

II. EXTRANJERO

INFORMATICA Y ADMINISTRACION PUBLICA

SUMARIO: 1. La sociedad civil y la aparición de los ordenadores.—2. Incidencia sobre la Administración pública y la actividad administrativa.—3. El principio de las nuevas relaciones entre la Administración pública y la industria electrónica en Japón.—4. La automatización administrativa y las dos dimensiones de desarrollo.—5. Situación actual de la automatización de la Administración pública en Italia.—6. El control lógico-informático sobre los textos normativos.—7. La primera Ley sobre el procesamiento electrónico del Derecho.—8. La protección de la intimidad de las personas privadas y de las personas jurídicas públicas.—9. El proceso de racionalización de la Administración pública en el Estado moderno.—10. El ordenador como «nuevo funcionario» en la automatización administrativa.—11. Los inconvenientes derivados de los procedimientos administrativos automatizados.—12. Los ordenadores y la Administración de justicia.—13. Un informe sobre los problemas del progreso tecnológico en la Administración pública.—14. La inversión de tendencia en las relaciones entre la Administración pública y la sociedad por lo que se refiere al sector informático.

1. Desde la publicación del libro de G. F. HEGEL, *La filosofía del Derecho* (1821), la distinción que el autor formuló entre «sociedad civil», o sea, el conjunto de las relaciones sociales concernientes a los intereses de los individuos, de los grupos y de las clases sociales, y la «sociedad política», o sea, el Estado, que concierna a los intereses de los ciudadanos y que gobierne a la sociedad civil mediante la Administración Pública compuesta por funcionarios públicos, se ha hecho cada vez más conocida y ha sido aplicada con utilidades metodológicas distintas.

La presencia y la funcionalidad del ordenador en la sociedad contemporánea también pueden considerarse desde este doble punto de vista. La llegada de la electrónica y de la informática en el campo de la economía, en el que los principios científicos en los que ellas se basan se han adaptado a varias aplicaciones tecnológicas, es un acontecimiento que marcó de modo decisivo la transformación de la sociedad industrial avanzada. Hoy en día, en la sociedad de masa, la producción de bienes y servicios y el mismo progreso económico general están condicionados, de modo irreversible, por la estructura tecnológica que representan los ordenadores. Puede afirmarse que el ordenador mismo constituye un nuevo personaje social colectivo; éste es el interlocutor y el intérprete de la sociedad de masa como sociedad productiva, que ya considera el ordenador como su símbolo más representativo. En efecto, gracias a él el hombre puede dominar el mundo de las máquinas que él mismo creó: la automatización de los procedimientos de producción industrial y de distribución de los productos acabados permite ordenar, o sea racionalizar, los sistemas complejos. El ordenador

electrónico, provisto de «inteligencia artificial», es el instrumento de que el hombre puede valerse para gobernar las máquinas y los sistemas de organización en los que éstos han sido insertados. El ejemplo más evidente es el de los sistemas de comunicación con satélites artificiales, en los que el empleo del satélite, la transmisión de sus datos, como la utilización de las informaciones recibidas están dirigidas mediante un ordenador.

2. La incidencia de la nueva tecnología en el sistema de relaciones constituido por las relaciones entre los intereses privados y el interés público general, o sea, entre los ciudadanos y el Estado, no es aún tan importante como la que se verificó en la sociedad civil. Se puede decir que existe un desfase entre las dos formas de organización social, y que la evolución de la Administración pública es más lenta que la de la organización de la sociedad civil; sin embargo, hay que reconocer que también en el sector de la Administración pública se está efectuando una profunda transformación, y que el ordenador representa un nuevo tipo de funcionario público, evidentemente en sentido metafórico. Este constituye un nuevo punto de referencia en el procedimiento administrativo, y la información asume un nuevo carácter formalizado.

