

REALIDAD ACTUAL DE LA INFORMATICA: REPERCUSIONES SOBRE EL INDIVIDUO Y SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA *

681.14: 35

Por ENRIQUE HERVAS CUARTERO

Sumario: 1. Introducción.—2. Bancos de datos.
3. Redes especiales para la transmisión de datos.—4. Formación de personal informático.—5. La informática y la libertad de los particulares.—6. La informática y la Administración pública.

1. Introducción

NO es este el momento de analizar detenidamente las características de la tecnología de los ordenadores, aunque sí podríamos aludir, como aspectos más característicos, a los cálculos siempre más rápidos, a las cada vez más numerosas terminales de telecomunicación y a los gastos constantemente decrecientes.

Es de destacar que los problemas de la tecnología de los ordenadores no son exclusivos de los países altamente industrializa-

(*) Este trabajo está basado en los artículos «La informática en los países de la OCDE», de H. P. GASSMANN, y «Los bancos de datos en la Administración pública: perspectivas e implicaciones políticas», publicados en la revista *El Observador de la OCDE* núm. 54.

dos— aunque sea en estos en los que la citada tecnología haya alcanzado la más elevada cota de perfeccionamiento—, sino que se extiende a todos los países que, en mayor o menor escala, utilizan ordenadores.

Hay dos aspectos especialmente indicados para aprovecharse de las ventajas de la tecnología de ordenadores: se trata de los servicios públicos estatales y de la ordenación económica en general.

A nivel nacional han sido las nuevas tareas asumidas por la Administración a raíz de la Primera Guerra Mundial, de la crisis económica del 29 y, sobre todo, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, las que materialmente la han obligado a adoptar las ventajas de la tecnología de los ordenadores, en un intento de racionalizar los actos administrativos en masa producidos por la Administración planificadora. Para realizar una planificación cada vez más racional, los Gobiernos han de disponer de datos cada vez más numerosos y más precisos sobre el funcionamiento de la sociedad. Estos datos deben ser buscados, recogidos, almacenados y difundidos. Pues bien, los sistemas de información funcionando sobre ordenadores están llamados a jugar un papel decisivo en este proceso.

Antes de seguir adelante hay que llamar la atención sobre un hecho que se está produciendo en algunos países. Se trata de la falsificación de los datos por motivos políticos. Ni que decir tiene que la planificación que se haga montada sobre ellos será un cúmulo de errores que puede producir funestas consecuencias.

Es especialmente necesaria, en esta materia, la información mutua entre los diversos gobiernos para tenerse al corriente de los progresos más recientes en materia informática. Para ayudar a los distintos países miembros en la ordenación de sus políticas y lograr un aceptable grado de coordinación, el Comité de Política Científica de la OCDE ha establecido un programa sobre la informática, según la recomendación formulada en 1968 por la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Ciencia.

Se ha creado un «Grupo informático» compuesto por altos funcionarios encargados de elaborar la política a seguir en materia de informática. Determinan las principales cuestiones y tenden-

cias políticas en esta materia y sus consecuencias sobre la acción gubernamental. No es preciso insistir en que constituyen un valiosísimo instrumento para todos los Gobiernos miembros.

2. Los bancos de datos

Es éste uno de los principales centros de interés de los estudios de informática de la OCDE.

Cuando se considera la automatización de la gestión de datos, se pueden examinar útilmente los numerosos campos de actividad de la Administración pública bajo tres rúbricas:

- La función ejecutiva, que implica generalmente un tipo repetitivo de manifestaciones de los datos (por vía manual o automática), aplicada a un flujo de informaciones preestablecidas. El margen de decisión es rigurosamente establecido de antemano.
- La función de planificación fija los objetivos, a continuación estudia y escoge entre diversas estrategias posibles para alcanzar dichos objetivos. Esta operación implica una libertad de juicio y una incertidumbre en cuanto a los medios y métodos adecuados.
- La función de información establece una unión entre ciertas tareas inherentes a las funciones de ejecución y de planificación, reuniendo, almacenando y comunicando las informaciones necesarias. Cuando esta función se confía a una unidad de la Administración pública que ejerce una función de organización, esta unidad recibe el nombre de banco de datos.

