

# Impacto de las Nuevas Tecnologías y de la globalización en el Estado Moderno

SILVIA SUSANA TOSCANO

*Abogada. Universidad de Buenos Aires (ARGENTINA)*

## INTRODUCCION

“La historia brinda, supuestamente, un conocimiento del contexto más amplio en el cual se ubica nuestra vida. No es simplemente la evolución de la tecnología; es la evolución del pensamiento.” ( La Novena Revelación de James Redfield Pag.31)

Ha sido mi deseo comenzar este artículo citando este novedoso libro del cual he extraído la frase precedente porque destaca, en una sociedad que la historia describirá diciendo que su característica más notable es el progreso tecnológico, la importancia del pensamiento que, en definitiva, es destacar nada más y nada menos que la importancia del hombre.

Trataré de abordar en las siguientes páginas distintas cuestiones compartiendo con ustedes las inquietudes que, como abogada perteneciente a la administración pública me han surgido en los últimos años como consecuencia de este proceso de globalización y tecnificación en el cual estamos inmersos y frente al cual sólo podemos reorganizarnos y reordenarnos mas no ignorarlo.

Es el propio contexto jurídico-institucional el que deberá evolucionar para dar respuestas inmediatas y precisas a los planteamientos tecnológicos siendo

el derecho el ámbito del cual se esperan los mayores cambios y sólo es posible su desarrollo futuro si nuestro pensamiento de juristas es capaz de aprehender esta realidad y dar soluciones creativas a los nuevos planteos. He aquí la razón de la cita de la frase de Redfield.

## ALCANCES DEL IMPACTO A NIVEL INSTITUCIONAL

El que fuera el paradigma de los estados de la segunda mitad del siglo XIX, o sea, el estado democrático liberal basado en la autonomía y en la capacidad de autogobernarse y de determinar su futuro cede ante la fuerza de la mundialización de la economía que crea mercados únicos, ante la existencia de intereses supranacionales e internacionales reduciéndose la noción de Estado-Nación a efectos meramente territoriales o ancestrales.

No es casual que los avances tecnológicos y la globalización se imbriquen con procesos mundiales de reforma del Estado dejando paso a una noción de estado “liberal” o “subsidiario” producto de la transformación de las estructuras socioeconómicas e institucionales. Este nuevo estado que reemplaza al Estado de bienestar transfiere a los particulares importantes sectores hasta ahora bajo su dominio manteniendo para sí aquellas funciones indelegables como la justicia, la seguridad, el manejo de las relaciones exteriores y la educación, entre otras.

La liberación de la economía de las trabas y limitaciones estatales coloca al Estado como actor y gestor principal de esta transformación social y económica. Para cumplir semejante compromiso debe capacitarse, fortalecerse y modernizarse.

Por otra parte, el rol de la política se desdibuja detrás de factores y fuerzas económicas favoreciendo ese pasaje de una economía nacional controlada por el Estado a una economía de mercado altamente mundializada.

Frente a ello, la globalización supone la crisis de la noción tradicional de estado liberal desdibujando las fronteras especialmente cuando las comunicaciones y la tecnología de la información desbordan la posibilidad de control en áreas donde otrora estos estados ostentaban el monopolio y un dominio indiscutido.

¿Cómo imaginar la famosa “aldea global” sin una red informática pública de fácil acceso como es Internet mediante la cual los ciudadanos puedan

desarrollar su vida social y laboral?. Sin embargo, los estados modernos poco pueden regular acerca del uso y del acceso a esta autopista de la información ya que los intereses y las soberanías nacionales ceden ante acuerdos regionales y supranacionales.

Asimismo, estos estados modernos utilizan las redes de información para sus políticas culturales, educacionales y aún institucionales siendo muy común la existencia de páginas WEB no sólo para espacios publicitarios o de propaganda proselitista sino también con carácter interactivo o bidireccional.