El carácter de la nueva forma constitutiva que el nuevo instrumento electrónico habría impuesto a la estructura de la Administración pública, ya fue indicado hace veinte años por algunos estudiosos de Derecho administrativo. De 1957 a 1959, «La Revue administrative» publicó en cinco fascículos un largo ensayo de Lucine MEHL sobre *La cybernétique et l'administration*, inspirado por una evaluación prudente y crítica de los desarrollos posibles. En Francia mismo se publicó, veinte años después, el famoso informe de Simon NORA y Alain MINC, *L'Informatisation de la société* (editorial La Documentation française, París, 1978), que marca un punto de llegada y ofrece amplias perspectivas al futuro de la informática y de la telemática, aun en el sector de la Administración pública.

Se ha citado el ejemplo francés, pero podrían también citarse otros países: mas no debemos hacer un tratado doctrinario sino una exposición de los problemas prácticos que se han presentado al examen de los observadores y de los operadores en los sectores de la Administración pública que han sufrido el impacto provocado por la instalación de los ordenadores en las oficinas. Se puede afirmar y se sabe que la nueva tecnología informática aún no abarca todo el campo de la gestión administrativa, esto también constituye un problema que ha de tomarse en consideración: ¿a cuáles factores se debe este límite?

3. El interés de la Administración pública por el ordenador fue suscitado por la capacidad y la eficiencia que éste demuestra en sus aplicaciones prácticas, aparte de las científicas. En Japón, el primer ordenador fue instalado en 1958 en las oficinas del servicio meteorológico; luego, la compra de ordenadores para las oficinas públicas se difundió cada vez más rápidamente. Se cita la experiencia japonesa no sólo porque Japón está en la vanguardia de los equipos electrónicos, tanto en el campo científico como en el industrial y comercial, sino, sobre todo, porque en Japón se dictó la primera «Ley de medidas urgentes para fomentar la industria electrónica».

de 11 de junio de 1957, núm. 171, modificada posteriormente por la Ley de 4 de junio de 1964, núm. 95.

Tal como estaba previsto en la misma, dicha Ley agotó su vigencia el 31 de marzo de 1971, siendo inmediatamente sustituida por una nueva Ley que entró en vigor el 1 de abril de 1971. Además, el Gobierno japonés dispuso con un Decreto del 6 de noviembre de 1963, privilegiar la compra del producto de la industria japonesa para la utilización de las oficinas públicas y el 30 de agosto de 1968 aprobó un «Plan para la utilización de los ordenadores en los ministerios y las oficinas del Gobierno», basado en seis puntos.

El primer punto preveía la utilización sistemática y orgánica de la informática en los distintos ministerios y organismos gubernativos; el segundo, la creación de centros interministeriales para el procesamiento de los datos; el tercero, la creación de archivos magnéticos, utilizables conjuntamente mediante una red de conexión interministerial; el cuarto, la estandarización de la recopilación, de los soportes y de los programas en los distintos ministerios; el quinto, la formación constante y uniforme del personal de los centros de cálculo; el sexto, la creación de un sistema para la utilización del ordenador a alto nivel.

El ejemplo japonés es muy indicativo de la relación entre progreso de la sociedad civil y adecuación de la Administración pública, y de la conexión estrecha que existe entre ambas en el sector de la informática, con una influencia recíproca sobre el desarrollo y la producción. El *Proyecto para el año 2000* de una sociedad computerizada, elaborado por el *Japan Computer Usage Development Institute* (Tokio, 1972), confirma esta conexión y muestra el impulso que la sociedad civil puede recibir de la difusión de la informática en el campo administrativo.

4. De estos datos significativos, resulta evidente que el interés de la Administración pública de las sociedades industriales avanzadas por el nuevo sector de la tecnología electrónica y de sus aplicaciones incluso en el sector de las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares, constituye el carácter innovador y distintivo de los servicios administrativos de nuestros tiempos. Trátase de ese proceso de transformación que se indica como «automatización administrativa», por analogía con el nuevo procedimiento de «automatización industrial».

Este interés se manifiesta en dos direcciones: la primera es la dirección externa, o sea, el interés de la Administración pública por el nuevo sector productivo de la tecnología electrónica e informática, expresada jurídicamente con una legislación destinada a establecer el control sobre la producción y la gestión de los ordenadores, que se ejercita esencialmente sobre los «bancos de datos». La segunda dirección es la de la toma de posesión, por parte de la Administración pública misma, de los métodos y de los instrumentos de la tecnología informática actual en vista de una aplicación en la Administración pública, lo que lleva justamente a la automatización administrativa.

