

TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y EMPLEO PÚBLICO: ALGUNAS NOTAS DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO INTERAMERICANO Y LA PANDEMIA DE LA COVID-19

José Ignacio Hernández G.*

Resumen: El incremento de tareas a cargo de las Administraciones Públicas en el Derecho Administrativo transformador de América Latina ha elevado las exigencias en torno al cumplimiento de los principios de eficiencia, eficiencia, transparencia y participación ciudadana, de conformidad con los estándares de la buena administración. La pandemia de la COVID-19 aumentó esas tareas, y con ello, incentivó nuevas demandas a favor de la calidad de la actividad administrativa. En este contexto, la transformación digital de las Administraciones Pública es una técnica fundamental a los fines de apalancar el cumplimiento de los estándares de la buena administración. Pero esa transformación solo es posible a través de los empleados públicos y la promoción de su talento digital. En tal sentido, el Derecho Administrativo de la función pública, aun cuando cuenta con instituciones que favorecen la formación y preservación del talento digital, también contiene otras instituciones que limitan ese talento y con ello, debilitan la capacidad de las Administraciones Públicas para la gestión digital de su actividad administrativa.

Palabras clave: Administración electrónica; Procedimientos electrónicos; Empleo público; inteligencia artificial.

Summary: The increase of the Public Administrations' tasks in the transformative Administrative Law of Latin America has raised the demands around fulfilling the principles of efficiency, efficiency, transparency, and citizen participation, following the good administration standards. The COVID-19 pandemic has increased those tasks, and with it, has boosted new demands to improve the quality of the administrative action. In this context, the digital transformation of Public Administrations is a fundamental technique to leverage compliance with good administration standards. But that transformation is only possible through public officials and the promotion of their digital talent. In this sense, the Administrative Law has institutions that favor the training and preservation of officials' digital talent. But at the same time, has institutions that limit this talent and thereby weaken the capacity of Public Administrations for digital management.

* Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor Invitado, Universidad Castilla-La Mancha, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, Universidad Taskent. Fellow, Harvard Kennedy School.

Key words: Electronic administration; Electronic procedures; Public officials; Artificial intelligence.

Sumario: Introducción. 1. La transformación digital de las administraciones públicas y los estándares de la buena administración. 1.1. Breve aproximación al marco jurídico de la transformación digital de las Administraciones Públicas en América Latina. 1.2. La transformación digital, los estándares de la buena administración y los empleados públicos. 2. La reforma administrativa para cerrar la brecha entre transformación digital y empleo público: lecciones de la postpandemia. 2.1. El avance de la transformación digital durante la pandemia: algunas lecciones y ejemplos. 2.2. Propuestas de reforma administrativa para cerrar la brecha entre transformación digital y empleo público. **Conclusiones.**

Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo ha publicado recientemente un estudio sobre la transformación digital de las Administraciones Públicas y su incidencia en el empleo público¹. El estudio comienza recordando cómo la pandemia de la COVID-19 forzó a acelerar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) por las Administraciones Públicas, en un cambio que hoy luce más bien permanente. La complejidad de las tareas que las Administraciones Públicas tendrán que asumir en la postpandemia aconseja acudir a las TICs como instrumentos para promover los principios de eficiencia y eficacia. Todo ello requiere, en todo caso, de empleados públicos debidamente capacitados para prestar servicios a través de estas tecnologías.

Este es, precisamente, el punto neurálgico del estudio del Banco. Existe, en tal sentido, una clara correlación entre transformación digital y empleo público: el uso de las TICs facilita la gestión del recurso humano, mientras que los empleados precisan acudir a tales tecnologías para cumplir con los estándares de la buena administración. Empero, no siempre los empleados públicos están debidamente preparados para interactuar con las TICs, todo lo cual supone una importante limitación para la transformación digital de las Administraciones Públicas.

Este breve ensayo parte de esta conclusión para reflexionar sobre cómo el Derecho Administrativo en América Latina podría contribuir a cerrar la brecha entre la transformación digital y los empleados públicos, o en otros

¹ Porrúa, Miguel, at al., *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo del Gobierno*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2021.

términos, como el Derecho Administrativo podría crear condiciones propias para que los empleados públicos cuenten con capacidades adecuadas para promover esta transformación.

Para ello, el presente artículo se divide en dos partes. La primera presenta el marco teórico general de la transformación digital en las Administraciones Públicas desde el Derecho Administrativo Interamericano y los principios del empleo público. La segunda parte esboza las propuestas de reforma administrativa llamadas a cerrar la brecha entre transformación digital y empleo público de acuerdo con el diagnóstico del Banco Interamericano de Desarrollo, destacando la experiencia durante la pandemia.

1. La transformación digital de las administraciones públicas y los estándares de la buena administración

El Derecho Administrativo, en permanente transformación, se ha venido adaptando al uso extendido de las TICs, en lo que puede englobarse como “Administración electrónica”. Esto implica transformar las formas de actuación basadas en documentos tangibles, por formas de actuaciones basadas en documentos electrónicos (intangibles)². Para ese propósito, el Derecho Administrativo en América Latina ha incluido al procedimiento administrativo electrónico en las Leyes que regulan el procedimiento administrativo y, en general, en las Leyes que desarrollan principios básicos de la buena administración, como eficacia, eficiencia y transparencia.

Con lo cual, el uso de las TICs es claramente instrumental, en el sentido que ellas facilitan a las Administraciones Públicas cumplir con su carácter vicarial, esto es, promover el servicio de los ciudadanos a través de los es-

² La verdadera transformación no opera en el ámbito de la escritura, pues la Administración Electrónica actúa a través de documentos electrónicos (la transformación, respecto de la escritura, sería la oralidad). Por ello, hemos preferido distinguir entre la actividad administrativa respaldada en documentos tangibles y aquella respaldada en documentos electrónicos, que son intangibles (pues el medio que incorpora al documento electrónico no es, como tal, el documento). Tampoco lo relevante es el carácter presencial de la interacción con los ciudadanos, pues éstos pueden ejercer derechos a la distancia, por ejemplo, mediante el uso del correo. Lo distintivo es la forma de la actividad administrativa, que sea apoyo de las TICs, las cuales comprenden los equipos, programas informáticos, infraestructuras, y en general, recursos para la creación, procesamiento, transmisión y difusión de información, como voz, datos, textos y videos. Como se observa, el uso de estos recursos no es del todo novedoso, pues las Administraciones Públicas se han apoyado de manera tradicional en tales medios, por ejemplo, mediante el teléfono. Sin duda, la transformación más relevante en este sentido ha sido la Internet y su uso por las Administraciones Públicas.

tándares de la buena administración. Esto resulta especialmente útil visto el creciente y complejo cúmulo de tareas que el Derecho Administrativo en América Latina ha venido asumiendo para la transformación del orden socioeconómico y la promoción del desarrollo inclusivo, en el marco del ordenamiento jurídico interamericano.

1.1. Breve aproximación al marco jurídico de la transformación digital de las Administraciones Públicas en América Latina

El avance de las TICs ha impactado al Derecho Administrativo en la medida en que las Administraciones Públicas han asumido formas electrónicas o digitales de actuación. De esa manera, desde la teoría general del Derecho Administrativo, las TICs se enmarcan en el llamado *Derecho Administrativo Formal*, esto es, la forma de la actividad administrativa. Frente al peso histórico que ha tenido las formas tangibles en la actividad administrativa, cada vez con mayor frecuencia ha venido emergiendo la forma electrónica o digital. La Administración electrónica, por ende, responde a las formas de la actividad administrativa, no a su contenido³.

Por lo anterior, las TICs inciden de manera especial sobre el procedimiento administrativo. De esa manera, los actos concatenados a través de los cuales las Administraciones Públicas llevan a cabo su actividad con cada vez más frecuencia se expresan por medios electrónicos, en lo que puede ser calificado como procedimiento administrativo electrónico⁴. En todo caso,

³ Las formas de la actividad administrativa, así reflejadas en las Leyes de procedimiento administrativo, se han basado tradicionalmente en documentos tangibles, como el expediente administrativo. Las TICs promueven la sustitución de esas formas tangibles por formas electrónicas o digitales, lo que da lugar al “expediente administrativo electrónico”. Véase en general a Alfonzo, Juan, “La simplificación de trámites administrativos y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones”, en *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con ocasión a los 25 años de FUNEDA*, FUNEDA y CIDEPE, Caracas, 2019, pp. 23 y ss.; Criado, Ignacio, “Gobierno electrónico en Latinoamérica. Aproximación desde una perspectiva intergubernamental”, en *Revista Chilena de Administración Pública N° 14*, Universidad de Chile, 2009, pp. 9 y ss.; Delpiazzo, Carlos, “Las nuevas telecomunicaciones y el tránsito de la administración prestacional a la administración electrónica”, en *Anuario da Facultad de Dereito da Universida de da Coruña N° 11*, La Coruña, 2007, pp. 177 y ss., y Martín, Isaac, “Introducción. La reforma de la administración electrónica: hacia una auténtica innovación administrativa”, en *La reforma de la administración electrónica. Una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP, Madrid, 2017, pp. 7 y ss.

