

## Brechas digitales y responsabilidad de la Administración

### Digital breaches and administrative responsibility

Manuel ARENILLA SÁEZ\*

**RESUMEN:** La pandemia ha evidenciado las debilidades de las Administraciones públicas, incrementando su distancia con la sociedad y debilitando su legitimidad y la confianza ciudadana. A este alejamiento contribuye la economía globalizada que está creando nuevas experiencias relacionales y una culturización en los ciudadanos alejada de las que mantienen con la Administración. Ante esta situación, la Administración tiene la responsabilidad de potenciar el conocimiento y la innovación pública para soldar las brechas sociales; debe contemplar la actual revolución digital como oportunidad para refundar la Administración; y necesita establecer un cambio radical en su cultura, principios, valores y creencias con el fin de alinearse con las necesidades ciudadanas. Estos cambios son precisos para que pueda seguir desempeñando una función intermediadora relevante en la sociedad.

**PALABRAS CLAVE:** Brecha digital; brechas sociales; Administración pública; pandemia; conocimiento; responsabilidad.

**ABSTRACT:** The pandemic has highlighted the weaknesses of public administrations, increasing their distance from society

---

\* Catedrático de Ciencia de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España). Ha sido director del Instituto Nacional de Administración Pública de España entre 2012 y 2018. <https://orcid.org/0000-0002-7533-8896> Contacto: <manuel.arenilla@urjc.es>. Fecha de recepción: 06/12/2023. Fecha de aprobación: 15/12/2023.

and weakening their legitimacy and public trust. The globalized economy is contributing to this alienation by creating new relational experiences and a culturalization of citizens that is far removed from those they have with the Administration. Faced with this situation, the Administration has the responsibility to promote knowledge and public innovation to bridge social gaps; it must consider the current digital revolution as an opportunity to refund the Administration; and it needs to establish a radical change in its culture, principles, values and beliefs in order to align itself with citizens' needs. These changes are necessary so that it can continue to play a relevant intermediary role in society.

KEYWORDS: Digital divide; social divide; public administration; pandemic; knowledge; accountability.

## I. INTRODUCCIÓN

Tuve el privilegio de asumir entre 2012 y 2018 la responsabilidad de un gran observatorio de la realidad administrativa nacional e internacional, como es el INAP de mi país. La actividad desarrollada durante ese tiempo se encaminó a reivindicar a la Administración pública, que sigue cumpliendo, a pesar de las convulsiones y la fragilidad del mundo en que vivimos, con una serie de funciones básicas para lograr el desarrollo y la extensión del bienestar al conjunto de la sociedad, así como la fortaleza de la democracia; singularmente para hacer efectivos los derechos y libertades de los ciudadanos.

El balance de las labores desarrolladas en ese periodo se sintetiza en tres ideas: la relevancia del conocimiento y de la innovación pública como soldadura de las escisiones o brechas que surgen entre lo que la Administración hace y las necesidades y demandas de los ciudadanos; la revolución digital como oportunidad para refundar la Administración, que, de no aprovecharse, conducirá paulatina e inevitablemente a la obsolescencia de una parte de su actividad; y no es posible que se satisfagan de una manera efectiva las demandas ciudadanas sobre la Administración si no se establece un cambio radical en su cultura, en sus principios, valores y creencias. La pandemia ha reforzado la vigencia de estas ideas, a la vez que nos ha mostrado que se ha producido en muchos de nuestros países un retroceso significativo en el funcionamiento de la democracia. También contemplamos con dolor que muchas personas se están quedando atrás, incumpléndose uno de los grandes objetivos de la Agenda 2030.

No es fácil expresar para quienes hemos dedicado nuestra vida al servicio público que la Administración se encuentra en riesgo; que la Covid-19 ha puesto en evidencia muchas debilidades en nuestras instituciones públicas; y que se ha incrementado la distancia con la sociedad minándose su legitimidad y confianza. A este alejamiento contribuye la economía globalizada basada en

el conocimiento y en su funcionamiento en red y sus constantes mutaciones impulsadas por los deslumbrantes descubrimientos digitales. Esta economía está creando nuevas experiencias relacionales y una culturización en los ciudadanos que difiere en ocasiones de las que mantienen con la Administración. Sin duda, los aportes de la teoría administrativa puede ayudar a construir un nuevo modelo de Administración que supere los déficits actuales. Este modelo debe tener como base la creación de conocimiento compartido como resultado de la colaboración de las instituciones públicas con todo tipo de personas y organizaciones.

Resulta difícil ser testigo y analista de una realidad que se está viviendo, por lo que el impacto real sobre la Administración de las herramientas y tecnologías digitales está todavía por calibrar de una manera más precisa, aunque ya hay indicios sólidos de los cambios que se están produciendo. Estos refuerzan la urgencia de transformar las raíces de nuestra cultura administrativa -la de sus países y la del mío-, tan fuertemente anclada en los planteamientos burocráticos, tan puros y aislados con frecuencia de las acuciantes necesidades y demandas de la sociedad.

A continuación, se van a desarrollar brevemente estos lineamientos tratando de ofrecer algo de orientación para afrontar los muchas veces incomprensibles momentos actuales y sugiriendo algunas ideas para fortalecer a nuestras Administraciones públicas.

## II. UNA ADMINISTRACIÓN EN LA ERA DEL CONOCIMIENTO

La era en la que vivimos es la del conocimiento y arranca en las innovaciones tecnológicas iniciadas en la Segunda Guerra Mundial y llega hasta los progresivos y rápidos desarrollos científicos y tecnológicos de nuestros días. Entre los rasgos de esta sociedad del conocimiento hay que destacar que la intervención estatal no es determinante en el avance tecnológico, ni condiciona el desarrollo de la economía y la sociedad, al menos como lo había hecho

en el pasado. Lo propio de nuestro tiempo es la tecnología digital de procesamiento de la información que afecta al conjunto de la actividad humana y a su impacto en la generación y aplicación del conocimiento a los factores culturales, económicos, políticos y tecnológicos<sup>1</sup>.

La revolución tecnológica actual presenta las notas de su omnipresencia; la superabundancia de la información sin límites físicos o temporales; un acelerado y creciente cambio tecnológico; la existencia de una tupida interconexión entre las diversas tecnologías digitales; la capacidad de estas para ampliar por sí mismas el procesamiento de información en cuanto a volumen, complejidad y velocidad; su capacidad de recombinación; y su flexibilidad distributiva<sup>2</sup>. Su efecto en nuestras vidas está desdibujando las fronteras entre lugar y espacio; producción y consumo; actos únicos y simultáneos; tiempo síncrono y asíncrono; personas e instituciones; libertades y restricciones. Le estamos dando nuevos significados a palabras como participación, interrelación, autoridad, seguridad, autenticidad y competencia. En fin, vivimos una cultura de la urgencia y la inmediatez que difumina cualquier otra dimensión de la realidad que no sea el tiempo, aunque pospone sin fecha la necesaria reflexión sobre los cambios acelerados que no paran de producirse<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad red (vol. 1)*, Barcelona, Alianza, 1997.