La distinción entre las dos direcciones, o dimensiones, del desarrollo jurídico-administrativo, la externa que relaciona la Administración públi-

ca con los nuevos intereses y las nuevas exigencias de la sociedad civil, y la interna según la que la Administración pública trata de comparar su eficiencia y productividad con el sistema de las relaciones existentes y operantes en la sociedad civil. No obstante, ésta ha de considerarse como una distinción puramente convencional o relativa. Esta no puede considerarse como absoluta, ya que existe un terreno común en el que los dos planos se sobreponen, como veremos a continuación, por lo que no se les puede distinguir claramente. Sin embargo, se propone esta distinción para demostrar que las dificultades de la Administración pública en adaptarse al mundo de la informática se deben al hecho que el proceso de transformación que ésta sufre ha sido hasta ahora un proceso inducido, o sea, originado por la transformación en curso en la sociedad civil.

5. Para establecer un punto de referencia preciso de los problemas que plantea la gestión de los centros de procesamiento electrónico por parte de la Administración pública, consideramos oportuno valernos de los datos más actualizados de que disponemos, como los de la situación italiana, proporcionados recientemente (junio de 1982) por el Provveditorato Generale dello Stato en su publicación sobre *L'Automazione dell'amministrazione dello Stato* (Istituto Poligrafico dello Stato).

En el ámbito de la Administración pública italiana existen actualmente 131 centros de procesamiento de datos, equipados con un total de 204 sistemas de *general purpose* (GP), 5.070 ordenadores y 11.281 terminales. El 67 por 100 de todos estos equipos pertenece a la categoría GP, el resto está constituido esencialmente por miniordenadores. Pero sólo el 20 por 100 del total de los ordenadores en uso utiliza las funcionalidades más avanzadas de *bases de datos, comunicación de datos y distribución de tiempo*, mientras que el 25 por 100 emplea un *software* ya obsoleto porque los equipos pertenecen a generaciones de ordenadores ya anticuadas.

En 1981, los gastos globales sumaban 378.892.000.000 de liras, y se repartían de la manera siguiente: el 33 por 100 para el alquiler y la compra de maquinarias y programas; el 50 por 100 para gastos de personal; el 4 por 100 para las líneas de transmisión de datos; el 13 por 100 para gastos varios. El costo de gestión y utilización de los equipos periféricos, conectados con el centro, representa el 40 por 100 de los gastos globales.

En Italia, la coordinación de la gestión administrativa de los ordenadores compete al Provveditore Generale dello Stato, quien se vale de las oficinas especiales de las Administraciones centrales para los problemas de la automatización de los servicios, oficinas que instituyó el Ministerio de Hacienda, con Decreto del 13 de abril de 1981. Estas oficinas funcionan como «órganos intermediarios» entre la Administración pública y el Provveditore Generale dello Stato. Este se sirve de la función consultiva de dos comisiones constituidas por funcionarios y expertos; ambas se han formado con decretos ministeriales del 22 de noviembre de 1980: la Comisión para la coordinación y la promoción de las iniciativas de automatización, presidida por un alto magistrado (Vittorio Novelli) y la Comisión para la automatización de los servicios de la Administración pública, presidida por el Viceprovveditore Generale dello Stato.

6. Los efectos de la nueva simbiosis entre la Administración pública y la tecnología informática han sido múltiples, y ya han originado una amplia literatura de carácter sociológico, político y jurídico. En este punto, el ámbito de la investigación se limita al problema del control y de las relaciones de la Administración pública con la sociedad civil en lo que se refiere a la informática.