⁴ Véase por ejemplo a Martínez Gutiérrez, Rubén, “El procedimiento administrativo electrónico en los ordenamientos peruano y español”, en *Revista de Derecho Administrativo N° 9*, Lima, 2010, pp. 95 y ss. El procedimiento administrativo electrónico, por en-

debe tenerse en cuenta que las formas electrónicas tienen, para las Administraciones Públicas, un claro fin instrumental.

Así, las TICs facilitan el cumplimiento de los principios generales del Derecho Administrativo basados en los estándares de la buena administración. Principios tales y como la eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, pueden alcanzarse mejor a través de formas electrónicas, tanto más ante el complejo cúmulo de tareas que las Administraciones Públicas deben atender en el marco del Estado social de Derecho. En especial, las TICs facilitan la interacción entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, favoreciendo la cercanía de las Administraciones Públicas, no ya de manera física, sino de manera digital⁵. La centralidad del ciudadano cobra realce en el marco de las TICs, en la medida en que éstas facilitan la interacción digital más allá de barreras físicas. Cabe aquí recordar que el elemento característico de los estándares de la buena administración es que el proceso de toma de decisiones responde a la valoración y conciliación de diversos intereses en juego, todo lo cual propende a fortalecer la calidad de la actividad administrativa⁶. En tanto las TICs facilitan la interacción personal, ellas favorecen este proceso de conciliación de intereses contrapuestos. Tal y como se afirma en la *Carta Iberoamericana de los derechos y deberes de los ciudadanos frente a la Administración*, de 2013: “Las Autoridades deberán impulsar de oficio los procedimientos y procurarán usar las TICS a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas de acuerdo con los enunciados de la Carta iberoamericana del Gobierno Electrónico”.

de, es aquél basado en documentos administrativos electrónicos, esto es, los contenidos en formato eléctrico que registran la forma de la actividad administrativa. Por ello, otra manera de enfocar este tema es a través de la gestión electrónica del procedimiento administrativo (Martín Delgado, Isaac, “La gestión electrónica del procedimiento administrativo”, en *Cuadernos de derecho local* N° 21, Madrid, 2009, pp. 84 y ss.).

⁵ Esto permite recordar que, sin perjuicio de la importancia del procedimiento electrónico, las TICs inciden sobre toda la actividad administrativa, incluso, la actividad administrativa prestacional, promoviendo el acceso a bienes y servicios ofrecidos por la Administración a través de medios electrónicos. Vid. Martín Delgado, Isaac, “El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador”, en Quadra-Salcedo, Tomás de, et al., *Sociedad Digital y Derecho*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2018, pp. 179 y ss.

⁶ Delpiazzo, Carlos, “La buena administración como imperativo ético para administradores y administrados”, en *Revista de Derecho, Segunda época*. Año 9, N° 10, Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay, 2014, pp. 41 y ss.

⁷ Sobre la Carta, véanse los estudios contenidos en la obra colectiva en Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime y Hernández G., José Ignacio (coordinadores), *Estudios sobre la buena administración en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017.

Asimismo, las TICs crean condiciones propicias para fortalecer la capacidad de las Administraciones Públicas de procesar información y así, adoptar decisiones de mayor calidad. Esto último ha resultado determinante en los procedimientos licitatorios, o de procura, que apoyados en las TICs fortalecen principios cardinales como la igualdad, publicidad y competencia. Sin las restricciones que imponen la interacción personal por métodos físicos, los procedimientos electrónicos de contrataciones públicas crean condiciones favorables para fortalecer la calidad de la adjudicación de contratos públicos⁸.

La relación entre información y TICs es especialmente relevante desde el principio de transparencia y las políticas para combatir la corrupción. La mejor herramienta al servicio de la transparencia son las TICs, en tanto ellas reducen los costos asociados a la publicación y procesamiento de información relacionada con la gestión del patrimonio público. De allí que la *Convención Inter-Americana contra la Corrupción* realza el principio de transparencia, todo lo cual exige apoyarse de las TICs⁹.

La relevancia de las TICs quedó resumida en la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, de 2007, en cuatro puntos. Así, en *primer lugar*, las TICs facilitan el principio de participación ciudadana, al reducir los costos de la interacción de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, todo lo cual otorga un nuevo sentido a las técnicas de organización administrativa orientadas a acercar a las Administraciones Públicas a los ciudadanos. Además, y en *segundo lugar*, las TICs crean condiciones favorables para incrementar la calidad de la actividad administrativa en sintonía con los estándares de la buena administración, todo lo cual –y en *tercer lugar*– favorece la gobernanza democrática de las Administraciones Públicas. Finalmente, y en *cuarto lugar*, las TICs facilitan el procesamiento de información en beneficio del conocimiento social.

En consonancia con lo anterior, ha sido fundamental el impulso dado por la *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe* (Red GEALC), tal y como fue ratificado por la Asamblea General de la Organización de

⁸ Delpiazzo, Carlos, “Contratación pública electrónica en Europa y América Latina”, en *Revista de la Facultad de Derecho N° 66*, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011, pp. 147 y ss.

⁹ Por ejemplo, de la *Red Iberoamericana de Compras Gubernamentales* (RICG), véase “Ahorros derivados de la introducción de TICs en las Compras Gubernamentales: metodología y estudio de los casos de Paraguay y Uruguay”, de 2011, consultado en: <http://ricg.org/es/publicaciones/ahorros-derivados-de-la-introduccion-de-tics-en-las-compras-gubernamentales-metodologia-y-estudio-de-los-casos-de-paraguay-y-uruguay/>

Estados Americanos, en Resolución 2.931 de 27-06-2019, intitulada “*Fortalecimiento de la democracia. Gobierno digital, abierto y transparente*”. Así, la Red GEALC tiende a fortalecer la implementación del Gobierno Electrónico en América Latina¹⁰, fortaleciendo de esa manera las ventajas del procedimiento administrativo electrónico, como ha destacado el Banco Interamericano de Desarrollo¹¹. Todo lo anterior supone adecuar las Administraciones Públicas a las TICs a los fines de fortalecer el cumplimiento de los estándares de la buena administración. Esto es, que es necesario promover la transformación digital de las Administraciones Públicas, tal y como ha quedado regulado en las Leyes de procedimiento administrativo de América Latina en lo que respecta al principio de eficacia¹².

Ahora bien, hemos señalado que la utilidad de las TICs es especialmente relevante para la gestión de las complejas tareas del Derecho Constitucional transformador en América Latina. El constitucionalismo transformador requiere, así, de Administraciones Públicas que desde la centralidad del ciudadano puedan remover los obstáculos que impiden promover el desarrollo inclusivo, tal y como se desprende de los artículos 3, 4 y 11 de la Carta Democrática Interamericana, y en general, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)¹³. Los principios del Derecho Constitucional transformador y del SIDH se concretizan a través del Derecho Administrativo, en lo que hemos denominado el *Derecho Administrativo Interamericano*, orientado a la promoción del bien común desde los estándares de la buena administración¹⁴.

¹⁰ Red Gealc. *Cinco años de apoyo al e-gobierno en América Latina y El Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2010. Cabe advertir que, conceptualmente, se han señalado diferencias entre las expresiones “Gobierno electrónico” y “Administraciones electrónica”. Sin perjuicio de tal discusión, este trabajo asume como sinónimo ambas expresiones.

¹¹ Roseth, Benjamín, *et al.*, “El potencial (desaprovechado) del Gobierno Digital para la prestación de trámites”, en Roseth, Benjamín *et al.* (coordinadores) *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2019, pp. 100 y ss.

¹² Brewer-Carías, Allan, *Principios del procedimiento administrativo en América Latina*, Ediciones Olejnik, Santiago de Chile, 2020, pp. 90 y ss.

¹³ En general, vid. Von Bogdandy, Armin, “Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, en *Revista Derecho del Estado* N° 34, Bogotá, 2015, pp. 3 y ss.

¹⁴ Jinesta, Ernesto, “La construcción de un Derecho Administrativo común interamericano, reformulación de las fuentes del Derecho Administrativo con la constitucionalizarán del Derecho Internacional de los derechos humanos”, *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Año 11, N° 11, Costa Rica, 2011, pp. 112 y ss.

Así, el Derecho Administrativo Interamericano parte de la aproximación, desde el Derecho Comparado, de los principios generales de Derecho Administrativo en América Latina a través del prisma del SIDH¹⁵. En tal sentido, uno de los principios del SIDH es la formulación del derecho a la democracia como un parámetro de interpretación del *corpus iuris interamericano* apalancado en la Carta Democrática Interamericana, que promueve la calidad de la actividad administrativa y, con ello, el cumplimiento de los estándares de la buena administración. El Departamento de Gestión Pública efectiva de la Organización de Estados Americanos, precisamente, ha venido promoviendo el uso de las TICs como medio para fortalecer la calidad de las Administraciones Públicas¹⁶.