<sup>2</sup> Comisión Europea, *Shaping the digital transformation in Europe*, 2020. Consultado en: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/shaping-digital-transformation-europe>>; World Economic Forum, *5 ways to unlock the power of tech for the post-pandemic recovery*, 2020. Consultado en: <<http://bit.ly/3caK1Kq>>.

<sup>3</sup> COBO, Cristóbal, *La Innovación Pendiente. Reflexiones (y Provocaciones) sobre educación, tecnología y conocimiento*, Montevideo, Colección Fundación Ceibal/Debate. Consultado en: <[https://digital.fundacionceibal.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/159/1/La\\_innovacion\\_pendiente.pdf](https://digital.fundacionceibal.edu.uy/jspui/bitstream/123456789/159/1/La_innovacion_pendiente.pdf)>.

Los desarrollos digitales han posibilitado o potenciado la globalización de la economía y la tecnología y también de la cultura, la comunicación y la ciencia; el predominio del capital financiero global; la aparición de nuevos monopolios mundiales; la movilidad de los profesionales; la contratación de especialistas de fuera de la organización; la externalización de los servicios de soporte, marketing y ventas; una amplia deslocalización y subcontratación del empleo y de la producción industrial, con los efectos que todos sufrimos durante la pandemia; la reducción de la demanda de los trabajadores en plantilla debido a las plataformas digitales de intermediación y a la extensión de la robótica, el aprendizaje automático y la inteligencia artificial (IA); y una economía en red centralizada basada en el principio de competencia y que lanza nuevos modelos de negocio caracterizados por la desintermediación y la comercialización de los excedentes privados, llamada también economía colaborativa. En esta, los consumidores también somos productores, fundamentalmente de datos.

La desintermediación y la centralización son dos características del nuevo modelo económico al superar las fronteras de los Estados y de sus regulaciones, incluso de organizaciones como la Unión Europea. Tecnologías como la cadena de bloques potencian esa desintermediación y hacen aparecer otros terceros de confianza que compiten con las instituciones estatales, aunque todavía existen riesgos importantes en su utilización. Las tendencias centralizadoras en economía, ciencia, investigación, innovación, pensamiento, cultura, industria del entretenimiento, etc. están determinando una nueva jerarquía del conocimiento y de los recursos que afectan a las organizaciones privadas y sociales, pero también a la Administración y que se concentra en determinadas megaciudades y polos urbanos en el mundo.

El efecto en el empleo de la economía y las herramientas digitales es contradictorio. Por un lado, desaparecen con cierta celeridad las tareas que se pueden automatizar y que afectan a las clases medias y trabajadoras menos formadas; se produce una alteración profunda de las relaciones laborales, de las organizaciones y de la

gestión del talento al desconectarse el trabajo de los empleados y las empresas; en fin, se está originando una progresiva pérdida de peso del factor humano en los procesos de producción<sup>4</sup>. Por otro lado, aparecen nuevos empleos que requieren la incorporación de competencias profesionales digitales, pero también de las que nos diferencian a los humanos de la IA.

En la Administración las nuevas competencias requeridas son la orientación a los valores y a la ética en la actuación; la proactividad, la orientación a los resultados y las decisiones tengan en cuenta las evidencias; y la orientación al ciudadano, el trabajo con datos, la imaginación y la curiosidad. Y como los cambios son acelerados y no previsibles en los próximos años, necesitamos asumir que nuestra vida debe regirse por el aprendizaje permanente; y no solo en el empleo. Si en algún momento de la historia las personas, su inteligencia y su talento han sido más importantes que las organizaciones, es, sin duda, en la actualidad. Sin embargo, como se puede constatar en los informes sobre recursos humanos que elaboran los organismos supranacionales en los que se integran nuestros países, las Administraciones no están teniendo en cuenta estas tendencias y competencias en la planificación de sus plantillas ni en sus procesos selectivos.

Aunque es cierto que los periodos históricos de transición hacia un nuevo paradigma tecnológico se producen importantes desajustes sociales, territoriales y en el empleo, también lo es que en la actualidad junto a una mejora del desempeño económico producido por las tecnologías digitales, se constata la reducción de salarios de los trabajadores en muchos países, el incremento de las brechas sociales y, en definitiva, el aumento de una desigualdad que pone en entredicho el equilibrio y la integración sociales. Es indudable que la Administración debe intervenir aportando cuantiosos recursos de todo tipo para evitar, o al menos paliar, la injusticia y las quiebras sociales que se están generando. Esta no

---

<sup>4</sup> ADDY, Axel M. y PETRIC, Sebastian, *Globalización in 2021*, London School of Economics, 2021. Consultado en: <<http://bit.ly/3v3S3xB> >

parece que sea una tarea que se puede delegar en las máquinas ni en el mercado ni que tampoco pueda hacer en solitario el Estado.

Mientras tanto, las Administraciones han visto como su mundo relativamente controlado se tambaleaba bajo sucesivos choques que las han sumido en la desorientación, la paulatina desintermediación en numerosos ámbitos con la sociedad y las empresas, su sustitución parcial por otros terceros de confianza y la pérdida de facultades sobre la simplificación de la realidad y la regulación y el control del futuro de la sociedad. Ni siquiera los amplios acuerdos y alianzas supranacionales creados para preservar los ámbitos de actuación del Estado han logrado contrarrestar la pujanza, muchas veces desbocada, de los cambios que se están produciendo; todo lo más, en muchas ocasiones, tratan de embridar la situación cuando esta ya se ha consolidado. En fin, los nuevos actores económicos están ganando parte de su posición a costa de las instituciones públicas.

Como sucede en el ámbito privado, la efectividad en el público está condicionada por su capacidad de conocimiento. De esta manera, la estrategia de la organización (lo que la empresa tiene que hacer para ganar) va de la mano de la estrategia de conocimiento (lo que la empresa tiene que saber y saber hacer). La gestión del conocimiento identifica y dictamina la brecha entre lo que la organización sabe hacer y cómo hacerlo y debe impulsar y supervisar la estrategia del conocimiento para cerrar las brechas. Las brechas tecnológica e institucional nos están mostrando la capacidad real del sistema administrativo en el ámbito público<sup>5</sup>. De esta manera, la gestión del conocimiento se convierte en un factor crítico para las Administraciones públicas y la incorporación del talento adecuado está determinando ya su efectividad y, con ella, su legitimidad.

---

<sup>5</sup> AGUILAR, Luis, «La gestión del conocimiento en la Administración Pública: una introducción», en RAMIÓ, Carles (coord.), *Repensando la Administración Pública. Administración digital e innovación pública*, Madrid, INAP, 2021, p. 252-253



### III. LO QUE SABEMOS DEL IMPACTO DE LA PANDEMIA

La crisis sanitaria ha mostrado que no eran vanos los llamamientos en las últimas décadas de la academia y los organismos supranacionales de que era necesario fortalecer, también en los países más avanzados, la arquitectura institucional, los modelos de gobernanza, la capacidad institucional, la planificación, la gestión del riesgo o el liderazgo en relación con los servicios públicos en general. Las evidencias mostradas durante décadas sobre la inadecuación de las políticas educativas y sanitarias, las brechas de protección social, las desigualdades estructurales, la crisis climática o la degradación ambiental han aparecido ahora de una manera insolente ante nuestros ojos.