Una primera consideración de tipo metodológico concierne a la nueva relación que se fue estableciendo entre la Ley o la disposición administrativa, compuesta por palabras dirigidas a los funcionarios, que son seres humanos, como órdenes o instrucciones, y el ordenador que recibe, codifica, procesa y transmite esos textos legislativos o administrativos, pero que no los aplica, pues su aplicación concreta al supuesto de hecho requiere siempre una iniciativa de parte del interesado o una intervención de parte del juez o del funcionario correspondiente. En el campo de la automatización industrial, al contrario, las disposiciones dadas a las máquinas encuentran su aplicación inmediata.

Sin embargo, el ordenador se convierte en una conexión, en un puente con modalidades obligatorias de ejecución, y esta condición introduce una nueva exigencia de racionalización, una especie de control automático efectuado por el ordenador sobre los textos que recibe. En efecto, la lógica informática no admite repeticiones, pues éstas se reducen a una fórmula unificada, ni contradicciones, pues éstas resultan inmediatamente evidentes en el procedimiento. De esta manera, el ordenador provoca una «transparencia» en el conjunto de las normas jurídicas, cuyo «espesor» se debía a la gran cantidad de normas existentes, muchas de las cuales eran desconocidas al investigador, ya que las normas precedentes, aunque en vigencia, estaban continuamente superadas por las nuevas. En cambio, gracias al ordenador, es posible investigar contemporáneamente (y no en una sucesión de tiempo como lo hacía el investigador humano) todas las normas vigentes de un universo jurídico, compararlas inmediatamente entre sí, determinar las incompatibilidades y evidenciar las lagunas y las redundancias. Por esto, el ordenador representa un remedio a la crisis de la información jurídica que se siente de manera preocupante en la sociedad de masa contemporánea, dada la inflación de las normas y el entrecruzamiento de los ordenamientos.

7. Como ya lo hiciera notar agudamente Lee LOEVINGER en 1962, en su artículo publicado el mismo año en la revista «MULL - Modern Uses of Logic in Law», si los ordenadores se utilizan sólo para acumular un número cada vez mayor de datos de información jurídica, sin que puedan efectuar ellos mismos una selección del material, servirán únicamente para aumentar la confusión, ya que los juristas quedarían simplemente sumergidos por la cantidad de datos proporcionados por la memoria ilimitada del ordenador. Recurrir al método de investigación informática impone, por tanto, una reforma profunda y una reorganización del sistema jerárquico, rígido y tradicional, de clasificación de las reglas de comportamiento jurídico, que deberán reordenarse desde su fase de producción sobre una base de colocación sistemática y racional. Por esto, LOEVINGER hablaba con agudeza del ordenador en función de la búsqueda de los datos jurídicos,

como de una «maquinilla de afeitar electrónica de Occam», o sea, vincularlo al principio de lógica enunciado por el filósofo inglés que, según el cual, «no se han de multiplicar los conceptos sin que sea necesario».

Con el progreso de la automatización administrativa, los operadores sintieron la necesidad de una simplificación preventiva del material textual jurídico; esta exigencia se formuló por primera vez en la Ley del 5 de septiembre de 1969 del Estado (*Land*) de Baviera de la República Federal Alemana, titulada «Principios provisionales para la redacción de disposiciones que pueden procesarse electrónicamente». En efecto, ésta prescribe una nueva forma de control que no es jurídico-formal sino tecnológico, sobre la emanación de las normas de carácter administrativo.

La Ley bávara consta de seis artículos, cada uno se subdivide en apartados que prescriben que al emanar disposiciones hay que atenerse a los principios de: 1) simplicidad y generalidad de las disposiciones; 2) unidad y constancia de las disposiciones; 3) recopilación de datos comprobados y regularidad de los comportamientos prescritos; 4) carácter unívoco de las disposiciones, evitando términos iguales para indicar conceptos diferentes y contradicciones lógicas; 5) evitar formalidades inútiles, como la suscripción de los actos administrativos procesados electrónicamente y la reserva de aprobación del acto ya definido; 6) la participación de especialistas en informática en la preparación del acto administrativo o legislativo.

