración de Delpiazzo (2011) en cuanto a que para que “la Administración electrónica sea posible, es necesario que, desde el Derecho, se adecue el marco normativo a fin de facilitar y dar seguridad a los intercambios”⁴¹.

Siendo así, es evidente que las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones posibilitan una gestión transparente⁴².

En efecto, cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, “se quiere dar un paso más respecto a la publicidad... como que la publicidad implica mostrar, pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver; simplemente que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal”⁴³.

Más allá de la publicidad, la transparencia refiere a la diaphanidad del obrar público, permitiendo ver con claridad el actuar de la Administración en la disposición y uso de los fondos públicos y en el obrar de sus funcionarios; constituye una consecuencia de la muy elemental presunción de que el go-

⁴⁰ Ídem.

⁴¹ Ídem.

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

bierno pertenece al pueblo, quien tiene derecho a saber qué hacen los servidores públicos, por qué y cómo lo hacen⁴⁴.

De otra parte, existiendo accesibilidad real, la Administración electrónica abre un ancho cauce de participación ciudadana a través de las redes existentes, siempre que los habitantes sean informados y consultados en los asuntos que les conciernen⁴⁵.

Las redes sociales, y su masivo uso por parte de las Administraciones Públicas, supone un cambio de paradigma comunicacional de los gobiernos con sus ciudadanos, y hoy, resulta inconcebible, que los aparatos de comunicación públicos carezcan de redes sociales, especialmente Twitter, para comunicarse en forma directa, en tiempo real y sin intermediarios con la ciudadanía.

V. Reflexiones Finales

En este contexto actual y en esta dimensión actual de la llamada sociedad del conocimiento, de la información y de las nuevas tecnologías, hemos analizado los principales caracteres de la llamada *cultura de gobernanza para el siglo XXI*, y su necesaria correspondencia con la transparencia y la buena administración, en su dimensión y su caracterización como “*electrónicas*”.

Los distintos Estados a nivel global, han respondido de distintas formas y las consecuencias e impactos de la covid-19 han sido muy diferentes en atención, especialmente, a cómo estaban preparados y/o posicionados a principios de 2020, en la era pre-covid, en todo lo relacionado a los llamados *procesos de implantación de las nuevas tecnologías*, así como en qué fase estaban en cuanto a los avances y perspectivas en materia de *Administración Electrónica*, y también, a nivel de culturas organizacionales de la Administración, y en todo lo relacionado a cómo habían capacitado e inducido a sus funcionarios públicos en materia de gobierno abierto y de administración electrónica.

Cuánto más digitalizada la Administración Pública y más fuerte sus distintos canales electrónicos de interacción y agenda digital en su relación con la ciudadanía, mucho más rápido, efectivo, eficaz y transparente ha sido el proceso de vacunación y de suministro de vacunas contra la COVID-19.

La conceptualización clásica de la transparencia y de la buena administración, como no podía de ser de otra manera, adquiere también, al influjo de las nuevas tecnologías de la Información y de las comunicaciones, una nueva dimensión, ajustada y funcional a las nuevas necesidades de la Administración Pública, *de una nueva Administración Pública, más transparente, más abierta, más participativa y más cercana a una nueva ciudadanía digital, con nuevas preocupaciones y exigencias.*

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

Las redes sociales, y su masivo uso por parte de las Administraciones Públicas, supone un cambio de paradigma comunicacional de los gobiernos con sus ciudadanos, y hoy, resulta inconcebible, que los aparatos de comunicación públicos carezcan de redes sociales, especialmente Twitter, para comunicarse en forma directa, en tiempo real y sin intermediarios con la ciudadanía.

Toda iniciativa pública hacia la institucionalidad en gobierno abierto es bienvenida y positiva, y significa dar un paso hacia adelante, y esto supone superar los ya tradicionales y clásicos esquemas de organización administrativa interna de cada país, con órganos y organismos públicos obsoletos y de otra época para transformarla en *una nueva gobernanza pública que contemple las necesidades y requerimientos de una nueva sociedad y de una nueva ciudadanía digital*.

Bibliografía citada

- RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime (2012). La sociedad del conocimiento y la administración pública, *Revista de Derecho Universidad de Montevideo*, [Recurso en línea], 10(19), 85-91. Disponible en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Rodriguez-Arana-La-sociedad-del-conocimiento-y-la-Administracion-Publica.pdf>. Fecha de consulta: 8/3/2021
- CORTÉS ABAB, Óscar (2020). *La Administración tras el Coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo?*, GAPP. Nueva época. Número 24 (noviembre 2020).
- DELPIAZZO, Carlos (2010). Noción y regulación del procedimiento y del acto administrativo electrónico. *Estudios de Derecho Administrativo*, (1), 79-108.
- DURÁN MARTÍNEZ, Augusto (2013). Motivación del acto administrativo y buena administración. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, n. 13 (13) 18-32.
- RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, Jaime (2010). El derecho fundamental a la buena administración en la Constitución española y en la Unión Europea. A&C. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, año 10 (40)117-149.
- SÁNCHEZ ACEVEDO, Marco (2015). *Derecho a la buena administración electrónica*. Universitat de Valencia. Disponible en la web: <http://roderic.uv.es/handle/10550/50882>; fecha de consulta: 25/01/2022.

Normativa citada

- Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (2000), que en su artículo 41 contempla dentro de su Título V, sobre "ciudadanía", el "derecho a una buena Administración".
- Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano* (2013), en relación con la Administración Pública, aprobada por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).