La Covid-19 ha puesto el foco en las variables institucionales de las Administraciones públicas, en las prácticas de gobernanza y en su cultura administrativa. Los países -si es que los ha habido- con un aparato estatal competente; con servicios públicos fuertes; con un gobierno al que los ciudadanos escuchan y en el que confían; con gobiernos sólidos en el contexto nacional; que han ido desarrollando fuertes vínculos con la sociedad; con líderes eficaces, creíbles y con lazos sólidos con la comunidad y las empresas; y con buena cohesión territorial, especialmente en países con diversos niveles gubernamentales, han tenido un buen desempeño y limitado el daño de la pandemia. Uno de sus efectos ha sido que una buena parte de los responsables políticos y de los organismos supranacionales han intentado convertir la crisis en una oportunidad para reforzar su poder<sup>6</sup>. Sus consecuencias están

---

<sup>6</sup> FUKUYAMA, Francis, La pandemia y el orden político. *Foreign Affairs* [en línea], 2020. Consultado en: <<https://www.embajadaabierta.org/post/la-pandemia-y-el-orden-pol%C3%ADtico-por-francis-fukuyama>>; KULMANN, Sabine.; BOUCKAERT, Geert; GALLI, Davide; REITER, Renate y VAN HECKE, Steven, «Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective», *International Review of Administrative Sciences*, n. 1-21, 2021. Consultado en: <<http://dx.doi.org/10.1177/0020852321992102>>.

por evaluar todavía en detalle, aunque sí empieza a constatarse su relación con el retroceso de la transparencia y el debilitamiento o intermitencia de la democracia.

La pandemia ha relegado a los colectivos a los que se dirigía preferentemente la Agenda 2030. El impacto en la pobreza extrema ha supuesto un retroceso de décadas y en otros ODS, como el de la desigualdad, el daño causado hace cuestionar claramente que se puedan alcanzar sus objetivos en 2030<sup>7</sup>. Es más urgente que nunca dedicar recursos y prioridades a combatir la pobreza y la inequidad en todas sus formas, a incluir plenamente a las personas con discapacidad y a potenciar el empleo productivo y la cohesión social.

Antes de 2020 existía más de un 20 % de la población mundial con graves dificultades para acceder a una atención sanitaria básica. Los que trabajaban en la economía informal y las personas que vivían en países con un sistema de protección social débil fueron los más golpeados por la pandemia<sup>8</sup>. Durante esta, las mujeres se plantearon 1,3 veces más que los hombres salir del mercado laboral o ralentizar sus carreras. De cumplirse este pronóstico, se estaría produciendo un retraso de varios años en los avances logrados en las últimas décadas<sup>9</sup>.

El virus agravó las dolencias de nuestras instituciones administrativas y sus consecuencias, como la pérdida de confianza ciudadana, al evidenciarse su fragilidad e impotencia ante la catástrofe sanitaria. Esas dolencias se refieren a la percepción de muchos ciudadanos de nuestros países de la dificultad o incapacidad de sus Gobiernos para contrarrestar los efectos catastróficos de las

---

<sup>7</sup> Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*, 2020. Consultado en: <<https://bit.ly/3q62dKkç>>.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> McKinsey Global Institute, *The future of work in Europe: Automation, workforce transitions, and the shifting geography of employment*, 2020. Consultado en: <<https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-in-europe>>.

sucesivas crisis en sus vidas en términos de desempleo, desigualdad, pobreza y brechas sociales. Es decir, se cuestiona la eficacia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, que es la condición necesaria para que los ciudadanos reconozcan la función de las instituciones públicas y su legitimidad y les otorguen su confianza. En definitiva, se duda de que posea las capacidades financiera, informativa, cognoscitiva, técnica, gerencial, organizativa y de credibilidad discursiva para liderar la sociedad<sup>10</sup>.

En muchos países se han constatado por desgracia que la pandemia ha suspendido o ralentizado la provisión de servicios básicos, la aplicación de la ley, el funcionamiento de la Administración de justicia y la actividad ordinaria de los Gobiernos; también se han limitado el control parlamentario de los Gobiernos y suspendido las libertades individuales. Los diversos organismos independientes y supranacionales nos han mostrado las consecuencias: retroceso en la responsabilidad, la participación y la transparencia y, lo que es más grave, como se ha señalado, en los derechos humanos, especialmente de los grupos sociales más vulnerables y, finalmente, esto ha producido un debilitamiento y retroceso de la democracia en el mundo<sup>11</sup>.

La verdadera guerra en la que luchamos en el mundo es entre los defensores de un modelo de derechos y libertades universales integrado y defendido por instituciones democráticas y aquellos que no creen en ese modelo. Vivimos el auge de los grupos y partidos identitarios y populistas que, como en otros momentos de la historia, deben combatirse con los valores, principios e instituciones de la democracia, para lo que necesitamos cambios sustanciales en nuestro sistema político para que sea más justo e inclusivo. Así, desde distintas fuentes se propone la conveniencia de un nuevo contrato social.

---

<sup>10</sup> AGUILAR, Luis, *op. cit.*, p. 246.

<sup>11</sup> Naciones Unidas, *El impacto a largo plazo de COVID-19 en la pobreza*, informe de política N° 86 de UN/DAES, 2020. Consultado en: <<https://bit.ly/3kKoFrX>>.

Ante las debilidades manifestadas por nuestros sistemas públicos, las Naciones Unidas aconsejan llevar a cabo profundas reformas en materia tributaria, laboral, de protección social y sanitarias que garanticen la cobertura universal de la protección a la salud con el fin de que podamos contar con servicios públicos resilientes. Esto debe completarse con una revisión de los organismos que conforman el orden internacional debido a su cuestionamiento, la fragilidad de su gobernanza, la caída de los fondos de cooperación y su debilidad democrática. La OCDE<sup>12</sup> (2020), por su parte, entiende que el núcleo de la relación de gobernanza entre el Estado y los ciudadanos debe ser la provisión de servicios esenciales para todos, por lo que es preciso fortalecer la arquitectura institucional de nuestras Administraciones y sustentar la gobernanza en un liderazgo político de tipo colaborativo y en red.

Este tiempo también nos ha enseñado que los servidores públicos somos capaces de trabajar de manera ágil, adaptativa, innovadora y colaborativa; de teletrabajar; de flexibilizar la gestión de los recursos humanos; y de utilizar nuevos métodos, prácticas y herramientas tecnológicas de manera acelerada. Las Administraciones de América Latina han desplegado su capacidad innovadora en la prestación de servicios y han sabido adaptarse en muchas ocasiones a situaciones verdaderamente difíciles y sus servidores han ido muchas veces más allá del deber exigible. Así, han demostrado versatilidad, flexibilidad, resiliencia y capacidad innovadora en la prestación de servicios, lo que les ha hecho trabajar en ocasiones en situaciones peligrosas. Indudablemente esta actitud ha contribuido a que los ciudadanos constaten la relevancia del servicio público en sus vidas.