8. Hasta la actualidad, el interés primario de los controles públicos sobre los ordenadores como productores de programas, era la defensa de la intimidad, o sea, de la tutela del derecho de acceso y de rectificación por parte del ciudadano sobre los datos concernientes a la propia persona y puestos a disposición por la Administración pública; así como la tutela correlativa del secreto sobre los datos disponibles de parte de los funcionarios encargados de recopilar y transmitir los datos. Es decir, que se tuvo en consideración, sobre todo, el derecho subjetivo de libertad del individuo, considerado como un nuevo «derecho de libertad informática».

A medida que la memorización de los datos se extiende de las personas físicas a las empresas, a los grupos sociales, a las instituciones mismas, se hace cada vez más evidente la imposibilidad práctica y formal de excluir las personas jurídicas y las entidades de hecho mismas de estas formas de prevención y protección contra el empleo abusivo del procesamiento de datos. En efecto, la tutela de la intimidad no se puede limitar a cada individuo, excluyéndolos de las formaciones sociales a las que pertenecen y en las que realizan completamente su personalidad, aunque en forma colectiva y anónima. Por esto, intereses no sólo económicos sino también sociales y morales de las personas imponen que se amplíe la esfera de protección de la *privacy* y el control sobre los bancos de datos.

Esto resulta evidente si se toma en consideración la exigencia de seguridad requerida por la mayor persona jurídica, el Estado, por lo que se refiere a los datos de seguridad militar, policíaca y económica concernientes a sus distintas administraciones. Por otra parte, el Estado, por motivos de interés público, ha de valerse de sus facultades de información y de sus poderes para la protección de la colectividad, aun perjudicando la esfera

de intimidación individual: por ejemplo, para afrontar las epidemias debe valerse de las informaciones de carácter sanitario que posee, para identificar ingresos ilícitos debe recurrir a las informaciones de carácter financiero, etcétera. Por ello, el control administrativo se efectúa en doble sentido, y en consecuencia, la tutela pasa del aspecto subjetivo (refiriéndose a personas individuales o colectivas) al aspecto objetivo de la tutela de los programas de información.

9. La adopción de los ordenadores como nuevos instrumentos de la Administración pública implica no sólo una reorganización de las tareas de las oficinas públicas investidas con nuevas funciones desconocidas antes, sino también una diversidad de preparación y desempeño de las funciones del personal administrativo, de cara a la nueva relación entre el hombre y la máquina.

Como dijimos antes, con una imagen voluntariamente paradójica, el ordenador representa un nuevo tipo de funcionario, dotado de un celo incansable y sin ninguna debilidad humana. O mejor dicho, éste representa un nuevo modelo de funcionamiento del aparato tecnocrático del Estado moderno, caracterizado —como observaba a principios de siglo el gran sociólogo Max WEBER— por un constante proceso de racionalización. Por ello, el ordenador puede considerarse como un símbolo de dicho proceso, según el cual la Administración misma se considera como un sistema complejo de tipo informático. Esta consiste, por tanto, en un procedimiento de formación, transmisión y difusión de los datos simbólicos (las normas) y de mensajes (las disposiciones de actuación contenidas en las circulares administrativas), relativos a la acción humana. De ahí que, desde el análisis efectuado por Karl DEUTSCH en su libro *The nerves of government* (Nueva York, 1963), la ciencia de la Administración tienda a considerar el Estado según un modelo informático de procesamiento programado de datos concernientes a la información, comunicación y decisión de los comportamientos políticos y administrativos.

De esta manera, la nueva imagen (aún no realizada en la práctica) de la nueva Administración pública se introduce en el marco global de las estructuras de organización de la sociedad tecnológica. Una prueba de ello podría ser la rápida transformación de los servicios de comunicación postal (hoy en día también telefónicos y en el futuro, telemáticos, o sea, con transmisión sobre videoterminals). La organización de los servicios de telecomunicaciones, primero privada y luego estatal con correos, carteros y telefonistas, que establecían relaciones directas con los clientes, se está transformando en una red automatizada.