Conjuntamente con este cambio en el rol tradicional del estado, se promueve el surgimiento de una administración pública diferente y un Derecho Administrativo novedoso donde prima la realidad sobre la ideología.

Este estado liberal o subsidiario al que me he referido debe no sólo asumirse como integrante de un mundo jurídica y económicamente globalizado sino también como receptor de todos los progresos tecnológicos que le permitirán desarrollar una modernidad al servicio de los ciudadanos.

Por otra parte, recordemos que el Estado moderno se encuentra en un período de transición entre una etapa de ajuste económico que ha provocado y provoca aún un aumento de la brecha de las desigualdades y una etapa de “deuda social” en la que deberá combinar el cumplimiento de objetivos económicos con los sociales. Este proceso es global en mayor o menor medida y vuelve a colocar a la política y al Estado en primer plano.

Pero esta apertura a las innovaciones tecnológicas obliga al replanteamiento de muy diferentes cuestiones que van desde la implementación de políticas para la adquisición de aquellas hasta la búsqueda de soluciones concretas ante los innumerables planteamiento que se suscitan con la aplicación de las mismas.

En concreto, a continuación analizaré someramente las situaciones que han sido objeto de estudio tales como las particularidades de la adquisición de recursos informáticos y nuevas tecnologías en la administración pública, las implicaciones del documento electrónico administrativo, la seguridad y la protección de datos y la conservación de los actos administrativos en archivo no tradicionales.

## PAUTAS DE CONTRATACION DE TECNOLOGIA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

Cuando se habla de modernización del Estado, generalmente se piensa en una gran inversión en recursos informáticos, principalmente hardware y software la cual no siempre va acompañada de una política y una estrategia global adecuada a las necesidades .

No dudo que el Estado, al ser una gran organización con manejo de grandes volúmenes de información, es una de las áreas más propicias para la aplicación de la informática y de tecnología de punta pero ello no puede llevar a una adquisición indiscriminada de equipamiento que al poco tiempo se transforma en obsoleto con la correspondiente pérdida de agilidad y competencia técnica.

Asimismo, esta inversión debe requerir la correspondiente capacitación de los agentes de la administración para permitir un mejor y más racional aprovechamiento de aquélla. De lo contrario, el objetivo perseguido con la incorporación tecnológica que es la eficiente y rápida gestión de la cosa pública, es neutralizado por una formación no adecuada, indiscriminada e irracional.

El Estado debe prever su política en materia de contrataciones informáticas y de tecnología de punta y arbitrar los mecanismos necesarios para que las mismas estén dotadas de celeridad y eficiencia especialmente en aquellas incorporaciones de tecnología que , por su complejidad u onerosidad requieren una mayor transparencia, racionalización y aprovechamiento de los fondos públicos.

Los procedimientos administrativos actuales no satisfacen los requerimientos de una administración rápida y eficiente como debe ser la del estado moderno inmerso en un intercambio de información. Esto se produce no sólo porque los mecanismos de contratación se demoran en el tiempo y en la burocracia provocando, en más de un caso, que la tecnología de punta se transforme en obsoleta e inoportuna sino también porque no existe o no se quiere que exista una modalidad que asegure la innovación tecnológica oportuna y conveniente y que sea algo más que el cumplimiento del paradigma de la modernidad.

Existen, en mi criterio ciertas pautas que deben ser tenidas en cuenta y que, a título de ejemplo son: la capacidad técnico financiera de la empresa proveedora y su solvencia moral, económica y técnica, características que aseguren la continuidad del asesoramiento, la compatibilidad con otros sistemas, el respeto por la normativa internacional en materia de patentes, licencias y propiedad intelectual, la actualización permanente, etc. Asimismo, es muy relevante los antecedentes de la empresa en el mercado y en especial su comportamiento en otras contrataciones lo que nos permite analizar el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, legales, fiscales y/o administrativas.

Se deben adecuar los controles existentes en las sucesivas etapas de una contratación - sea directa o por licitación- y, además, los mismos deben mantenerse una vez puesta en marcha la inversión a los efectos de lograr una eficiente aplicación de la tecnología adecuada al cumplimiento del objetivo previsto en el momento de su incorporación.