Ahora se trata de que esta orientación se consolide en las organizaciones públicas, se fortalezca su arquitectura institucional para que pueda fructificar y extenderse y así iniciar procesos de

---

<sup>12</sup> OCDE, *Liderazgo para un servicio público de alto rendimiento: hacia un sistema senior de Administración pública en los países de la OCDE*, 2020. Consultado en: <<https://bit.ly/3sJDqxj>>.

cambio e innovación en todas ellas. Las numerosas buenas prácticas constatadas en toda la región, y en otros países, pueden reducir los costes de todo tipo que conllevan los procesos innovadores. La principal lección aprendida de ellas es que necesitamos una gobernanza abierta, ya que el Estado no puede afrontar en solitario los desafíos actuales. Para esto necesitamos instituciones públicas fuertes y capaces.

#### IV. EL ORIGEN DE LAS QUIEBRAS O BRECHAS

Hace tiempo que se viene produciendo un desacoplamiento significativo entre los referentes y valores de actuación ciudadanos y los de los responsables públicos. Se podría mantener que ambos utilizan códigos no coincidentes de comunicación. Este desajuste genera una brecha principal que se manifiesta en forma de cuestionamiento de la actuación política, del estilo de gobernar y del funcionamiento de la democracia. Los ciudadanos hacen esta valoración desde el plano emocional, en el que se sitúan sus deseos y esperanzas en el futuro y en una sociedad mejor, así como la valoración de lo que se considera objetivo. Este plano ha sido tradicionalmente poco atendido por la mayoría de los políticos, salvo en época electoral. En su vertiente manipuladora está siendo ampliamente explotado por grupos populistas de todo tipo.

Este alejamiento entre los ciudadanos y sus dirigentes políticos tiene en buena parte su origen en la dificultad de la Administración pública para incluir en sus procesos la gran y creciente diversidad existente en nuestras sociedades. Se produce, así, la pérdida de la facultad de interpretar adecuadamente el bien común y se debilita la legitimidad de su actuación para amplias capas sociales. Esto hace que la Administración entre en una zona de riesgo sistémico al seguir manteniendo, a pesar de los constantes cambios que se producen en su entorno, una serie de principios, valores y creencias que no le sirven para entender en toda su complejidad la realidad actual ni para integrar debidamente la

diversidad existente; en definitiva, para que la sociedad se sienta incluida en las decisiones y actuaciones que les afectan.

Los sistemas político-administrativos burocráticos, como los de nuestros países, se basan en los viejos principios, valores y creencias como son una Administración omnipotente, unos intereses sociales abarcables, una participación entre iguales, una realidad predecible y susceptible de ser regulada y una sociedad reconducible a la uniformidad. Esto contrasta con la sociedad digital o del conocimiento que se fundamenta en la cooperación, las alianzas y la participación para aumentar las posibilidades de la innovación y afrontar los numerosos desafíos que presentan nuestras sociedades. Es necesario, por tanto, debatir sobre la confrontación de estos principios con el fin de consensuar cómo vamos a transformar la cultura de nuestras organizaciones administrativas.

Las quiebras que experimentan nuestras Administraciones también tienen su origen en la aplicación de las soluciones del pasado a los nuevos retos, esto es, por creer que el futuro es una extensión del presente y por no atender suficientemente al principio de precaución que se encamina a reducir los riesgos<sup>13</sup>. Este anclaje en el pasado no solo sucede en las organizaciones públicas, porque en las privadas lo normal es también atender los riesgos operativos, los del día a día, esperando que los sistémicos los resuelvan el Estado y las entidades supranacionales. La pérdida de capacidad de las instituciones públicas para simplificar y adelantarse al futuro incrementa el riesgo en todo tipo de organizaciones y hace que se debilite su efectividad, esto es, la posibilidad de acertar con el criterio político-social para resolver los problemas de la sociedad<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> ARENILLA, Manuel, *La Administración digital*, Madrid, INAP, 2021, pp. 78 y ss.

<sup>14</sup> MORENO, José María, «Métodos estadísticos en la nueva Administración Pública del “Big Data and Analytics” al “Big knowledge and Cognitive Decisional Tools» en José Manuel PLEGUEZUELO y José CALLEJÓN CÉSPEDES (eds.), *Investigaciones en métodos cuantitativos para la economía y la empresa*:

Como conclusión sobre el origen de las quiebras o brechas hay que decir que nuestras instituciones político-administrativas padecen un ángulo muerto de visión. Este les imposibilita contemplar la realidad desde la percepción e intereses de aquellos a quienes se deben y a perseverar en las actuaciones que les dieron éxitos en el pasado. Este ángulo muerto se concreta en que los responsables de la gestión pública realizan propuestas a los ciudadanos y actúan en su nombre, pero «desde» el punto de vista de esos responsables. El efecto es el incremento de la desafección ciudadana. La condición necesaria en este momento de la historia para reducir esta «brecha de las brechas» comienza con que las autoridades confíen en la capacidad de los ciudadanos para comprometerse con la consecución del bien común.

## V. LAS BRECHAS

### A) LAS BRECHAS DIGITALES

La pandemia ha evidenciado que los problemas de la digitalización no tienen una base esencialmente tecnológica, sino política. Por eso es preciso plantear cuestiones como el alcance real de la igualdad de acceso y de oportunidades, la reproducción y la movilidad sociales, el control del conocimiento o las necesidades humanas y sociales.

Las brechas digitales tienen varios orígenes. Entre ellos: el acceso universal a internet, que representa un desafío para conseguir la igualdad efectiva con el fin de que todos obtengan los beneficios que las tecnologías y herramientas digitales prometen; la introducción en los algoritmos de sesgos que puedan vulnerar los derechos y las libertades; la ciberseguridad, que trata de impedir los

---

*homenaje al profesor Rafael Herrerías Pleguezuelo, Granada, Editorial Universidad de Granada, 2016, pp. 445-462.*

crecientes riesgos producidos por el intercambio de información y las comunicaciones y de mantener la confianza en la tecnología<sup>15</sup>; los sistemas heredados o *legacy systems*, esto es tecnologías, sistemas o aplicaciones que se han vuelto obsoletos o han pasado de moda pero que se encuentran en uso; y la centralización de la investigación sobre las tecnologías digitales, en concreto la IA, en muy pocas empresas en el mundo. Estas causas representan escisiones potenciales o ciertas para nuestras instituciones y sociedades, especialmente para los colectivos vulnerables.

Existen otra serie de causas que agravan las brechas digitales y sobre las que el Estado debería actuar para cohesionar de una manera más sólida nuestras sociedades. En primer lugar, hay que citar las promesas incumplidas de la democracia electrónica y el aumento que traería en la capacidad de los ciudadanos de participar en las decisiones que les afectan. A esto hay que añadir que el voto electrónico se ha visto sacudido por la manipulación electoral por intereses geopolíticos, así como por la gran dificultad de dar entrada a intereses distintos a los que en estos momentos intervienen en los procesos políticos decisionales. En segundo lugar, las debilidades de la administración y gobernanza de datos y la falta de conectividad de las bases de datos, tanto en el interior de la Administración, como en lo que afecta a la interoperabilidad. Su origen está en la consideración de los datos como «propiedad» de las instituciones que los producen y de las personas responsables de ellos.