10. Han pasado veinte años de experiencia desde el principio de la transformación de la Administración pública tradicional (basada en el binomio hombre-papel) hasta la nueva fase de la Administración automatizada, en la que el ordenador sustituye (aunque parcialmente) ya sea el elemento humano, efectuando directamente los cálculos y las comparaciones exigidos por un acto administrativo, así como el elemento papel, ya que la memoria magnética sustituye los archivos y el medio de comunicación es el impulso eléctrico. Sin embargo, dado que se ha demostrado que el

ordenador actúa siempre de modo mimético, o sea imitativo, y no creativo respecto a la inteligencia humana, se le ha definido *simia hominis* (V. FROSINI, *Cibernetica, diritto e società*, IV ed. Milán, 1978, págs. 104-105). Esto vale, en particular, para el nuevo funcionario electrónico: el ordenador posee una inteligencia artificial, es decir, mecánica y mnemotécnica, pero no posee una capacidad de iniciativa y decisión, y, por tanto, no puede tener ninguna responsabilidad. El problema de los controles, esto es, de las autorizaciones (y de las sanciones eventuales), sobre la gestión administrativa automatizada sigue siendo, en consecuencia, un problema jurídico referido al momento inicial y al momento final de cualquier procedimiento administrativo, es decir, cuando interviene el funcionario personalmente.

El problema de los controles que efectúa la Administración pública sobre sí misma, es decir, sobre el propio funcionamiento (conformidad de las actas con los originales, validez jurídica de los documentos) fue, sin embargo, condicionado por la introducción del procedimiento automatizado de reproducción y procesamiento del acto. Por esto, la responsabilidad administrativa se configura también como responsabilidad tecnológica del funcionamiento de las máquinas que utiliza la Administración pública: de esta manera el problema deja de tener una configuración convencional (conservación de los registros, precisión de los cálculos) y asume la nueva figura del técnico informático, que es el nuevo personaje de la Administración. Este ha sido considerado hasta ahora en una posición auxiliar, pero la complejidad creciente de las tareas confiadas a la gestión administrativa implicará una participación y una corresponsabilidad cada vez mayores.

11. El progreso tecnológico de los ordenadores electrónicos, que se integró en el proceso de desarrollo de la Administración pública, ha originado no sólo ventajas sino también inconvenientes conforme al llamado «Matthew effect», según el cual quien es poderoso se hace cada vez más poderoso, aun en el error. En el caso de la automatización administrativa, se verificaron los «efectos negativos» del aumento del poder de la Administración.

Antes de nada puede observarse que el costo de la gestión administrativa aumentó en su conjunto: la llegada de los ordenadores implicó gastos adicionales de equipos, de personal y de costos de servicios, dado el aumento producido en la complejidad del sistema. Contrariamente a lo que ocurrió de hecho en las empresas privadas, en las oficinas públicas no hubo reducción ni de personal ni de material, como resulta de las investigaciones llevadas a cabo sobre esta cuestión. Además, el costo unitario del servicio aumentó para los usuarios, y junto con él, en general, por lo menos, aumentó la dificultad de acceso al servicio, ya que faltó la mediación del funcionario, de cuya ayuda se disponía antes para rellenar los módulos, los formularios, etc., que ahora le corresponde hacer al usuario. En efecto hay que tener en cuenta que el procedimiento administrativo se ha reorganizado y orientado según las nuevas exigencias de la automatización que obliga a respetar esquemas rígidos y predeterminados. Por otra parte, el usuario puede tener una dificultad mayor en obtener una rectificación o una ade-

cuación a las condiciones que exige, dado que el interlocutor es el ordenador, sujeto a la disciplina de la programación informática: caso frecuente en los servicios públicos.

Por ello, debe reconocerse que, aun en el campo de la Administración pública, el poder tiende a centralizarse y a aumentar en relación a la mayor disponibilidad de instrumentos tecnológicos, mientras que los fragmentos de la sociedad no organizados pierden o ven disminuir su participación en la gestión pública del poder. Existen posibilidades alternativas de descentralización, con la relativa posibilidad de una responsabilidad mayor del usuario, pero la elección es de carácter político y no puramente racional.

12. Digno de atención es, igualmente, el sector relativo a la Administración de Justicia, cuya tarea es proporcionar un servicio público cuyo contenido es el bien jurídico, y en el que la llegada de los ordenadores implicó análisis particularmente interesantes, ya que concernían tanto al aspecto tecnológico del aumento de rendimiento del servicio como al aspecto jurídico del contenido.