Estos bancos de datos procuran importantes ventajas, pues permiten que la información sea almacenada bajo forma numérica, adquiriendo así una gran flexibilidad y movilidad. Esta información puede ser fácilmente estructurada, reagrupada y transmitida, lo que permite dar una descripción simultánea de los diversos aspectos de un hecho determinado. Otra ventaja importante, desde el punto de vista económico, reside en el hecho de que coleccionar

varias veces los mismos datos en las diferentes metas es una operación costosa, donde la Administración pública no es la única a pagar los gastos, pues existen los gastos ocultos, pero muy importantes, que realizan las personas físicas y morales en su comunicación de datos a la Administración pública.

No obstante, también plantea importantes problemas, especialmente de índole técnica, organizativa y política. En cuanto a la organización, no hay que olvidar que los bancos de datos existen hoy donde antes existían expedientes y fichas manuales en distintos escalones administrativos. Teniendo además en cuenta la autonomía y el aislamiento de que gozaban estos expedientes y ficheros. Pues bien, la actual tecnología de gestión de datos va haciendo cada vez más fácil el enlace entre los ficheros y los bancos de datos. Y aún más, en el porvenir el sistema evolucionará hacia una integración de estos ficheros, horizontalmente entre los diversos servicios de una Administración y, verticalmente, entre los diferentes niveles jerárquicos.

La creación de bancos de datos ha resultado favorecida por la tendencia—favorecida por las técnicas de gestión de datos— a disociar las funciones de ejecución y de información. Esta tendencia se encuentra acentuada por las crecientes necesidades de datos destinados a la planificación, para cuya satisfacción son imprescindibles bases de datos unificadas.

El esquema orgánico de estos bancos de datos se basa en la creación de unidades administrativas autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque sometidos a los poderes de vigilancia y control, y especialmente a las directrices generales de actuación, de los órganos de la Administración central. De aquí se deriva una ventaja importantísima de los bancos de datos y se refiere a que, centralizando la función de información en la Administración pública, permite mantener la descentralización en las tareas de ejecución. Después insistiremos en este punto, pero conviene desde ahora retenerlo, pues puede ser uno de los pilares decisivos de la nueva Administración que se está gestando.

Podríamos referirnos a muy distintos ejemplos de bancos de datos en funcionamiento, pero sólo vamos a citar uno de los más significativos, el *New York State Identification and Intelligence*

System (NYS/IS), cuya principal tarea consiste en asegurar la unidad fundamental de los procesos de justicia penal, permitiendo que todos los organismos que la imparten en el estado de Nueva York puedan tener rápidamente todos los hechos pertinentes en el momento que son necesarios para tomar una decisión.

Por último, vamos a esbozar dos puntos a los que después dedicaremos más atención. Se trata de las consecuencias que pueden originar y que de hecho ya están produciendo en muchos países, la informática de gestión y los bancos de datos sobre las estructuras del poder público y sobre las libertades del ciudadano. Respecto del primer punto, los sistemas integrados de información han permitido volver a comprobar un hecho, que la posesión de información ha sido en todo tiempo (y lo sigue siendo) sinónimo de poder; por consiguiente, el cambio introducido en la marcha de la información por el enlace entre los bancos de datos provoca el riesgo de modificar el equilibrio de los poderes entre los diferentes niveles de la Administración. Con mayor razón, la secular polémica Parlamento-Administración se va a encontrar seriamente afectada y falseada, pues en tanto los textos legales fundamentales aún siguen afirmando la supremacía absoluta del Parlamento, como portavoz de aquella mítica voluntad general; la realidad nos lleva al predominio progresivo del ejecutivo, dueño de un volumen de información imprescindible para adoptar decisiones relacionadas y adecuadas.