Una tercera causa hay que hallarla en que en muchas ocasiones se carece de información suficiente sobre amplios sectores de la actividad económica y social, como se ha comprobado durante la pandemia, lo que incrementa los sesgos decisionales y de ejecución y la marginación de los colectivos vulnerables y del ámbito

---

<sup>15</sup> El Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), organismo dependiente del Ministerio de Ciencia e Innovación español, recibió los días 16 y 17 de julio de 2022 un ciberataque de tipo *ransomware* (El Confidencial, 2022, 2 de agosto).



local. Esta causa se ve agravada cuando no se comparten datos entre el sector privado, las organizaciones sociales, las instituciones públicas y la academia.

En cuarto lugar, la falta de desarrollo de modelos de gobernanza pública que articulen de una manera más integrada a los diversos elementos y actores que componen las realidades plurales en las que actúan nuestras Administraciones.

La quinta causa ya se ha señalado y es generada por la existencia de «cajas negras» que pueden sustentarse en algoritmos poco transparentes y difíciles de comunicar, lo que hace que los ciudadanos puedan otorgarle escasa credibilidad. Esta limitación hace que no se puedan aplicar a la gestión pública algunas de las soluciones que se utilizan en el sector privado, por lo que la Administración debe esforzarse en que las tecnologías y herramientas digitales estén dotadas de transparencia, comunicabilidad, ética y credibilidad social para tranquilizar a los ciudadanos<sup>16</sup>. Además, debe comprender las capacidades de la IA y los impactos que puede generar, así como desarrollar un modelo de gobernanza que incluya organismos reguladores y que permita atraer y capacitar en el ámbito público el talento necesario.

Finalmente, una sexta causa se refiere a la insuficiente incorporación de las herramientas y tecnologías digitales a la Administración, en especial en los servicios críticos como la educación y la sanidad, que le hacen quedar relegada en esta sociedad del conocimiento dejando atrás a muchos colectivos que no tienen otro apoyo que el sector público para adaptarse y sobrevivir en estos tiempos inciertos y frágiles. Su origen se encuentra, como señala la OCDE<sup>17</sup>, en las barreras levantadas por algunos burócratas

---

<sup>16</sup> SOSA, Walter, «Big data: desafíos para la política pública», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 76, 57-70, 2020. Consultado en: <<https://clad.org/wp-content/uploads/2021/01/076-03-SEscudero.pdf>>.

<sup>17</sup> OCDE, *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, París, OECD Publishing, 2019. Consultado en: <<https://doi.org/10.1787/059814a7-en>>.

para no ceder poder a los ciudadanos lo que genera una respuesta a la digitalización en muchas instituciones públicas reactiva, esporádica y basada en iniciativas concretas. Esta actitud genera la principal brecha: la que separa a la Administración de la sociedad y que la puede conducir a la quiebra sistémica, en principio, en algunas de las funciones esenciales para la sociedad.

## B) LAS BRECHAS SOCIALES

Se suele decir que las brechas digitales se suman a las brechas existentes en la sociedad, de género, de personas migrantes, de refugiados, de personas mayores, de personas enfermas, de niños, de carácter económico, educativo, social, territorial o de discapacidad agravándolas y produciendo la exclusión, la desigualdad y la pobreza. Las tecnologías también han fortalecido las siempre larvadas tendencias centralizadoras del poder político y de la información. El efecto es la merma o pérdida de derechos, civiles, sociales, económicos y culturales; del nivel de vida de las personas; la disminución del capital humano; y excluir de la participación en la vida social mayoritaria a quienes padecen exclusión. En el caso de los poderes públicos, conlleva decisiones sesgadas, afecta a su núcleo esencial de legitimidad, lo que supone un coste que no nos podemos permitir<sup>18</sup>.

Podemos constatar la existencia de brechas digitales entre los países de renta alta y el resto y en estos observamos también grandes diferencias, como sucede en Latinoamérica. Se pudo desgraciadamente comprobar durante la pandemia cuando, por ejemplo, se pusieron los sistemas de enseñanza en remoto. Este ejemplo nos ha permitido ver las grandes diferencias existentes

---

<sup>18</sup> Fundación CODESPA, *Tecnología con propósito. El impacto social de la empresa en la era digital*, 2019. Consultado en: <<https://www.codespa.org/blog/2019/07/04/el-observatorio-empresarial-contr-la-pobreza-presenta-su-iii-informe-tecnologia-con-proposito-el-impacto-social-de-la-empresa-en-la-era-digital/>>.

en el acceso a internet y a la banda ancha atendiendo al quintil de ingresos y de estudios de las familias de los niños y a su zona de residencia. De esta manera, esta brecha ha supuesto un retraso muy desigual entre países y niveles de ingreso, lo que ha vulnerado el derecho fundamental a la educación, además de mermar su desarrollo profesional y económico futuro. Esta brecha podría incrementarse por la aplicación de la IA y la robótica a la educación y el empleo, al extenderse, presumiblemente, de forma desigual al conjunto de nuestras sociedades.

Como se ha señalado, la introducción de sesgos en la redacción de los algoritmos pueden excluir a determinados colectivos, aunque no se haga de forma consciente. La selección de sus redactores en la Administración puede no ser suficientemente representativa de la variedad social existente en la sociedad. La solución pasa por concebir una Administración abierta, diversa, inclusiva y representativa. Esta forma de entender la Administración Pública en interdependencia con numerosos grupos debe ser aceptada como un nuevo modo de realizar la legalidad y lograr la legitimidad y la confianza social<sup>19</sup>.

Las Naciones Unidas señalan que las ventajas de la digitalización conviven con las divisiones digitales. Así, de momento, las tecnologías digitales no están sirviendo para que disminuya la desigualdad, avance el desarrollo humano, aumenten la paz y la seguridad, se promueva la sostenibilidad, se fomenten los derechos humanos y se satisfagan las necesidades de las personas. Una visión poco optimista apunta que es probable que mientras más se digitalice la economía y se fundamente cada vez más sobre el dato, las brechas sociales y la desigualdad seguirán creciendo.

La situación descrita hace que las Naciones Unidas demanden que las tecnologías digitales incorporen en sus algoritmos un conjunto de valores que se orienten a la garantía efectiva de los derechos humanos y al progreso de la sociedad. Para ello los países deben afrontar cambios normativos e importantes inversiones

---

<sup>19</sup> AGUILAR, Luis, *op. cit.*, pp. 40-41.

en capacidad institucional, especialmente en capital humano e infraestructuras e incorporar realmente las convenciones de la ONU. Esto requiere también que la comunidad internacional acuerde normas en materia de privacidad, protección de datos, derecho a la intimidad y ciberseguridad; además de en la responsabilidad humana en los sistemas autónomos y avanzar en la creación de bienes públicos digitales de carácter mundial<sup>20</sup>.