Para el Derecho Administrativo Interamericano, las TICs suponen una herramienta útil que facilita el cumplimiento de complejas tareas administrativas bajo los señalados estándares. La transformación digital, en el Derecho Administrativo Interamericano, es por ello un componente fundamental de las reformas administrativas orientadas a fortalecer la calidad de la actividad administrativa. Pero esa transformación digital solo es posible en el marco del principio de legalidad, que rige también al Derecho Administrativo formal. Por ende, el uso de los procedimientos administrativos electrónicos debe contar con la correspondiente cobertura legal, lo que justifica la revisión y adecuación de las Leyes de procedimiento administrativo de la región que, sin perjuicio de su adecuación a los tiempos actuales, siguen mostrando una dependencia importante a las formas escritas tradicionales.

En tal sentido, conviene diferenciar la simplificación de trámites de la digitalización de trámites. Lo primero alude a la revisión de los procedimientos administrativos –en especial, de acuerdo con la práctica administrativa– a los fines de promover su eficiencia y eficacia. Esta revisión requiere el

¹⁵ Hernández G., José Ignacio, “El Derecho Administrativo Interamericano en el Siglo XXI y la postpandemia”, 2021. La expresión “Derecho Administrativo Interamericano” solo pretende facilitar, metodológicamente, la comprensión de la interacción entre el SIDH y el Derecho Administrativo Comparado en América Latina. Tomando en cuenta la supremacía del *corpus iuris interamericano*, el Derecho Administrativo Interamericano parte de la sistematización de los principios generales de Derecho Administrativo integrados al *corpus*. En el caso del uso de las TICs, la interacción parte del llamado “derecho a la democracia”, que en realidad, como ha concluido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es más bien un parámetro de interpretación de la regulación sobre derechos humanos (sentencia de 05-08-2008, caso *Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, Serie C N° 82, párrafos 221 y 222).

¹⁶ Véase:

<http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/Dpto de Modernización del Estado y Gobernabilidad/NPA/Sobre Programa de Gobierno/tabid/811/language/es-CO/default.aspx>

rediseño de los trámites para suprimir aquellos que no responden a los señalados principios, todo ello con el propósito de agilizar los procedimientos administrativos. Una de las técnicas para esa simplificación es, precisamente, la sustitución de trámites tangibles por trámites digitales. Bajo esta perspectiva, la digitalización es una de las técnicas a través de las cuales se implementa la simplificación de trámites administrativos¹⁷.

Esta acotación es importante, pues en la práctica no siempre la digitalización de los trámites se asocia a su simplificación. Así, trámites ineficientes, que recargan innecesariamente de tareas a las Administraciones y a los ciudadanos, no mejorarán simplemente por adoptar formas digitales. Con ello solo se logrará pasar de la inefficiencia de trámites personales y escritos a la inefficiencia de trámites digitales. Por lo anterior, la digitalización de procedimientos administrativos, como parte de políticas de simplificación de trámites, debe pasar por el rediseño de los trámites¹⁸.

Pero además, la digitalización de trámites administrativos es, en sí misma, una técnica al servicio de los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana. Entendemos la digitalización de trámites administrativos la sustitución de los trámites tangibles por trámites electrónicos o digitales. Esta sustitución va más allá del diseño de los trámites, en el sentido que incide en la forma de la actividad administrativa, todo lo cual impacta en la organización administrativa, en la medida en que abarca la sustitución de figuras subjetivas basadas en procedimientos basados en documentos tangibles, por figuras subjetivas digitales¹⁹. Además, la digitalización de los procedimientos administrativos también se extiende al proceso

¹⁷ Rodríguez, Armando, "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo y la simplificación de trámites en Venezuela", en *Visión actual de los procedimientos administrativos. III Congreso de Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana y Centro de Adiestramiento Jurídico (CAJO), Caracas, 2011.

¹⁸ Es importante insistir que, en sentido estricto, el procedimiento administrativo electrónico solo incide en la forma, no en el diseño de los procedimientos. Por ello, procedimientos ineficientes, que recargan innecesariamente de tareas a los ciudadanos y a las Administraciones Públicas, serán igualmente ineficientes si son conducidos por medios electrónicos. Por ello, la simplificación del procedimiento administrativo no alude solo a la forma electrónica, sino al diseño del procedimiento. Venezuela es un ejemplo de cómo las formas electrónicas pueden emplearse en procedimientos administrativos contrarios a los estándares de la buena administración. Véase nuestro estudio Hernández G., José Ignacio "La Administración electrónica, la destrucción de los mecanismos de mercado y la corrupción en Venezuela", en *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con ocasión a los 25 años de FUNEDA*, cit.

¹⁹ Belandria, José Rafael, "Organización administrativa para la ordenación de la Administración Pública telemática", en *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 7, Caracas, 2016, pp. 457 y ss.

de toma de decisiones, que puede ser sustituido por trámites electrónicos que permitan adoptar decisiones de manera automatizada, por medio de la tecnología de la información y el procesamiento de macrodatos²⁰.

Ahora bien, sin perjuicio de sus bondades, también es preciso tomar en cuenta las limitaciones de las TICs, pues éstas podrán favorecer los estándares de la buena administración en la medida en que los ciudadanos tengan acceso equitativo a esas tecnologías, y en especial, a la Internet. Si ese acceso no es adecuado, las TICs no serán instrumentos de inclusión sino de exclusión, tanto más si consideramos las brechas tecnológicas en la región, asociadas a la desigualdad imperante. Bajo este panorama, el uso generalizado de las TICs no solo puede degenerar en la exclusión de ciudadanos sin acceso a servicios de telecomunicaciones, sino que además, puede derivar en tratos regresivos y discriminatorios. En todo caso, no se trata solo de garantizar el acceso equitativo a servicios de telecomunicaciones: es preciso además promover, en los ciudadanos, una cultura digital, especialmente para vencer la resistencia que, ante fallas de información, genera el uso de medios digitales²¹. Como resultado de todo lo anterior, los beneficios de los trámites digitales son recibidos principalmente por los sectores que más se beneficien de la actividad de las Administraciones Públicas, todo lo cual amenaza con agravar los efectos de la desigualdad²².

En resumen, las TICs responden a la adecuación digital de la forma del Derecho Administrativo, lo que facilita el cumplimiento de los estándares de la buena administración, al reducirse los costos de interacción con los ciudadanos. Bajo esta perspectiva, las TICs fortalecen la eficiencia en el procesa-

²⁰ Sin perjuicio de lo señalado más adelante, vid. Finckl, Michèle “Automated Decision-Making and Administrative Law”, Max Planck Institute for Innovation and Competition Research Paper No. 19-10, 2019.

²¹ Oszlak, Óscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC, Washington, D.C., 2013, p. 23. Como se concluye: “desigualdades regionales en el acceso a Internet, débil cultura digital, bajos niveles de confianza en la seguridad tecnológica y jurídica de las transacciones en línea, se combinan con bajos niveles de conciencia pública sobre las posibilidades de participación ciudadana en la vida política”.

²² Roseth, Benjamín, *et al.*, “El potencial (desaprovechado) del Gobierno Digital para la prestación de trámites”, cit., pp. 100 y ss. Como se concluye “sin embargo, el uso del canal digital aún es incipiente en la región: solamente el 7% de las personas realizó su último trámite al menos parcialmente en línea, y un 4% efectuó su último trámite en línea de principio a fin”. En sentido concordante, se ha observado que los países de la región han realizado esfuerzos por promover la Administración electrónica, pero cerca de la mitad de los hogares no cuenta con acceso a internet (*E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, Organization de las Naciones Unidas, Nueva York, 2020, p. 78). Tomado de: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un>

miento de información así como la transparencia, todo lo cual justifica adecuar las Leyes de procedimiento administrativo a las formas electrónicas. Empero, el cumplimiento a los estándares de la buena administración requiere de una adecuada oferta de servicios de telecomunicaciones y del acceso equitativo de los ciudadanos a esos servicios, todo lo cual supone una limitación importante en América Latina, vista la brecha tecnológica existente.

1.2. La transformación digital, los estándares de la buena administración y los empleados públicos

Las Administraciones Públicas requieren de capacidad adecuada para usar las TICs. En tal sentido, la capacidad de las Administraciones Públicas mide su aptitud de emplear formas electrónicas en su actividad, lo que depende de varias condiciones, que pueden distinguirse entre recursos financieros y no-financieros. Los recursos financieros aluden al gasto público necesario para implementar la transformación tecnológica de las Administraciones Públicas. Los recursos no-financieros, por su parte, engloban los medios a través de los cuales las Administraciones Públicas pueden emplear las TICs. Sin duda, el recurso no-financiero más importante es el empleado público.