Respecto de las libertades del ciudadano, quizá sea la intimidad personal el punto polémico por excelencia. Se ha expresado en muchos países el temor de una posible vigilancia generalizada de los ciudadanos y la opinión pública reclama una legislación nueva que impida la utilización abusiva de la información almacenada en los bancos de datos. El problema es ciertamente delicado por la posibilidad de que se cree una opinión pública que rechace los nuevos sistemas de gestión integrada de datos. Por esto la solución reside en que los poderes públicos elaboren políticas bien equilibradas que, aprovechando las ventajas que ofrecen los bancos de datos y la informática de gestión, evite las consecuencias dañosas. En todo caso ha de existir acuerdo unánime sobre un punto, y es que la gestión integrada de datos, como todas las nuevas técnicas que han revolucionado a la Administración y a

la sociedad en general, están al servicio del hombre en un intento de mejorar las condiciones de vida moderna y, por encima de esto, en un intento de facilitarle los elementos necesarios para que sea dueño de su propio destino.

3. Redes especiales para la transmisión de datos

El problema de las redes especiales para la transmisión de datos nos lleva a relacionar dos ramas de la técnica que hasta ahora permanecían separadas, se trata de la técnica de los ordenadores y el estudio de las telecomunicaciones.

En la actualidad, la tecnología de los ordenadores produce no solamente sistemas simples (reducidos a una unidad central de tratamiento con sus dispositivos de entrada y salida), sino sistemas mucho más complejos que posibilitan la utilización de puestos terminales muy alejados del ordenador propiamente dicho. Como es lógico, son necesarias líneas de transmisión que permitan este acceso a distancia. Hasta el momento presente los sistemas mandados a distancias funcionan sobre las líneas telefónicas, ajustadas o comunicadas con una central. Pero no creo que sea necesario insistir demasiado en la provisionalidad de esta fórmula, pues los sistemas telefónicos en funcionamiento fueron concebidos para la transmisión de la palabra y no para transmitir los datos numéricos elaborados por los ordenadores. Y no se trata sólo de este posible desfase técnico, sino que las líneas telefónicas, ya sobrecargadas, deben asegurar cada vez más la transmisión de los datos emanados de los sistemas de ordenadores. La consecuencia es un deficiente servicio a los usuarios; y no olvidemos que el servicio telefónico es un auténtico servicio público, dotado, necesariamente, de las notas de continuidad y regularidad y que persigue la utilidad del público. Con esto quiero decir que podría plantear problemas jurídicos este uso abusivo de las redes telefónicas por los ordenadores de datos.

Por todo esto será preciso instalar en breve plazo nuevos sistemas para la comunicación de datos y, en la mayor parte de los países miembros de la OCDE existen planes muy avanzados sobre las citadas redes especiales. Los países habrán de decidir

sobre la extensión y tipos de redes que hayan de instalarse. Entre las muchas dificultades que se plantean, destaca la previsión del volumen de datos a transmitir en el futuro.

4. Formación del personal informático

Este es uno de los problemas básicos y de más difícil solución que plantea la tecnología de los ordenadores. La cuestión no se plantea tanto a nivel de producción (ya que son pocos los países productores y han solucionado este problema), sino a nivel de utilización. Se trata de conseguir un personal no solamente capacitado, sino también provisto de una formación uniforme, de tal forma que su utilización sea fungible en los distintos países de la OCDE (y aun en zonas más amplias).

Consideraremos, sucesivamente, las personas o los entes que pueden impartir las enseñanzas, los métodos de formación, las dificultades inherentes a las carreras de la informática y la actuación de la OCDE.

a) Por lo que respecta al sujeto, este problema está en relación con la responsabilidad de los poderes públicos en materia de enseñanza. En aquellos países en los que la enseñanza es un servicio público, esto es, en aquellos países en que se ha publicado este sector existirá la exclusividad regalista en la prestación y, cada día más, el monopolio de hecho, dadas las especiales características y la decisiva importancia en el futuro de todos los países de las ciencias de la información. Ahora bien, este es el punto final de una evolución que comenzó con el amanecer de la era del ordenador en la que bastaba con algunos hombres de ciencia en las universidades. En un momento posterior, los constructores de ordenadores asumieron, necesariamente, la carga de formar especialistas para hacer funcionar sus máquinas. En la actualidad, como antes adelantábamos, es a los sistemas de enseñanza pública al que pertenece en adelante asegurar esta formación en la mayor parte de los países, en un intento de evitar las graves escaseces de personal informático cualificado que de otra forma se producirían.