La existencia de brechas sociales conduce a un estado de malestar social en la ciudadanía de nuestros países expresado en la insatisfacción con la distribución del bienestar, el cuestionamiento de la desigualdad, el rechazo a cómo se ejerce el poder público y, finalmente, la insatisfacción con la representación política y el funcionamiento de las instituciones. La extensión de las desigualdades son causa y acelerador de ese malestar. Uno de los efectos de esta situación es el desbordamiento de las tensiones y políticas que habían empezado a generalizarse antes de la pandemia y que la pérdida de empleo, la aparición de la recesión y el gran incremento de la deuda y sus consecuencias no han hecho sino incrementar.

En un informe reciente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se señala que la polarización política está aumentando en todo el mundo, las noticias negativas alcanzan niveles sin precedentes y se está produciendo un crecimiento notable de la violencia política en los últimos años. Esto trae como consecuencia el incremento de la percepción de inseguridad, también en los países con un índice de desarrollo humano (IDH) muy alto<sup>21</sup>. Esta polarización convive con grandes retos geopolíticos como la guerra en Ucrania; el terrorismo internacional de

---

<sup>20</sup> Naciones Unidas, *The age of digital interdependence: report of the UN Secretary-General's High-Level Panel on Digital Cooperation*, 2019. Consultado en: <<https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf>>.

<sup>21</sup> PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2021/22*, 2022. Consultado en: <<https://report.hdr.undp.org/es>>.

raíz islamista; la proliferación de armas nucleares; la emergencia y permanencia de Estados fallidos; el narcotráfico, la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero; y la energía. A esto hay que sumar el desplazamiento de la riqueza mundial hacia el Pacífico y el declive de Estados Unidos y Europa<sup>22</sup>.

La violencia política se alimenta por los «sueños aplastados» de los jóvenes que sufren la segunda crisis mundial en 10 años y que están ya perdiendo la próxima década. Sin embargo, la desilusión juvenil no está en el centro de la agenda política a pesar de que sean evidentes sus causas: la falta de empleo, las escasas perspectivas económicas, los retos educativos y el deterioro de su salud mental<sup>23</sup>.

Nos encontramos en un momento de la historia en el que tenemos que replantear el contrato social que compromete a las personas con las autoridades políticas y los responsables económicos, así como con los organismos supranacionales. Es necesario compartir las ganancias del progreso tecnológico y la globalización de una forma más equitativa. No será una tarea fácil, pero no parece que tengamos otra opción.<sup>24</sup>

### C) LAS BRECHAS PÚBLICAS: LA DESINTERMEDIACIÓN

Uno de los efectos de la globalización en todos los ámbitos es que el capital se ha desligado en buena parte de sus vínculos territoriales, por lo que los Estados han perdido influencia en su ordenación y regulación, aunque todavía mantienen algunos resortes económicos importantes como la capacidad de invertir en infraestructuras adecuadas, la mejora de la conectividad, la formación de la fuerza

---

<sup>22</sup> LAMO DE ESPINOSA, Emilio, *Entre águilas y dragones. El declive de Occidente*, Barcelona, 2021.

<sup>23</sup> LAGARDE, Christine, *Cómo COVID-19 está cambiando la economía y qué podemos hacer al respecto*, 2020. Consultado en: <<https://bit.ly/3uT8RqX>>.

<sup>24</sup> ACEMOGLU, Daron, *The Post-COVID State*. Project Syndicate, 19 de mayo de 2020. Consultado en: <<https://bit.ly/3q9qcbt>>.

laboral, el refuerzo de su arquitectura institucional y lograr una baja corrupción.<sup>25</sup>

La debilidad estatal en la globalización se ha tratado de compensar mediante acuerdos en los organismos supranacionales, aunque sus resultados han sido más bien escasos y tardíos, como el acuerdo entre los países que forman parte del Marco Inclusivo de la OCDE en 2021 para cambiar el modelo tributación de las grandes multinacionales. Sin embargo, sigue existiendo la competencia fiscal entre Estados para atraer capital, incluso entre países que forman parte de la Unión Europea.

Si ya hemos constatado que el espacio nacional es muy reducido para afrontar los riesgos y los retos a los que se enfrentan las sociedades actuales, también comprobamos que los modelos de gobernanza supranacionales siguen anclados en un esquema conceptual que surgió tras la Segunda Guerra Mundial. Este se caracteriza, fundamentalmente, por su escasa base democrática y el dominio de una fuerte tecnoestructura. Se produce, así, una brecha de representación y de legitimidad entre lo que el ciudadano vota en cada país y quienes toman muchas decisiones esenciales para su vida, como hemos comprobado durante las recientes crisis económicas y la pandemia.

En contraste con lo anterior, observamos la aparición de empresas, formando en ocasiones redes densas, que se comprometen con la búsqueda del bienestar social y la contribución al bien común mediante la asunción de la economía social, la responsabilidad social corporativa o el alineamiento de su estrategia con el cumplimiento de la Agenda 2030. A la vez, está surgiendo un nuevo tipo de capitalismo, el *stakeholder capitalism*, que sintoniza sus objetivos con las metas de la sociedad con el fin de tener más posibilidades de crear valor sostenible a largo plazo para ellas, la economía, la sociedad y el planeta<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> ADDY, Axel M. y PETRIC, Sebastian, *op. cit.*

<sup>26</sup> World Economic Forum, *Measuring Stakeholder Capitalism Towards Common Metrics and Consistent Reporting of Sustainable Value Creation*, 2020.

Estas tendencias, algunas ya consolidadas, hacen que las empresas creen valor público en concurrencia con las Administraciones públicas. Esta orientación está ligada a la propia supervivencia y futuro de las empresas privadas, por lo que debe ser objeto de atención por parte de la Administración. De esta manera, se ha producido una separación entre «administrativo» y «público» adscribiendo este concepto a uno de sus principales orígenes, esto es, lo propio de la comunidad. El resultado es una realidad ampliada de lo público en la que intervienen todo tipo de actores operando sin ánimo de lucro en la producción de bienestar y la satisfacción de algunas de las necesidades de la sociedad. Esto representa un gran reto para el liderazgo y de la Administración en la sociedad al tener competencia, además de en algunos de los servicios que ofrece a la sociedad, en parte de su propósito o misión. Ni que decir tiene, que estos cambios están modificando las creencias y los comportamientos de los ciudadanos y su relación con los poderes públicos.

La constatable falta de efectividad de las Administraciones en muchos países ha acrecentado la dualidad que venía produciéndose entre la gestión inercial de lo ordinario y la gestión de lo extraordinario. En el primer caso se detectan lagunas de capacidad institucional, algunas básicas, y en el segundo se implantan procedimientos extraordinarios o se recurre a la externalización, lo que no siempre acaba alcanzando la efectividad que se busca. A la vez, las grandes corporaciones tecnológicas son las que marcan la iniciativa digital y, lo que es más importante, establecen los referentes culturales de interacción entre ciudadanos y Administraciones y la experiencia de usuario en su relación con ellas.