El Derecho Administrativo ha desarrollado la teoría general del empleo público como un medio instrumental para asegurar el cumplimiento de los principios de la actividad administrativa y, más recientemente, los estándares de la buena administrativa. En suma, las Administraciones Públicas actúan a través de empleados públicos, con lo cual, Administraciones Públicas de calidad requieren empleados públicos de calidad. Por ello, los principios generales del Derecho Administrativo se han traducido en un régimen jurídico especial del empleo llamado a salvaguardar la objetividad, imparcialidad y capacidad de los empleados públicos, todo lo cual se traduce en reglas de empleo especiales, en lo que respecta al ingreso, ascenso y egreso²³.

²³ El enfoque tradicional del Derecho Administrativo, se basa en reglas jurídicas que rigen, de manera reglada, el ingreso, ascenso y egreso de los funcionarios, en lo que se conoce como “carrera administrativa” (Arroyo, Luis, *La carrera administrativa de los funcionarios públicos*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1995, pp. 81 y ss.). Las Leyes suelen abordar esta materia a través de la regulación de la carrera administrativa, del servicio civil o del estatuto de la función pública. En Bolivia, por ejemplo, la Ley N° 2.027 regula el “estatuto del funcionario público”, a través de la definición de reglas objetivas que aplican a los servidores de las Administraciones Públicas. Al margen de las diferencias en cuanto al contenido de la regulación de la función pública, puede señalarse

La proyección de los principios generales del Derecho Administrativo sobre el empleo público puede comprenderse mejor a través de los principios de continuidad, regularidad y mutabilidad. Por influencia de la doctrina francesa del servicio público, el Derecho Administrativo en América Latina fue concebido, hacia mediados del siglo pasado, como el Derecho de los servicios públicos que debían prestarse con regularidad, continuidad y mutabilidad, esto es, bajo estándares homogéneos (regularidad), sin interrupciones injustificadas (continuidad) y adaptándose a las necesidades sociales cambiantes (mutabilidad). Estos principios del servicio público se llevaron al empleo público, de forma tal que el régimen jurídico-administrativo del empleo público se orientó a asegurar que los empleados prestasen sus servicios de manera regular, continua y ajustados a las cambiantes necesidades. Por ello, la relación de empleo público se sustraio del régimen general laboral, en tanto éste no aporta instituciones especialmente llamadas a garantizar estos tres principios²⁴.

La *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, de 2003 resumió todos estos principios al señalar que:

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de

que el elemento común es la protección del mérito de los empleados públicos, como condición necesaria para asegurar la calidad de la actividad administrativa. Por ello, ese objetivo justifica la creación de un régimen estatutario en el cual, como regla, el ingreso, ascenso y egreso responda a condiciones regladas de mérito, todo lo cual limita figuras tales y como contrataciones temporales y funcionarios de libre nombramiento y remoción. Como ha concluido la Corte Constitucional de Colombia, la Constitución prefiere “el sistema de carrera para la provisión de los cargos del Estado (...) como una manera de asegurar que el mérito sea el criterio preponderante para el ingreso y ascenso en los empleos públicos. En ese orden de ideas, se intenta garantizar la objetividad en la selección, de acuerdo con el puntaje con que se califiquen los conocimientos, la aptitud y la experiencia del aspirante” (sentencia número T-1224/01 de 23-11-2001).

²⁴ La sustracción del Derecho Laboral tiende a ser, en todo caso, relativa. Por un lado, el Derecho Laboral puede aplicar de manera supletoria, en todo aquello que no colida con el régimen jurídico-administrativo de empleo público. Además, ciertos empleados de las Administraciones Públicas suelen regirse, preponderantemente, por el Derecho Laboral, en especial, en dos categorías: (i) quienes no participan directamente en el ejercicio de la función administrativa, lo que suele englobarse en la categoría de “empleados y obreros” y (ii) quienes prestan servicios a entes descentralizados con forma de Derecho Privado, como las empresas del Estado. Por ello, también se ha empleado la expresión “Derecho Administrativo Laboral” (Younes Moreno, Diego, *Derecho Administrativo Laboral: Función Pública*, Editorial Temis, Bogotá, pp. 13 y ss.).

servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

De esa manera, como resume la Carta, los principios generales del empleo público se orientan a “garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”, todo lo cual “exige determinadas regulaciones específicas del empleo público, diferentes de las que rigen el trabajo ordinario por cuenta ajena”. Precisamente, así como los principios generales del Derecho Administrativo se han proyectado en el régimen jurídico del empleo público, el uso de las TICs por el Derecho Administrativo también se proyecta sobre los empleados públicos, quienes son los que, en definitiva, deberán prestar servicios por medios electrónicos. La transformación digital de las Administraciones Públicas, por ello, no se agota en el procedimiento administrativo, en tanto alcanza también la transformación del empleo público para dotarlo de capacidad suficiente para prestar servicios a través de medios digitales²⁵.

No se trata de una tarea sencilla. El uso de las TICs requiere desarrollar destrezas especiales, y en particular, requiere formar y desarrollar una cultura digital, lo que supone superar la tradicional concepción burocrática de la actividad administrativa basada en interminables procedimientos tangibles. Como resumió Carlos Rangel²⁶:

Todavía hoy perduran en Latinoamérica y lastran su desarrollo económico actitudes y situaciones que obstruyen la actividad económica privada conducida de buena fe, y a la vez estimulan y premian a los negociantes inescrupulosos, a los traficantes de influencias, a los sobornadores de funcionarios públicos y defraudadores del fisco. Y frente a esto la reacción espontánea del gobernante heredero de la tradición mercantilista hispánica será aumentar los controles, las restricciones, las fiscalizaciones, sin advertir que no hay ninguna razón para que haya menor proporción de gente sobornable entre los controlores que entre los controlados, de manera que con cada nuevo trámite, con cada nueva restricción crecen las probabilidades de corrupción y disminuyen las posibilidades de desenvolverse los ciudadanos sin recurrir a expedientes extraordinarios, aun para las gestiones más corrientemente necesarias, y con mucha razón para los asuntos que implican inversión de dinero y expectativa de beneficio. El funcio-

²⁵ En otros términos, y empleando una distinción conocida del Derecho Administrativo, las TICs resultan relevantes no solo para la actividad administrativa frente a los ciudadanos (actividad externa) sino también para la actividad dentro de la propia Administración (la actividad interna). Luego, el régimen jurídico-administrativo del empleo público también debe ajustarse a las formas electrónicas.

²⁶ *Del Buen Salvaje Al Buen Revolucionario: Mitos y Realidades de América Latina*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1976, p. 138.

nario venal tendrá interés positivo en la multiplicación de requisitos, licencias de exportación y de importación, permisos especiales para todo menos para respirar y ver el paisaje. Estas obstrucciones van a ser, cada una, la ocasión de una oferta o una solicitud de soborno. Y el funcionario honesto tendrá tendencia a la vacilación, cuando no a la parálisis, por temor a que su buena disposición hacia tal o cual proyecto sea interpretada como producto de alguna oscura transacción.

Sin funcionarios públicos con conocimientos adecuados a la transformación digital, la implementación de las TICs no podrá beneficiar a los estándares de la buena administración. De allí la importancia que debe tener, en la formación de empleados públicos, la formación de destrezas para el manejo de las TICs. Además, y así como es preciso atender las fallas de información que pueden obstruir el uso de las TICs por los ciudadanos, es también necesario atender las fallas que pueden generar desconfianza en los empleados públicos respecto del uso de estas tecnologías. Con la cual, la formación no debe limitarse solo a transferir conocimientos digitales, sino lo que es más complejo, promover la formación de una cultura digital en los empleados públicos.

Tal y como Porruá *et al.* han concluido en el reciente estudio del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la transformación digital y el empleo público, para “avanzar en la transformación digital, es imprescindible contar con profesionales capaces de entender, diseñar e implementar las tecnologías necesarias”. Empero, en la región “hay una escasez de profesionales digitales cualificados”, todo lo cual permite anticipar que la adaptación de los empleados públicos que requiere la transformación digital de las Administraciones Públicas se enfrentará a obstáculos, en especial, por la resistencia al cambio por parte de los empleados²⁷.

Esta resistencia puede ser mayor si se considera que la transformación digital puede favorecer el desplazamiento del rol de los empleados públicos en el proceso de toma de decisiones, por la introducción de instrumentos de inteligencia artificial. La inteligencia artificial presupone procedimientos electrónicos que permiten procesar información de manera automatizada. La “automatización” de la actividad administrativa, con la consecuente reducción de la incidencia de los empleados públicos en el proceso de toma de decisiones, no es una novedad para el Derecho Administrativo. Antes por el contrario, las Leyes de procedimiento administrativo han reconocido la posibilidad de dictar “actos administrativos en masa”, en los cuales el proceso

²⁷ Porruá, Miguel, *et al.* “¿Están preparados los Gobiernos de América Latina y el Caribe para el Futuro del trabajo?, en *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo del Gobierno*, cit., pp. 31 y 32.

de toma de decisiones no responde al análisis casuístico llevado a cabo por el empleado público²⁸. Las TICs y la inteligencia artificial, en todo caso, han ampliado notablemente las posibilidades de procedimientos administrativos en los cuales la decisión de las Administraciones Públicas –expresada mediante actos administrativos– responde a la implementación de algoritmos, con lo cual, rol del empleado público se lleva del análisis casuístico del caso concreto, al diseño de algoritmos que permitan procesar información y adoptar decisiones²⁹.