b) Los métodos de formación de personal informático que han sido adoptados hasta la fecha por las instituciones —públicas o privadas— que se ocupan de estos asuntos, se caracterizan por la desconexión y la falta de orden. Los resultados han sido poco halagadores: las cualificaciones requeridas son mal definidas, las clasificaciones de empleos son poco satisfactorias y, la ausencia de certificados normalizados sancionando los estudios de informática, dificultan la apreciación de los niveles de conocimientos alcanzados. La consecuencia ha sido la grave escasez de personal que sufren todos los países, con el consiguiente encarecimiento de la gestión técnica de los ordenadores.

Pero no acaban ahí las dificultades. Los problemas de formación se complican por las dificultades inherentes a las carreras de la informática, siendo la más importante de ellas la rápida obsolescencia de los conocimientos, imputable al progreso técnico vertiginoso que se registra en este sector. Por esto, las políticas gubernamentales deben abarcar los siguientes puntos:

- Adopción de técnicas susceptibles de asegurar al personal informático una formación especialmente ordenada y equilibrada.
- Proporcionar una política adaptada a los diferentes niveles de cualificación requeridos.
- Asegurar posibilidades y programas de readaptación permanente. Este punto es especialmente interesante y ha de ser objeto de una detenida planificación, no sólo por los elevados costes de estos programas de readaptación permanente, sino también por la resistencia que pueden encontrar en el propio personal que ha de ser objeto de readaptación, ya que esta exige un cambio de mentalidad muy acentuado con respecto a las exigencias de la tradicional cualificación profesional. Por esto se habrá dado un paso importante cuando los empleados consideren como una característica normal de la profesión la readaptación permanente.

c) La OCDE ha sido una de las instituciones más infatigable a la hora de realizar estudios e investigaciones que le permitan proporcionar a los gobiernos de los países miembros un bagaje

de conocimientos científicos y técnicos que permita a aquellos una más rápida utilización provechosa de la técnica de los ordenadores. Y ha sido precisamente en este campo de la formación de personal informático donde ha realizado un esfuerzo más meritorio.

5. La informática y la libertad de los particulares

En primer lugar, sería bueno aclarar que la libertad, más que un derecho, es un auténtico *status* (conjunto de derechos y deberes que definen una situación), y sólo en virtud de un proceso de abstracción podemos hablar de libertad en singular. Circunscribiéndonos a nuestro campo de análisis, hay que afirmar que la fusión de las diferentes bases de datos y el perfeccionamiento de las técnicas que permiten tratar los datos relativos a los individuos, ha conducido en algunos países a afirmar que la vida privada del ciudadano no se encontraba suficientemente protegida.

Creo que previamente hay que efectuar un adecuado planteamiento del problema para no llegar a soluciones erróneas. Pues bien, creo que la alternativa no es la utilización de la gestión de datos o la no utilización, sino el empleo de una buena o mala gestión de datos. Hemos llegado a un momento en la evolución histórica en el que las modernas técnicas de ordenadores y de gestión de datos nos permitan un nuevo planteamiento y resolución de problemas secularmente arrinconados. Esta afirmación es suficiente para impulsar una adecuada técnica de gestión de datos, proscribiendo las posturas que prescinden de ella y de los beneficios que nos puede reportar.

Otro punto importante es el relativismo, en el espacio y en el tiempo, del concepto de libertades individuales. Esto va a ocasionar que las posibles soluciones sean válidas *hic et nunc*, pues, mientras que en el Reino Unido la divulgación de informaciones sobre los impuestos pagados por un ciudadano puede parecer como una violación de la vida privada: en Suecia los informes fiscales son de dominio público.