No pretendo en este artículo agotar este tema de por sí muy complejo y extenso y al cual me he referido en otros trabajos (ver bibliografía citada). Es mi intención simplemente repensar el hecho de que la globalización y el intercambio de información nos exige el dominio y el conocimiento de tecnología para lo cual el Estado no sólo debe capacitar a sus agentes en la aplicación que de ella se haga sino dotar a sus cuerpos técnicos y consultivos de herramientas que les permitan mantener un cierto equilibrio en la negociación y que, fundamentalmente le proporcione la cuota de transparencia que la sociedad le exige como respuesta al manejo de sus fondos y de sus voluntades políticas. Una dependencia en materia tecnológica puede ocasionarle al Estado graves perjuicios por dejar al libre arbitrio funciones y objetivos que le son indelegables como así también datos que requieren su protección porque en ellos está el destino de la sociedad.

## IMPLICACIONES DEL DOCUMENTO ELECTRONICO ADMINISTRATIVO

¿Cómo se manifiesta la actividad administrativa? En actos administrativos de menor o mayor complejidad que hacen a la operatividad, gestión y servicio propio de la actuación del Estado. Dicha complejidad viene generalmente justificada por la garantía de imparcialidad y por la tutela del interés público. El procedimiento administrativo involucra enormes volúmenes de datos, múltiples instancias preparatorias y consultivas, intervención de numerosos agentes, todo

ello con el objetivo de cumplir las funciones específicas del Estado en un marco de eficiencia y transparencia que garantice la seguridad jurídica.

La incorporación de la informática a la actividad administrativa no plantearía, en principio, diferentes cuestiones que aquellas que se suscitan en una gran organización privada a no ser por la función de incontestabilidad que deben cumplir estos actos en cuanto manifestaciones de la voluntad estatal. El reemplazo del papel por el documento electrónico no produce los mismos efectos en el mundo privado que en el ámbito público. Ello así porque si bien toda actividad debe tender a perpetuar su contenido, en el derecho público, el formalismo y la necesidad de materialidad son aún mayores porque hacen a la certeza pública.

La irrupción de la informática en un mundo como el jurídico caracterizado por el uso del papel como soporte documental y basado en un formalismo riguroso pone en crisis la propia noción de documento y si esto se traslada al ámbito estatal la cuestión se complica por la necesidad de protección del valor fe pública e integridad del documento administrativo.

Actualmente es común el uso de la informática en la gestión estatal, a nivel contable, en la formación y administración de bases de datos pero todavía no se utiliza en la formación, emisión, publicidad y conservación del acto administrativo. Estamos en presencia de un nuevo desafío: la elaboración de una teoría del acto administrativo electrónico.

La mayoría de las legislaciones administrativas requieren que el acto se realice en forma escrita donde conste el autor, la fecha, la firma, y otros requisitos formales además de la motivación, la causa, el organismo emisor, etc. Para que el acto administrativo electrónico pueda ser reconocido como documento se debe asegurar la inalterabilidad de los datos y de su procedimiento, la integridad y fidelidad de su contenido, entre otras.

Hasta el momento en Argentina no se ha realizado una reforma legislativa integral que recepte la validez del documento electrónico si bien numerosa jurisprudencia y fundamentalmente la práctica admiten su presentación en juicio.

En el ámbito público, un paso importante se ha dado con la sanción de la Ley de Presupuesto de 1995 ( Ley Nro 24624) que, en su artículo 30 prevé la destrucción de los documentos en soporte papel pertenecientes al Archivo

General de la Nación, organismo que testimonia cada uno de los gastos realizados por el Estado Nacional. Este procedimiento sólo se lleva a cabo luego de la digitalización y archivo de los mismos en soportes magnéticos que aseguran la integridad y la inalterabilidad del contenido del documento.