La interacción entre las TICs y la inteligencia artificial puede crear obstáculos adicionales en cuanto a la resistencia de los empleados públicos frente a la transformación digital. De nuevo citando a Porrúa *et al.*, esta resistencia “puede provenir del personal permanente encargado de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) de las instituciones públicas, que pueden percibir que su formación puede quedar desactualizada y desconocen si van a tener acceso a capacitación adicional”. Pero en especial, la mayor resistencia podría estar en el personal de menor nivel jerárquico “que con mayor proporción desempeñan roles que pueden experimentar más cambios a raíz de la transformación digital”, en parte, por el uso de la inteligencia artificial³⁰. Esto último es fundamental pues la transformación digital, como señalan Roseth *et al.*, podría tener un efecto disruptivo sobre la función pública, por modificaciones de cargo y eliminaciones de tareas, y eventualmente de cargos³¹.

Como vimos, el Derecho Administrativo en América Latina otorga cobertura legal adecuada para impulsar la transformación digital, tanto desde

²⁸ Sobre la incidencia de la inteligencia artificial en el Derecho Administrativo, vid.: Cerrillo i Martínez, Agustí, “El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho Administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?”, en *Revista General de Derecho Administrativo* N° 50, Madrid, 2019, así como Ponce Solé, Juli, “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”, en *Revista General de Derecho Administrativo* N° 50, Iustel, Madrid, 2019.

²⁹ Esto plantea el problema de determinar el tratamiento jurídico que los algoritmos deben tener en el Derecho Administrativo. En tanto los algoritmos son reglas para la toma de decisiones, se ha propuesto equipararlo a los reglamentos, en especial, para garantizar el principio de transparencia y participación ciudadana. Vid.: Boix, Andrés, “Los algoritmos son Reglamentos”, en *Revista de Derecho Público: Teoría y Método* Vol. 1, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, 2020 pp. 223 y ss.

³⁰ Porrúa, Miguel, et al. “¿Están preparados los Gobiernos de América Latina y el Caribe para el Futuro del trabajo?, cit., p. 32.

³¹ Roseth, Benjamín, et al., “¿Cómo gestionar las disrupciones laborales que la transformación digital genera para los funcionarios existentes?, en *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo del Gobierno*, cit., p. 178.

la perspectiva de las Leyes de procedimiento administrativo como del marco jurídico general de los empleados públicos: la transformación digital facilita la implementación de los estándares de la buena administración y, por ende, crea condiciones favorables para incrementar la calidad de los empleados públicos. Empero, la implementación práctica de los principios generales de Derecho Administrativo en América Latina que propenden a la transformación digital del empleo público, como ha concluido el Banco Interamericano de Desarrollo, se enfrenta a obstáculos derivados de las fallas de capacidad de las Administraciones Públicas, y en especial, la posible resistencia a tal transformación digital por parte de los empleados, todo lo cual puede generar un efecto disruptivo³².

El enfoque del Derecho Administrativo en América Latina tiende a ser formal, esto es, anclado principalmente en el contenido de las Leyes administrativas, como en especial sucede con las Leyes de procedimiento administrativo. Pero es necesario ampliar esa visión para incorporar también las características dentro de las cuales esas Leyes o instituciones formales son aplicadas, pues esas características pueden determinar fallas en la implementación de tales Leyes administrativas, lo que dará lugar a una brecha de capacidad entre al *ámbito de iure* y el *ámbito de facto*. Esto es relevante en la región pues, como se ha observado, las instituciones formales –como las Leyes administrativas– tienden a ser frágiles, en el sentido que su implementación suele estar marcada por fallas³³. En el caso de la transformación digital, las restricciones principales no parecen estar en las Leyes –que por el contrario, fomentan tal transformación– sino en la implementación del marco jurídico de la transformación digital por los empleados públicos. Como veremos en la siguiente parte, la pandemia de la COVID-19 demostró la pertinencia de atender a estas limitaciones informales.

³² Aun cuando el uso de procedimientos electrónicos debe ser optativo para el ciudadano, el Derecho Administrativo suele imponer su uso a los empleados públicos, como parte de los deberes que éstos deben atender en el marco del régimen jurídico estatutario. Pero ese deber legal nada dice sobre la efectiva implementación de los procedimientos electrónicos.

³³ Brinks, Daniel *et al.*, *Understanding Institutional Weakness. Power and design in Latin American institutions*, Cambridge Elements. Political and Society in Latin America, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 11 y ss.

2. La reforma administrativa para cerrar la brecha entre transformación digital y empleo público: lecciones de la postpandemia

La pandemia de la COVID-19 impactó adversamente en las relaciones personales presenciales, todo lo cual afectó el funcionamiento de las Administraciones Públicas. En tal sentido, ese impacto adverso fue ocasionado por la incertidumbre generada por la pandemia –que inhibió la interacción personal– pero también por las medidas de confinamiento. De ello resulta que las Administraciones Públicas no solo han cumplido un rol activo imponiendo medidas de confinamiento, sino además, ellas han tenido un rol pasivo, en tanto estas medidas han efecto el servicio presencial a los ciudadanos. De allí que para cumplir con los principios de continuidad, regularidad y mutabilidad, las Administraciones Públicas se vieron forzadas a acelerar la implantación de las TICs, no solo para la gestión de las técnicas de la actividad administrativa con los ciudadanos (actividad externa) sino también para la propia gestión administrativa de recursos (actividad interna).

La pandemia de la COVID-19 demuestra cómo crisis pueden generar incentivos para promover la acción colectiva hacia la transformación de las Administraciones Públicas, en este caso, por medio de la transformación digital. Pero esta experiencia igualmente demostró las brechas que existen para avanzar en esa transformación, brechas que son parte de la fragilidad de las Administraciones Públicas en América Latina. Por ello, el Derecho Administrativo debe tomar en cuenta esas brechas para implementar programas de reforma orientados a fortalecer la capacidad de los empleados públicos para avanzar en la transformación digital.

2.1. El avance de la transformación digital durante la pandemia: algunas lecciones y ejemplos

La pandemia de la COVID-19 reforzó el uso de las TICs por tres razones que conviene resumir, con ejemplos referidos al uso de medios digitales por las Administraciones Públicas en América Latina de acuerdo con su impacto en el empleo público.

De esa manera, y en *primer lugar*, las medidas de confinamiento redujeron la interacción personal con los ciudadanos, lo que forzó a adoptar procedimientos digitales para que las Administraciones Públicas pudiesen servir a los ciudadanos. Ello forzó a que la actuación de los ciudadanos en los procedimientos administrativos fuese implementada principalmente por

medios digitales, evitando así la interacción y, con ello, reduciendo los riesgos de contacto³⁴.

Además, y en *segundo lugar*, la pandemia afectó también la prestación de servicios presenciales por los empleados públicos, lo cual llevó a adoptar técnicas de “teletrabajo” en el empleo público. El Derecho Administrativo, de manera tradicional, se ha basado en el empleo público presencial para realzar el principio de continuidad y regularidad de la actividad administrativa: para que la actividad administrativa sea continua, los empleados públicos deben estar en sus puestos de trabajo. De allí que el régimen jurídico-administrativo del empleo público suele incorporar reglas relacionadas con la asistencia a los puestos de trabajo y el cumplimiento del horario. Pero como los servicios presenciales fueron severamente limitados por las medidas de confinamiento –salvo en los servicios considerados esenciales– las Administraciones Públicas debieron ajustar su actividad interna de empleo público mediante el uso de las TICs, todo lo cual facilitó la prestación de servicios a distancia³⁵.

Finalmente, y en *tercer lugar*, las TICs han resultado de especial importancia para el procesamiento de información, la implementación del principio de transparencia, y la instrumentalización de políticas de comunicación.