Encontramos brechas digitales entre los avances acaecidos en el sector privado más innovador y la Administración y en su interior. Observamos áreas que han ido asumiendo y aprovechando las sucesivas olas tecnológicas en las últimas décadas y otras que se han quedado rezagadas. El creciente envejecimiento de la fun-

---

Consultado en: <<https://bit.ly/3c4esC4>>.

ción pública de muchas Administraciones agrava esta situación. En algunos casos, parece que se pretenda la digitalización completa de las organizaciones públicas sin haber superado todavía la tramitación en papel sea este físico o virtual.

En diversos documentos de prospectiva se alinea la modernización de la Administración con el crecimiento económico o la creación de empleo, esto es, convirtiéndola en un actor económico. En ocasiones, parece relegarse su papel en el cumplimiento de retos actuales como la vanguardia educativa, seguir aprendiendo, la transición ecológica, la vejez futura, el desarrollo territorial, el bienestar futuro, etc. Finalmente, en algunos de los documentos oficiales se dibuja un futuro a alcanzar dentro de una o varias décadas mediante la superación de las ineficiencias severas que limitan la calidad de los servicios públicos y el avance de la productividad del sector privado.<sup>27</sup> Sin embargo, muchos ciudadanos ya se sienten con derecho a alcanzar ese futuro ahora.

Como sucede también en las grandes corporaciones privadas, la Administración se orienta más a afrontar los riesgos específicos o internos que a los riesgos sistémicos que afectan al entorno en el que actúan las organizaciones y los principios y valores en los que se desenvuelven. De esta manera, sus responsables esperan que haya «alguien» que se ocupe del riesgo sistémico mientras ellos lo hacen de los riesgos internos. Si esto presenta claros riesgos en el caso del mundo privado, en el público lo que se hace es renunciar a su función explicativa y anticipatoria de los cambios que se pueden producir en la sociedad. Cuando esto ocurre, está perdiendo un aspecto esencial de su labor intermediadora con la sociedad y las empresas, lo que hace que se debilite su legitimidad y se busquen otros intermediarios que interpreten y simplifiquen el futuro que no están sometidos al control democrático. Este énfasis en el riesgo sistémico no debe hacer olvidar la gran importancia de variables ligadas a la fortaleza institucional como la eficiencia de la burocracia, la política fiscal, la capacidad de innovar, el acceso

---

<sup>27</sup> Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, 2021, p. 384.



a la financiación, la seguridad jurídica, la independencia judicial, la eficiencia del sistema legal para la resolución de disputas y la protección de la propiedad intelectual.

Al margen del Estado y sus instituciones, principalmente la Administración, en la sociedad se generan debates y se adoptan decisiones en las que no siempre participan los actores públicos. El efecto es que estos están perdiendo el monopolio de la decisión que ostentaban y que las decisiones que se adoptan no poseen muchas veces la garantía de la neutralidad, al tomarse fuera del ámbito y de las reglas políticas de las instituciones públicas.<sup>28</sup>

La desintermediación se produce o se acelera cuando existen alternativas a las funciones relacionales y de producción de bienes y servicios en el sector privado y en el social mediante procesos de liberalización o privatización, por ejemplo. Esto se constata a partir de los años 80 del pasado siglo. Sin embargo, en las Administraciones desarrolladas, los vaticinios de hace unas décadas que apuntaban a su pérdida progresiva de peso en la sociedad por la externalización de servicios no se han cumplido. Hoy se constata que el tamaño de los Estados no ha dejado de crecer; sin embargo, como se ha señalado, sus funciones han cambiado en áreas significativas y su relevancia ha disminuido.

Las causas de la paulatina e imparable pérdida de relevancia de la Administración provienen de que se ha resentido su papel de tercero de confianza para muchas interacciones sociales y económicas y también individuales. Su función cohesionadora, integradora y de resolución de conflictos se ha debilitado sobremanera en los últimos años debido al incremento de la polarización y de la violencia políticas<sup>29</sup>. También se ha perdido capacidad en la interpretación del entorno, limitando su función sistémica, de reducir

---

<sup>28</sup> MUÑOZ, María del Carmen, *Geopolítica del lobbying: hacia la privatización de la decisión política*, Tesis doctoral, 2022. Consultada en: <<https://eprints.ucm.es/id/eprint/71994/1/T43180.pdf>>.

<sup>29</sup> PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2021/22*, 2022. Consultado en: <<https://report.hdr.undp.org/es>>.

la incertidumbre y de simplificar el futuro. Esto implica una sensible pérdida de su función intermediadora.

Las iniciativas modernizadoras dirigidas a incrementar la eficiencia y la digitalización también producen un tipo específico de desintermediación. Este consiste en que la Administración promueve que el ciudadano recurra a terceros, como gestorías, bancos, aplicaciones privadas, etc., para realizar trámites complejos, como algunos tributarios y los de la seguridad social. De esta manera, los ciudadanos no pueden otorgar valor a los logros alcanzados en la mejora de los servicios públicos, ya que se relaciona a través de un intermediario que no es público.

A lo largo de esta exposición han ido apareciendo algunas causas de la desintermediación que se añaden a las anteriores. Entre ellas hay que señalar: las relaciones generadas por las redes sociales que son de carácter plano, dinámico y casual; las tecnologías digitales y algunos de los negocios propiciados por ellas; la globalización y la pérdida de empleo debido a ella, que se ha incrementado por la digitalización; el surgimiento de nuevos tipos de relaciones laborales desvinculadas de las empresas y propiciadas por la economía colaborativa; la desafección respecto a las instituciones públicas y la pérdida de confianza; el rendimiento de las instituciones democráticas; y la falta de efectividad de la Administración y los Gobiernos y su dificultad o incapacidad para integrar la diversidad existente en la sociedad.

Es cierto que otras instituciones sociales también han perdido su capacidad intermediadora, como la prensa, las iglesias, los parlamentos, las universidades, algunos centros de pensamiento, etc. Sin embargo, hay que recordar que el efecto en la sociedad no es el mismo. En el caso de las instituciones estatales, su función resulta indisponible para otras organizaciones, ya que las públicas tienen un papel esencial en la aceptación de la autoridad por los ciudadanos, en la garantía de sus derechos y libertades y, por ello, en el funcionamiento y rendimiento de la democracia.

Quizá el riesgo más relevante de la desintermediación de lo público provenga de la progresiva culturización en valores, princi-

pios y creencias propios del sector privado que no son debidamente filtrados por los valores públicos. Por ello, es preciso diseñar una nueva centralidad para las instituciones públicas mediante alianzas fuertes, estables y variables entre Estados, corporaciones privadas y sociedad, que debe incluir el fortalecimiento democrático. En este nuevo papel la Agenda 2030 puede ser una buena aceleradora. Implica, finalmente, reforzar los servicios críticos de bienestar y alinear la capacitación laboral con las competencias demandadas por el mercado.

La desintermediación es el principal riesgo al que se enfrentan nuestras Administraciones públicas, ya que es el reflejo de sus males más profundos: la pérdida de confianza de los ciudadanos y su inefectividad ante las pequeñas y grandes adversidades de nuestro tiempo. A la vez representan el camino para reforzar nuestras instituciones públicas. En esto no encontraremos grandes novedades en la literatura académica actual que no sea repetir lo que viene señalando desde algunas décadas: es preciso reorientar la actuación pública y el estilo de gobernar a unos principios y valores dominados por la inclusión y la apertura, para lo que es preciso contar con el conocimiento y los recursos existentes en el conjunto de la sociedad. Esta es la forma de que nuestra Administración pública asuma su responsabilidad ante las brechas sociales y contribuya a la defensa y el fortalecimiento de nuestras democracias.