La tecnología digital ha traído aparejada esta posibilidad que pone fin al almacenamiento de millones de legajos en papel siendo el original un documento electrónico en un disco óptico. El procedimiento someramente es el siguiente: el expediente administrativo es escaneado y la imagen digitalizada pasa a una oficina de control pasando el cual, se labra el acta de destrucción del documento y el documento papel desaparece siendo el auténtico aquel incorporado en el disco. Es de esperar que esta práctica se difunda entre los organismos públicos y pueda encararse una reforma integral del procedimiento administrativo que permita el tratamiento electrónico del acto administrativo desde su emisión.

Una cuestión que preocupa a los administrativistas es la relativa a la firma que, entre otras condiciones, otorga al acto administrativo validez. ¿Qué pasaría si un funcionario firmara sobre el teclado de su computador personal convalidando un acto abandonando totalmente el papel?. Aún estamos lejos de admitirlo pero sin lugar a dudas a corto plazo esta es una de las cuestiones que requerirán nuestra consulta. La firma digital o electrónica será otra de las innovaciones tecnológicas que nos obligará a pensar en esta transformación del derecho inevitable y, por otra parte fascinante.

## SEGURIDAD Y PROTECCION DE LOS DATOS Y DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El Estado no se ha mantenido apartado de los cambios que se han suscitado en materia de comunicaciones y prueba de ello es la implementación de redes entre diferentes organismos y como producto de la globalización, la inclusión en Internet de algunos bancos de datos estatales.

Esta apertura y transparencia administrativa conlleva la responsabilidad del Estado por la seguridad de sus sistemas y por la protección de los datos. Con la aparición del tratamiento electrónico de la información y con el crecimiento masivo de las redes de interconexión, la dependencia de las organizaciones respecto de sistemas de seguridad se ha vuelto crítica y más, en el caso del Estado

donde están en juego cuestiones relativas a la seguridad nacional y a los derechos personalísimos de los ciudadanos.

Entonces, ¿cómo garantizar la confidencialidad y la disponibilidad de la información existente en el Estado? Sin lugar a dudas, parece imprescindible recurrir a métodos avanzados de cifrado o encriptado que atiendan al problema de la confidencialidad, o sea, acceso sólo al autorizado, a la autenticación que se refiere a la certeza del origen del mensaje y a la integridad o sea la posibilidad de modificar los datos o que la información transmitida sólo pueda ser modificada por personas autorizadas.

Si a la actividad administrativa no se le aplican las mejores tecnologías en materia de seguridad, si el Estado moderno no invierte en capacitación y auditorías de seguridad, no podrá asumir el nuevo rol que los avances en comunicación y el intercambio de información le deparan.

Asimismo, la apertura de los bancos de datos públicos han conducido al Estado a tomar recaudos para la protección de los mismos asumiendo una responsabilidad refleja por el hecho de sus agentes y receptando en algunos casos constitucionalmente, institutos como el habeas data presente en la mayoría de las legislaciones modernas.

## CONCLUSIONES

La globalización, las innovaciones tecnológicas, el intercambio de información nos presenta un nuevo mundo, de cambios vertiginosos en el cual, como pensadores jurídicos debemos poner todo nuestro conocimiento y creatividad para vivir este desafío.

El Estado se ve inmerso en este torbellino de cambios con una estructura rígida, aún sacudida por los ecos de una reforma más aparente que real, con la cual debe enfrentar las funciones que le son indelegables y que hacen a su verdadera esencia.

La eficiencia, la transparencia, y la seguridad jurídica son el marco en el cual debe desarrollar su actividad y el cumplimiento de sus objetivos incorporando todos los avances tecnológicos sin descuidar las características propias de su actuar.

La modernidad que le impone un mundo globalizado y tecnificado le exige combinar un sistema económico liberal, una reforma racional de sus estructuras con una sociedad que le plantea como compromiso un retorno a un sistema político que permita el cumplimiento de objetivos sociales además de los económicos.