Distintos ejemplos en América Latina permiten ilustrar la importancia que han tenido las TICs. Así, países de la región se han valido de las TICs para apalancar el *principio de transparencia* y así, compensar la desconfianza ciudadana derivada de los regímenes de excepción que, al amparo de los estados de emergencia, llevaron a simplificar los procedimientos de control sobre el gasto público³⁶. De igual manera, la pandemia aceleró la *simplificación de trámites y reforma hacia los trámites digitales*, como sucedió en Colombia, país que avanzó en la digitalización de trámites e interoperabilidad, incluso, para la gestión de la actividad prestacional orientada a paliar la

³⁴ Farías, Pedro, “Servicios públicos a distancia: Lo que nos enseñó la pandemia”, 29-04-2020, en *Gobernarte. Ideas innovadoras para mejores gobiernos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., tomado de: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/entrega-de-servicios-publicos-a-distancia-lecciones-que-la-pandemia-desvela/>

³⁵ Organización de Naciones Unidas, *-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, Nueva York, 2020, p. 78. Tomado de: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un>

³⁶ Cruz Veyra, Juan y Cohn-Lois, Anniete, “Los canales digitales en la gestión del COVID-19: El caso de República Dominicana”, *Gobernarte. Ideas innovadoras para mejores gobiernos*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 04-06-2000, en: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/los-canales-digitales-en-la-gestion-del-covid-19-el-caso-de-republica-dominicana/>

caída de ingresos³⁷. Asimismo, otros países –como Ecuador– dictaron *medidas de fomento* para asegurar el acceso a servicios de telecomunicaciones y así, garantizar la efectividad de la actividad administrativa por medio de las TICs³⁸.

Otro ejemplo interesante en la región fue el uso de las TICs para implementar técnicas de intervención administrativa apalancadas en la *inteligencia artificial*, en especial, para implementar políticas de comunicación orientadas a reforzar la adherencia voluntaria a las buenas prácticas sanitarias³⁹. De esa manera, diversos países de la región, como Uruguay, implementaron chatbots para reforzar la comunicación asertiva con los ciudadanos por medio del uso de las TICs⁴⁰. Medidas similares se implementaron en Panamá⁴¹ y Argentina⁴².

Esto último realzó la conexión entre las TICs y la *psicología conductual* aplicada a la actividad administrativa. De esa manera, la conducta de los ciudadanos está influenciada por atajos y sesgos cognitivos⁴³, que las Administraciones Públicas deben tomar en cuenta para fomentar conductas

³⁷ “La pandemia ha acelerado digitalización de trámites en Colombia”, *Dinero*, 21-08-2021, en: <https://www.dinero.com/empresas/articulo/procesos-digitales-han-crecido-en-medio-de-la-pandemia-en-colombia/296614>

³⁸ En Ecuador, el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información informó, el pasado 26-05-2020, sobre la aprobación del Acuerdo Ministerial 012-2020 “que incluye varias directrices para implementar mecanismos emergentes en telecomunicaciones, para asegurar la calidad, mejorar la cobertura y el acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en 369 parroquias priorizadas, durante el estado de emergencia sanitaria”. En tal sentido, se anunciaron medidas para promover la oferta de servicios de telecomunicaciones, como la “asignación temporal de espectro para empresas de telecomunicaciones por 12 meses, que comprende el otorgamiento temporal de bandas móviles, para mejorar la capacidad y calidad del servicio”, política a cargo de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL), así como la “simplificación de trámites para el otorgamiento de títulos habilitantes para los pequeños proveedores de servicios de internet en 369 parroquias priorizadas” (<https://www.telecomunicaciones.gob.ec/el-mintel-promueve-mas-acciones-para-la-transformacion-digital-por-el-covid-19/>).

³⁹ González, Natalia y Pombo, Cristina, *¿Cómo puede la inteligencia artificial ayudar en una pandemia?*, Documento para discusión número IDB-DP-00764, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., abril de 2020.

⁴⁰ Tomado de: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/politicas-y-gestion/informacion-sobre-aplicacion-coronavirus>

⁴¹ Véase: <https://innovacion.gob.pa/plataforma-virtual-rosa-amplia-sus-servicios-en-el-area-de-salud-mental/>

⁴² Tomado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/sumamos-whatsapp-ante-la-emergencia-sanitaria>

⁴³ Thaler, Richard y Sunstein, Cass, *Nudge*, Penguin Books, Londres, 2018, pp. 14 y ss.

deseadas de cara al bien común⁴⁴. Así, durante la pandemia, las TICs fueron empleadas para incidir en la conducta de los ciudadanos a partir de estos atajos y sesgos, fomentando con ello la adherencia voluntaria a las buenas prácticas sanitarias y reduciendo la necesidad de técnicas coactivas de intervención⁴⁵. Uno de los ejemplos a los cuales se ha referido la Red GEALC, es México, país que implementó servicios digitales administrativos basados en la inteligencia artificial para fomentar el cumplimiento de las buenas prácticas sanitarias⁴⁶.

Finalmente, cabe mencionar el impacto de las TICs en la promoción de *procedimientos de licitación electrónica*⁴⁷, en especial, a los fines de compensar el impacto negativo que la simplificación de los procedimientos de contratación generó sobre la transparencia de acuerdo con la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, “RICG”⁴⁸. Países como Argentina se valieron de las TICs para reformar la transparencia en procedimientos licitatorios electrónicos que se ajustaron a la simplificación de las contrataciones públicas⁴⁹.

Lo notable de estos ejemplos es la rapidez con la cual las Administraciones Públicas se adaptaron a la transformación digital para responder a la disruptión ocasionada por la pandemia. Ello sin duda fue un elemento decisivo para avanzar en la transformación digital pero, por el otro lado, impidió que tal transformación fuese resultado de la construcción de las capacidades

⁴⁴ Ponce Solé, Juli, “Derecho Administrativo, ciencias conductuales y nudging en la gestión pública”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas* N° 15, Instituto Vasco de Administración Pública, San Sebastián, 2018, pp. 8 y ss.

⁴⁵ Martínez, Deborah, et al., *La economía del comportamiento puede ayudar a combatir el coronavirus*, Resumen de Políticas N° IDB-PB-334, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2020, pp. 19 y ss. Véase también, de Martínez, Deborah, et al., *Cómo comunicar mejor en tiempos de COVID-19. Una guía práctica*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2020.

⁴⁶ “¿Cómo funciona el chat con Susana Distancia?”, 22-04-2020, en: <http://www.redgealc.org/contenido-general/noticias/como-funciona-el-chat-con-susana-distancia/>

⁴⁷ *Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus (COVID-19) crisis*, OECD, 30-06-2020, tomado de: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/public-procurement-and-infrastructure-governance-initial-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-crisis-c0ab0a96/>

⁴⁸ Tomado de <http://ricg.org/es/seccion-especial/>

⁴⁹ “Procedimiento especial para Compras y Contrataciones del Estado”, tomado de: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/acciones-coronavirus/compras-y-contrataciones-del-estado>

estatales necesarias, en especial, desde la perspectiva de los empleados públicos⁵⁰.

Con lo cual, el reto actual consiste en aprovechar esta experiencia para que el uso de las TICs y los avances en la transformación digital no sean solo medidas coyunturales frente a la pandemia, sino que pasen a ser elementos estructurales de las Administraciones Públicas en la postpandemia. Esto pasa por fortalecer la capacidad de las Administraciones Públicas a los fines de la implementación de las TICs y, en especial, fortalecer la capacidad de los empleados públicos, de acuerdo con lo que planteamos en la sección anterior⁵¹.

2.2. Propuestas de reforma administrativa para cerrar la brecha entre transformación digital y empleo público

La implementación de las TICs y la transformación digital requiere de adecuadas capacidades estatales. Ya vimos cómo el marco jurídico supranacional y nacional en América Latina fomentan el uso de las TICs en el contexto de los estándares de la buena administración. Con lo cual, y salvo aspectos muy específicos que escapan de este estudio, la transformación digital de las Administraciones Públicas no responde tanto a una reforma institucional (esto es, reformas del régimen jurídico-administrativo), sino al diagnóstico de las *fallas de capacidad estatal* que limitan la efectiva implementación de ese régimen jurídico⁵².

⁵⁰ Sobre la fragilidad de las Administraciones Públicas de cara a la transformación digital, véase a Porrúa, Miguel, "La Agenda Digital en América Latina: Un avance a distintas velocidades", 14-02-2019, en *Gobernarte. Ideas innovadoras para mejores gobiernos* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., tomado de: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/la-agenda-de-gobierno-digital-en-america-latina/>

⁵¹ De acuerdo con Porrúa *et al.* "la pandemia del COVID-19 impuso repentinamente la necesidad de trabajar, prestar servicios y comunicarse con los ciudadanos de forma remota. Esta obligación de hacer todo a distancia se sumó a las presiones preeexistentes por la transformación digital provenientes de las crecientes demandas ciudadanas de más y mejores servicios y a las presiones fiscales que exigen a los gobiernos hacer un uso más eficiente de los recursos públicos" ("¿Están preparados los Gobiernos de América Latina y el Caribe para el Futuro del trabajo?", cit., p. 29).