Ante todo debe distinguirse entre dos tipos de aplicación de la tecnología informática en este sector: en efecto, existe la informática jurídica y existe la informática judicial propiamente dicha. La informática jurídica consiste en la aplicación de las metodologías de la automatización, como el *information retrieval*, al material jurídico: por ejemplo, la búsqueda automática de las normas, de las sentencias (válida para los sistemas jurídicos basados en el *case law*, pero útil también en los sistemas de *code law*) y evidentemente, de los textos doctrinales para las referencias bibliográficas. Existe también la informática judicial que concierne, en cambio, a los procedimientos de carácter administrativo, y que incluye la sucesión y la distribución de las causas y su asignación a los tribunales según criterios objetivos; la elaboración de listas en base a índices de referencia en materia de concursos o competencias (como en el derecho de quiebra), y otras formas de racionalización de la actividad judicial.

Además, el ordenador ha permitido acelerar y precisar varios procedimientos de la vida jurídica: por ejemplo, los formularios contractuales de los notarios, los certificados catastrales y los ficheros judiciales, etc.

En estos casos resulta evidente la transformación debida a la adopción del procesamiento automático como criterio objetivo, pero también se evidencian los límites de disponibilidad de la gestión con metodologías informáticas aplicadas, ya que éstas no pueden ir más allá de la dimensión cuantitativa, y de la producción repetitiva de actos. Sin embargo, se puede decir que, en ciertos aspectos, la Administración de Justicia está en la vanguardia de la automatización administrativa no tanto por su extensión, ya superada en otros sectores administrativos, sino más bien por su fuerza de innovación, que introduce en el mundo del Derecho las nuevas dimensiones de la juritécnica y del Derecho informático.

13. El señor Diego Siclari, Provveditore Generale dello Stato en Italia, cuyo cargo lo pone en el vértice de la responsabilidad en lo que se refiere a la administración y gestión de los ordenadores en la Administración pública,

ha hecho un compendio de la problemática actual debida a la relación entre la informática y la actividad administrativa. Se trata del informe que el señor Siclari presentó en un seminario de estudios organizado por el INFORAV y que tuvo lugar en Roma, el 23 de abril de 1981, y en cuyos debates participó también quien esto escribe.

Debe subrayarse también, especialmente, el cambio significativo que se ha verificado, en los últimos veinte años, en las relaciones entre informática y organización burocrática. Mientras que a principios de los años sesenta se consideraba el problema de la utilización de las nuevas estructuras electrónicas y de los métodos de automatización corrientes como una aportación de eficiencia externa, y, por tanto, de la necesaria adecuación de los procedimientos concernientes al sector público en los esquemas rígidos de máquinas proyectadas para su empleo en empresas industriales y productoras de servicios privados, luego esta relación ha cambiado. En efecto, la evolución de los sistemas informáticos más flexibles que los precedentes, permite efectuar una programación en el interior de la Administración, adaptando los equipos y las aplicaciones a la realidad administrativa existente, condicionándolos, en consecuencia, a los sistemas administrativos, pero facilitando así el proceso de racionalización y de valoración de su eficiencia. De esta manera, las estructuras informáticas no sólo se introducen en la actividad administrativa sino que también son funcionales a efectos del progreso de la automatización administrativa considerada como modelo.

Los sistemas informáticos introducidos en los distintos departamentos del sector público se han utilizado esencialmente para la recopilación de datos informativos de base, para su procesamiento y su archivo magnético. Sin embargo, en la Administración se fueron desarrollando sistemas eficaces de comunicación, lo que permite la creación de una red de ordenadores interconectados que pueden comunicár entre ellos y acceder instantáneamente a una multiplicidad de informaciones conservadas en archivos repartidos territorialmente.