## VI. CONCLUSIONES

Se suele señalar que resulta difícil estudiar por la ciencia el tiempo que se está viviendo. Esto sirve a veces de excusa para demorar el necesario análisis de la realidad, que hoy transmuta con una velocidad desconocida en la historia. Si la Administración quiere seguir ocupando un papel central en la sociedad, necesita comprender y abordar los riesgos del sistema en el que actúa, aunque lo tiene que hacer de una manera distinta a como lo venía haciendo hasta ahora.

Un factor diferencial respecto a las anteriores revoluciones industriales es que el Estado no determina el avance tecnológico ni condiciona decisivamente el desarrollo de la economía y de la sociedad. Se ha producido una globalización sin precedentes de la economía y la tecnología y también de la cultura, la comunicación y la ciencia; el predominio del capital financiero global; y una economía en red centralizada basada en los principios de competencia y de desintermediación, que denominamos economía colaborativa.

Desde el punto de vista de la Administración, hay que resaltar la desintermediación y la centralización que son propias de un nuevo modelo económico que elude las fronteras de los Estados y que está construyendo una nueva jerarquía del conocimiento y de los recursos que afectan a todo tipo de organizaciones, también las públicas.

Un efecto de la globalización es que se está desligando el talento de las personas de las organizaciones, a la vez que se requieren una serie de nuevas competencias profesionales, algunas de carácter digital y otras que nos permitan distinguirnos de la IA. Sin embargo, varios informes coinciden en que las Administraciones no están teniendo en cuenta estas tendencias en la planificación de sus plantillas ni en sus procesos selectivos.

La cara amarga de la digitalización se constata en el incremento de las brechas sociales y de una desigualdad que pone en entredicho el equilibrio y la integración sociales. Ante esta situación, la Administración debe poner en marcha políticas efectivas que combatan la injusticia y las quiebras sociales. Este gran reto deberá hacerlo construyendo una tupida red de alianzas públicas privadas y sociales.

Las Administraciones están perdiendo el dominio privilegiado de intermediación con la sociedad y ven cómo aparecen otros terceros de confianza, a la vez que tienen grandes dificultades para simplificar la realidad y efectuar su función de regulación y control que les permita anticiparse al futuro de la sociedad. Además, han experimentado una pérdida significativa de capacidad de in-

tervención en su entorno y de incorporar el talento necesario para poder hacerlo.

El debilitamiento de la desintermediación de la Administración lo encontramos también en la existencia de una realidad ampliada de lo público en la que se encuentran todo tipo de actores operando sin ánimo de lucro en la producción de bienestar y la satisfacción de algunas de las necesidades de la sociedad. Estos cambios están modificando las creencias y los comportamientos de los ciudadanos y su relación con los poderes públicos. Resulta de transcendencia que en la sociedad se generan debates y se adoptan decisiones en las que no siempre participan los actores públicos. El Estado pierde paulatinamente el monopolio de la decisión que ostentaban y las decisiones que se adoptan fuera de su ámbito no cuentan con la garantía de la neutralidad.

La pandemia ha hecho aparecer las debilidades institucionales y de algunos servicios críticos, como la sanidad y la educación, a la vez que ha evidenciado las graves desigualdades estructurales que existen en nuestros países. Ha puesto el foco en las variables institucionales de las Administraciones públicas, en las prácticas de gobernanza y en su cultura administrativa. Esto se suma a la percepción que se venía consolidando en los ciudadanos de la dificultad o incapacidad de los Gobiernos para contrarrestar los efectos catastróficos de las crisis en sus vidas. De esta manera, dudan de su eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos, lo que disminuye la legitimidad y la confianza que les otorgan los ciudadanos.

Las a veces no tan solapadas tendencias centralizadoras del poder de nuestros dirigentes han encontrado una buena oportunidad durante la pandemia. El resultado es el debilitamiento de la democracia y de los derechos y libertades. A la vez, se constata que han quedado atrás colectivos a los que la Agenda 2030 prestaba una especial atención. Por ello, resulta imperativo dedicar recursos y prioridades a combatir la pobreza y la inequidad en todas sus formas.

La verdadera guerra en la que luchamos en el mundo actual es entre los defensores de un sistema de derechos y libertades universales integrado y defendido por instituciones democráticas y aquellos que no creen en ese sistema. Para tener éxito, es preciso introducir cambios sustanciales en nuestros sistemas políticos y en los organismos internacionales para que sean más justos e inclusivos, lo que conllevaría acordar un nuevo contrato social.

El alejamiento entre los ciudadanos y sus dirigentes políticos se fundamenta en la existencia de un ángulo muerto de visión, que imposibilita a estos contemplar la realidad desde la percepción e intereses de aquellos a quienes se deben. La manera de superar esta situación es que las autoridades confíen en la capacidad de los ciudadanos y sus grupos para comprometerse con la consecución del bien común.

La pandemia ha evidenciado que los problemas de la digitalización no tienen una base esencialmente tecnológica, sino política. En esta hay que incluir aspectos como la igualdad de acceso y de oportunidades, la reproducción y la movilidad sociales, el control del conocimiento o las necesidades humanas y sociales. Esto es lo que hace que las brechas digitales se sumen a las sociales agravándolas y produciendo la exclusión, la desigualdad y la pobreza. Esta es la razón por la que la existencia de «cajas negras» basadas en algoritmos poco transparentes y difíciles pueden agravar estos efectos sociales, aunque no se haga de una manera consciente. El papel de la Administración es esencial en esta cuestión mediante la creación de agencias reguladoras y la toma de conciencia de los efectos sociales que tienen los algoritmos.

La existencia de brechas sociales ha derivado en un creciente malestar social en la ciudadanía de nuestros países que se agrava por la polarización política y el crecimiento notable de la violencia política en los últimos años. Esta situación afecta especialmente a la población más joven.

Observamos que existen instituciones en la sociedad que han perdido su capacidad intermediadora ante la aparición de nuevos terceros de confianza. La diferencia con las instituciones estata-

les es que estas son esenciales en la aceptación de la autoridad por los ciudadanos, en la garantía de sus derechos y libertades y, por ello, en el funcionamiento y rendimiento de la democracia. El riesgo más importante de la desintermediación de lo público lo encontramos en la imparable culturización en valores, principios y creencias propios del sector privado que no son debidamente filtrados por los valores públicos ni debatidos en las instituciones democráticas. Por ello, es preciso diseñar una nueva centralidad para las instituciones públicas mediante alianzas fuertes, estables y variables entre Estados, corporaciones privadas y sociedad que deben orientarse a lograr el fortalecimiento democrático. Finalmente, los aportes de la teoría administrativa pueden contribuir a elaborar un nuevo modelo de Administración que supere los déficits actuales.