⁵² La capacidad estatal mide la aptitud de los Estados de cumplir efectivamente con sus cometidos, lo que abarca cuatro elementos, a saber, recursos financieros, infraestructura, empleados públicos y organización, y que pueden reagruparse en recursos financieros y no-financieros. Las fallas de capacidad estatal miden las limitaciones o imperfecciones en esos elementos, las cuales reducen la aptitud de los Estados de cumplir con los cometidos. Estas fallas responden a muchos factores, y pueden rela-

Dentro de esas fallas encontramos la inadecuación de los empleados públicos para la transformación digital, tal y como explicamos en la sección anterior. Con lo cual, para que la transformación digital de las Administraciones Públicas pase a ser un componente estructural, y no meramente coyuntural, es necesario fortalecer la capacidad de los empleados públicos para implementar y adecuarse a esa transformación digital. Como Roseth *et al.* han señalado, en la comentada publicación del Banco Interamericano de Derechos Humanos⁵³: “Impulsar la transformación digital requiere profesionales altamente capacitados para tareas que abarcan desde la conceptualización macro de los cambios tecnológicos, normativos y organizativos hasta el diseño detallado y la implementación de las herramientas digitales necesarios para dicha transformación”.

La capacidad de los empleados públicos para la promoción de la transformación digital en el doble sentido indicado –actividad externa y actividad interna– es denominada “talento digital”. En tal sentido, la promoción de tal talento requiere la adopción de varias políticas en el seno de las Administraciones Públicas, a saber, (*i*) fortalecer los mecanismos de atracción y retención del talento digital especializado; (*ii*) invertir en la capacitación digital masiva; (*iii*) crear mecanismos que atiendan las posibles disruptpciones, y (*iv*) promover la coordinación entre la gestión de recursos humanos y la gestión fiscal⁵⁴.

Tomando en cuenta lo anterior, y desde la perspectiva del régimen jurídico-administrativo del empleo público, observamos que existen oportunidades y obstáculos para la implementación de esas cuatro propuestas.

cionarse con problemas en el sector privado –como los partidos políticos– o en el sector público, abarcando todas las ramas del Poder Público. Empero, las fallas con mayor incidencia son las que impactan a las Administraciones Públicas, en tanto a éstas corresponde la gestión concreta de los cometidos públicos. Las fallas de capacidad estatal determinan, de esa manera, la fragilidad del Estado, debido a su incapacidad para dar cumplimiento a todos los cometidos, de lo cual resultarán cometidos que no pueden ser atendidos directamente por el Estado. Las fallas en la capacidad de las Administraciones Pública dan lugar a lo que hemos denominado el “Derecho Administrativo fallido”. Para ello, nos remitimos a nuestro trabajo Hernández G., José Ignacio, “Capacidad estatal, emergencias complejas y derechos sociales”, en *Constitucionalismo transformador, inclusión y derechos sociales*, Editora JusPodium, Salvador, 2019, pp. 681 y ss.

⁵³ Roseth, Benjamin, et al., “¿Cómo conseguir el talento necesario para impulsar la transformación digital?”, en *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo del Gobierno*, cit., p. 65.

⁵⁴ “Resumen ejecutivo”, en *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo del Gobierno*, cit., pp. 21 y ss.

En cuanto a las oportunidades, la existencia de un régimen estatutario que regula el acceso, ascenso y egreso de la carrera administrativa con base en méritos, facilita la inclusión de los conocimientos asociados a la transformación digital como un parámetro de evaluación, en especial, de cara al acceso y ascenso. En cuanto a lo primero, las Administraciones Públicas pueden apoyarse en las reglas de acceso a los fines de incluir, en los baremos de evaluación, criterios relacionados con el talento digital. De igual manera, las reglas sobre formación de empleados públicos asociada al ascenso, facilita la formación del talento digital. Como se observa, el régimen estatutario de la función pública favorece la ejecución de políticas públicas orientadas a formar el talento digital.

Hay que aclarar, en todo caso, que un adecuado marco jurídico no es suficiente para promover el talento digital. Así, hay otras características que afectan la formación del talento digital en las Administraciones Públicas, tales y como la falta de profesionales calificados y limitaciones fiscales, que restringen tanto la inversión pública en la transformación digital como la remuneración para retener a los empleados calificados. De acuerdo con el Índice de Desarrollo del Servicio Civil –que mide la calidad del sistema de empleo público de acuerdo con los principios sistematizados en la Carta– la región ha venido mejorando progresivamente la calidad del servicio civil, pasando de un puntaje promedio de 29,68 en 2004, a un puntaje promedio de 43,57 en 2019. Con todo, es posible identificar fallas de capacidad estatal en la gestión del empleo público, que pueden debilitar la implementación de los sistemas de ingreso, formación y ascenso basados en el talento digital⁵⁵.

Ahora bien, el régimen jurídico-administrativo del empleo público también genera obstáculos para la promoción del talento digital de los empleados públicos. Siguiendo las conclusiones de Roseth *et al.*, pasamos a enumerar las principales fallas existentes, con propuestas de soluciones desde el Derecho Administrativo⁵⁶:

En primer lugar, la regulación jurídico-administrativa del empleo público responde a la evolución del Derecho Administrativo de la función pública durante el siglo pasado, y por ello, no se ajusta a las exigencias de la transformación digital, en especial, pues la clasificación estatutaria de los cargos

⁵⁵ Véase en general, Cortázar, Juan Carlos, *et al.*, *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. D.C., 2014, pp. 3 y ss. El Índice puede consultarse en: <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Civil-Service-Development-Index/ddw5-db4y>

⁵⁶ Roseth, Benjamin, *et al.*, “¿Cómo conseguir el talento necesario para impulsar la transformación digital?”, pp. 84 y ss.

públicos suele no tomar en cuenta el talento digital. Al respecto, debe observarse que el talento digital debe ser transversal a todos los cargos, pero de acuerdo con el principio de especialidad, es recomendable crear figuras subjetivas específicamente orientadas a la gestión del recurso humano desde la perspectiva del talento digital⁵⁷. Por ello, la regulación administrativa del empleo público debería revisar la clasificación de los cargos a los fines de adecuarla a las exigencias del talento digital.

Como se observa, esto último se relaciona con la digitalización de los procedimientos administrativos, que es una figura distinta a la simplificación. Como vimos, tal digitalización abarca (*i*) la sustitución de procedimientos y figuras subjetivas basadas en trámites tangibles, por procedimientos y figuras subjetivas digitales, y (*ii*) la sustitución del proceso de toma de decisiones por los empleados, por el proceso de toma de decisiones automatizadas por medio de la inteligencia artificial. Es por ello que, como se explicó, la digitalización del procedimiento administrativo puede implicar la supresión de ciertos cargos, en la medida en que el proceso de toma de decisiones se simplifique e incluso, se sustituya por el uso de técnicas de inteligencia artificial, todo lo cual puede generar efectos disruptivos⁵⁸.

En segundo lugar, en tanto el talento digital debe ser transversal, la planificación del empleo público debería incluir metas en cuanto a la formación en el talento digital. Así, el régimen estatutario de la función pública se basa en la gestión planificada de la gestión del recurso humano en las Administraciones Públicas, lo que facilita la inclusión de competencias digitales en tal planificación. Empero, en la práctica, la planificación de la función pública suele no incorporar este elemento⁵⁹. Por ello, la gestión de los empleados públicos, por medio de la planificación de tal recurso, debe incluir la variable del talento digital.

⁵⁷ Como es el caso de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) en Uruguay (<https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/>). Véase a Roseth, Benjamín, et al., “¿Cómo conseguir el talento necesario para impulsar la transformación digital?”, cit., pp. 115 y ss.

⁵⁸ La posible sustitución de cargos y tareas como resultado de la transformación digital, crea incentivos para la resistencia al cambio por parte de los empleados públicos. Vid. Roseth, Benjamín, ¿Cómo gestionar las disruptiones laborales que la transformación digital genera para los funcionarios existentes?, en *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo del Gobierno*, cit., pp. 177 y ss.

⁵⁹ De acuerdo con Roseth *et al.*, la encuesta sobre transformación digital y empleo público en América Latina y el Caribe indica que el 52% de los encuestados declararon la existencia de políticas de planeación orientadas al talento digital, todo lo cual demuestra que existen importantes oportunidades de mejora en este sentido (p. 91).

En *tercer lugar*, la fragilidad del servicio civil y las fallas en la implementación de planes de formación, pueden atenderse por medio de alianzas público-privadas. Como las Administraciones Públicas presentan fallas en el talento digital, ellas tampoco cuentan con competencias para la formación en el talento digital. Esta genera una paradoja común en las políticas públicas de desarrollo, esto es, los problemas que los Gobiernos enfrentan para fortalecer su capacidad, siendo que las fallas de capacidad estatal les impiden implementar políticas de fortalecimiento institucional. Es por lo anterior que las fallas de capacidad estatal pueden suplirse mediante acuerdos público-privados, en concreto, asignando al sector privado la formación del talento digital⁶⁰.

Las alianzas público-privadas, desde esta perspectiva, no tienen como propósito transferir actividades de las Administraciones Públicas al sector privado (privatización) sino permitir la adecuada gestión de tareas que las Administraciones Públicas, con su limitada capacidad, no pueden cumplir. En este caso, las fallas en el talento digital pueden paliarse por medio de alianzas público-privadas de formación de ese talento.