De esta manera se vislumbra la posibilidad de valerse de los instrumentos automáticos para la planificación, es decir, para las necesidades estratégicas de las direcciones generales; para la gestión de la dirección intermedia, gracias a una descentralización de los centros operativos conectados entre sí por las redes de terminales inteligentes; para la conducción de operaciones detalladas en las oficinas periféricas en sintonía con el equipo central, mediante sistemas de informática distribuida.

Del análisis realizado por el *Provveditore Generale dello Stato* resulta la implicación de la Administración pública en el progreso tecnológico, por lo que, según él, desaparecen las diferencias sustanciales que oponían con anterioridad el *manager* privado al administrador público, que se ha convertido no en un «superburócrata» sino en un especialista.

Sobre este punto se pueden formular, asimismo, algunas observaciones adicionales. Es cierto que los ordenadores constituyen un elemento de conexión, y hasta establecen una igualdad de funciones, entre el *manager* privado y el público. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que el administrador público está sujeto no sólo a predisposiciones normativas (también

el *manager* privado tiene que respetar las directivas impuestas por la empresa), sino incluso a un control formal sobre cada uno de sus actos administrativos; el *manager* privado, por el contrario, no se somete a este control ya que responde únicamente de los resultados.

Se trata, pues, de establecer los fines y los métodos de la gestión administrativa, permitiendo, sin embargo, a los administradores públicos actuar con iniciativa y rapidez de reflejos en el marco global de su actividad. De lo contrario, se correría el siguiente riesgo: mientras el ordenador se convierte en un instrumento de racionalización operativa y de una mejor penetración en la realidad compleja de la economía en manos del *manager* privado, éste también podría ser un elemento de entorpecimiento administrativo dados los nuevos procedimientos formales necesarios que aumentan la irracionalidad burocrática como resulta de las solicitudes cada vez más numerosas y de los formularios predispuestos con exceso de documentación para un procesamiento cruzado de datos informáticos.

Se ha dicho que el ordenador representa una forma de prótesis electrónica de la inteligencia humana, y se podría añadir también de capacidad de organización en el mundo moderno; pero la nueva energía mental y operativa proporcionada por la informática ha de disciplinarse de todas formas para aumentar la libertad.

14. Para concluir esta panorámica de las perspectivas que ofrece la introducción de los ordenadores en la Administración pública y para referirnos al punto más cercano del debate sobre este tema, nos basaremos en las declaraciones hechas en mayo de 1982 por el ministro encargado de la función pública y de las reformas administrativas en Francia, el señor Anicet le Pors. En efecto, gracias a la tradición administrativa que dio a toda Europa el modelo napoleónico, y gracias a la atención que prestó a la «informatización de la sociedad» y la Administración pública misma, Francia es un caso emblemático. En sus declaraciones (publicadas en *Informatique et Gestion*, núm. 133), el ministro citado subrayó que en Francia, la Administración se ha convertido en «el primer cliente de la industria informática» en beneficio de la industria nacional que ha proporcionado el 50 por 100 del parque de ordenadores. De esta manera, se confirma la tendencia que se ha manifestado desde las primeras experiencias en Japón.

Sin embargo, el ministro ya advirtió sobre el peligro de «la sumisión de la Administración a las tendencias que proceden del desarrollo de la industria francesa» confirmando, de esta manera, el cambio en las relaciones entre la Administración pública y la sociedad civil, a las que ya nos hemos referido. El ministro hizo también otra observación que refuerza dicho cambio y según la cual el 35 por 100 de los veinticinco mil funcionarios públicos, empleados actualmente en el sector de la informática, se contratan individualmente; mientras que, según el ministro, la Administración debería disponer de «un cuerpo de informáticos» reclutado por ella misma para cubrir sus cuadros administrativos.

CRONICA ADMINISTRATIVA

En la sociedad tecnológica el centro de gravedad de los intereses informáticos (producción, programación, ejecutivos) se desplaza hacia la Administración pública, aun en los países con régimen político liberal-democrático y con régimen económico de mercado, ya que la Administración pública se ha convertido en el cliente más importante que, dadas sus exigencias, impone a la industria de la informática sus directivas de desarrollo.

Vittorio FROSINI

Catedrático de Filosofía del Derecho

BIBLIOGRAFIA