La heterogeneidad de la organización administrativa –en *cuarto lugar*– crea obstáculos adicionales. Así, y dejando a salvo la casuística de cada país, la organización de empleo público parte de la organización de las Administraciones Públicas en dos grandes grupos, a saber, la Administración Pública Central y la Administración Pública Descentralizada. Las reglas de carrera administrativa tienden a aplicar al primero grupo, pero no en el segundo. Además, la Administración Pública Descentralizada incluye a entes con forma de Derecho Privado –empresas públicas– cuyo régimen de personal se rige preponderantemente por el Derecho Laboral⁶¹. Esa dispersión impide la planificación homogénea –o central– del empleo público y, por ende, limita la implementación de políticas orientadas a promover el acceso y ascenso basados en el talento digital.

Desde los estándares de la buena administración, y más allá del régimen jurídico de Derecho Privado aplicable, debe observarse que los empleados de la Administración Pública Descentralizada deben ser considerados empleados públicos, en tanto ellos también han de orientar su actividad al servicio efectivo de los ciudadanos. Con lo cual, la incorporación del talento digital dentro de las capacidades de los empleados públicos, debe regir tam-

⁶⁰ Roseth *et al.* mencionan varios ejemplos de acuerdos público-privados para la formación del talento digital (pp. 98 y ss.).

⁶¹ Sobre esta clasificación, en general, véase a Brewer-Carías, Allan, *Tratado de Derecho Administrativo. Volumen III. La Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, pp. 13 y ss.

bien a aquellos al servicio de entes administrativos descentralizados, incluso, bajo formas de Derecho Privado⁶².

En *quinto* lugar, el régimen de carrera administrativa deriva en un marco jurídico muy rígido que no se adopta a la contratación de terceros o tercerización. De hecho, como regla, los cargos de la Administración Pública deben ser cargos de carrera, todo lo cual limita el alcance que los empleados contratados, o sea, aquellos que no ingresan mediante concurso de carrera. Tales restricciones, en suma, limitan la posibilidad de contratar a terceros con capacidades digitales. Por ello, el Derecho Administrativo puede introducir reglas más flexibles para la contratación de terceros que pueden compensar las fallas de capacidad en talento digital y promover la formación de los empleados públicos en el talento digital.

La flexibilización del régimen jurídico del empleo público para facilitar la formación del talento digital forma parte de un reto mayor del Derecho Administrativo, orientado a adecuar el régimen jurídico tradicional de la carrera administrativa a la “nueva gestión pública”, basada en la introducción de principios de la función pública orientados a incentivos para la eficiencia y eficacia, esto es, orientados a la gestión por resultados⁶³. Esta propuesta, se advierte, no implica el desmontaje del régimen jurídico de la función pública ni la “privatización” de la función pública. Como explicamos, el carácter vicarial de las Administraciones Públicas en el contexto de los estándares de la buena administración exige reglas jurídicas especiales relacionadas al acceso, ascenso y egreso a la función pública, incluso, respecto de entes descentralizados con forma de Derecho Privado. En tanto todas las Administraciones Públicas deben orientarse al servicio efectivo de los ciudadanos, todos los empleados del sector público deben también orientarse a ese fin. Empero, este objetivo no es incompatible con la flexibilización de las reglas de acceso, ascenso y egreso, en especial, admitiendo la tercerización de ciertas actividades, a los fines de fortalecer la capacidad de brindar servicios digitales y fortalecer la formación digital de los empleados⁶⁴.

⁶² Cada ordenamiento jurídico establece su propio concepto de empleado público, pero en un sentido restringido, la expresión suele limitarse a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración Pública Central. Desde los estándares de la buena administración, sin embargo, quienes trabajan para la Administración Pública Descentralizada también deben ser considerados como empleados públicos, en la medida en que ello crea condiciones favorables a la objetividad de la actividad administrativa, incluso, en entes descentralizados con forma de Derecho Privado.

⁶³ Kaufmann, Jorge, et al., *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, cit.

⁶⁴ Como se ha observado “existen diferentes formas de vincular al talento digital más allá de las opciones habituales de contratación de consultores o servidores públicos de

Conclusiones

El incremento de tareas a cargo de las Administraciones Públicas en el Derecho Administrativo transformador de América Latina, ha elevado las exigencias en torno al cumplimiento de los principios de eficiencia, eficiencia, transparencia y participación ciudadana, de conformidad con los estándares de la buena administración. La pandemia de la COVID-19 ha contribuido a tal incremento y con ello, ha creado nuevas demandas para incrementar la calidad de la actividad administrativa. En este contexto, la transformación digital de las Administraciones Pública es una técnica fundamental a los fines de apalancar el cumplimiento de los estándares de la buena administración. Pero esa transformación solo es posible a través de los empleados públicos y la promoción de su talento digital. En tal sentido, el Derecho Administrativo de la función pública, aun cuando cuenta con instituciones que favorecen la formación y preservación del talento digital, también contiene otras instituciones que limitan ese talento y con ello, debilitan la capacidad de las Administraciones Públicas para la gestión digital de su actividad administrativa.

Las fallas en el talento digital de los empleados públicos repercuten negativamente en la capacidad de las Administraciones Públicas y pueden determinar su fragilidad, esto es, las fallas en la capacidad que limitan las tareas que efectivamente pueden ser cumplidas, todo lo cual se traduce en la brecha entre el ámbito de tareas que deben ser cumplidas según el Derecho Administrativo (*ámbito de iure*), y las tareas que efectivamente pueden ser implementadas (*ámbito de facto*). Por lo tanto, para fortalecer la capacidad de las Administraciones Públicas, entre otras políticas, es preciso fortalecer el talento digital de los empleados públicos.

Pero la formación del talento, y en general, la reconstrucción de la capacidad de las Administraciones Públicas, no es una tarea de corto plazo⁶⁵. La pandemia, sin embargo, al reducir la interacción personal, forzó a las Administraciones Públicas en América Latina a acelerar la transformación digital a los fines de preservar la continuidad de la actividad administrativa. Este es un buen ejemplo de cómo crisis severas generan condiciones propicias que incentivan la acción colectiva: quizás si las interrupciones causadas por la

carrera” (Porrúa, Miguel *et al.*, “Recomendaciones para abordar los desafíos de capital humano que conlleva la transformación digital de los Gobiernos”, en *Transformación digital y empleo público. El futuro del trabajo del Gobierno*, cit., p. 225).

⁶⁵ La adquisición de conocimientos es un proceso lento, que requiere actividades adecuadas de estudio y práctica. Véase en general a Gladwell, Malcolm. *Outliers: The Story of Success*, Little, Brown and Company, Boston, 2013, pp. 33 y ss.

pandemia, la región no habría logrado avanzar en la transformación digital como lo hizo durante el 2020. Ahora el reto consiste en llevar este avance coyuntural a un avance estructural, en el cual las Administraciones Públicas logren consolidar en la transformación digital a través de la formación y retención del talento digital de los empleados públicos.

Desde el Derecho Administrativo Interamericano, se observa que hay condiciones que favorecen y desfavorecen la transformación digital del empleo público. La existencia de regulaciones administrativas que regulan el acceso, ascenso y egreso a la carrera administrativa facilitan que el talento digital sea una de las variables evaluadas en la gestión de la función pública. Pero al mismo tiempo, el régimen jurídico-administrativo del empleo público presenta cinco obstáculos importantes, a saber, (i) la inadecuación del régimen jurídico de la función pública a la digitalización de la actividad administrativa; (ii) fallas en la planificación integral del empleo público orientado a la transformación digital; (iii) fallas en la capacidad de las Administraciones Públicas para gestionar su actividad por medio de empleados públicos con talento digital y para la formación de esos empleados; (iv) la heterogeneidad de las Administraciones Públicas y la existencia de normas de empleo público preponderantemente basadas en el Derecho Laboral, y (v) la rigidez del régimen jurídico de la función pública que limita la contratación de terceros o tercerización.

Tomando en cuenta lo anterior, las reformas del Derecho Administrativo en América Latina orientadas a atender estos obstáculos serían los siguientes (i) la reforma del régimen jurídico de la función pública orientado a la digitalización de procedimientos y figuras subjetivas (ii) la formulación de políticas de planificación de empleo público que incluyan la variable relacionada al talento digital, y que en especial diseñen medidas paliativas frente a las disruptivas que la transformación digital puede ocasionar; (iii) alianzas público-privadas que compensen las fallas en la capacidad de las Administraciones Públicas; (iv) la formulación de reglas de común aplicación a todos los empleados públicos basadas en el talento digital, incluyendo aquellos al servicio de entes administrativos descentralizados y (v) la inclusión de regímenes flexibles de empleo público que, salvaguardando los principios relacionados con la objetividad e imparcialidad, facilitan la tercerización de ciertas actividades para fortalecer la capacidad digital de las Administraciones Públicas.