Una vez establecido lo anterior, vamos a referirnos a la relación entre la informática y la libertad a dos niveles:

a) La informática como infractora del concepto negativo de libertad (la libertad como coto cerrado a la intervención del Estado).

b) La informática y la gestión de datos pueden hacer de la Administración una auténtica pecera de cristal que permitirá a los ciudadanos el ejercicio de una libertad más auténtica, más informada, por el acceso a todo documento público que no esté expresamente excluido por ley del conocimiento particular.

Respecto del primer punto, no es posible olvidar que la colecta o transferencia de datos concernientes a los individuos, sea cual fuere la meta perseguida, constituye siempre un medio virtual de ejercer una vigilancia sobre estas personas. Esta tecnología facilita la transferencia —legal o ilegal— de datos a gran escala y permite igualmente hacer evaluaciones sistemáticas que sin ella alcanzarían precios de coste prohibitivo (lo que equivale a decir que no se llevarían a efecto).

No obstante, no es la tecnología de la gestión de datos el principal factor determinante de la noción de vida privada. Es la situación política de un país, que incluye la estructura del poder, los conflictos sociales y la manera en que estos se reflejan sobre el comportamiento y la organización de la Administración pública, lo que influye decisivamente en la amplitud y respeto de las libertades privadas. La gestión de datos es más un factor de amplificación, de multiplicación de los efectos producidos por esa situación política, que una auténtica variable independiente. Esto es, se trata de un factor cuantitativo, más que cualitativo. Aunque creo que habría que pensar si en este caso la importancia de lo cuantitativo no determina lo cualitativo. Ahora bien, aun en el plano en el que nos estamos moviendo (concepto negativo de libertad), la tecnología de datos no nos conduce necesariamente a una limitación de las libertades. Pues es un hecho que la automatización de la gestión de datos permite adaptar más fácilmente las consideraciones sobre la vida privada a las disposiciones que reglamentan el acceso a los datos y ella da un excelente medio de prohibir el acceso no autorizado a los datos.

La posibilidad que ofrece esta tecnología de disociar las funciones de información de las funciones de explotación, podría jugar un papel dentro de la protección del secreto de la vida privada. Esto implica que se pueda prohibir rigurosamente el acceso a los datos a las personas no habilitadas y que pueden tener motivos para explotar los datos, hasta el precio de violar la vida privada.

Los progresos marcados por la tecnología de gestión de datos son un arma de doble filo por lo que se refiere al acceso de la información. Cierto que la tecnología facilita el acceso a los datos, pero ella permite también ejercer una vigilancia más estricta sobre este acceso.

En cuanto al segundo punto a que hacíamos referencia, la tecnología de datos como medio de potenciar la libertad, de darle un contenido más amplio a través de una mayor transparencia de la Administración pública, a la que podemos llegar a través de un acceso sistemático y amplio a la información, a la documentación administrativa. Pues bien, los ordenadores pueden tratar para fines estadísticos grandes cantidades de datos. Esto hará posible—cuando se admita por los diversos estados—que la clarificación de la actuación administrativa se pueda hacer en un tiempo mínimo y con una gran profundidad. Pero hasta ahora, en la mayoría de los países, es tradicional que la Administración pública trate como confidenciales todos los datos que no son expresamente destinados al uso público.

La automatización de la gestión de los datos debería acompañarse de una inversión de este principio, para que la Administración pública llegue a ser una casa de cristal en la cual todos los datos, cuyo carácter confidencial que no sea explícitamente determinado o justificado, serían accesibles al público.

Unido al carácter impersonal de la gestión de datos que derivan de la automatización y de la mejora de los medios de comunicación, esta evolución puede abrir vías nuevas a la participación del público y reforzar el interés de los ciudadanos para los asuntos públicos. Esto ya está sucediendo en algunos países. Me refiero concretamente a Suecia, en la cual—según explica Shonfield en *El capitalismo moderno*—se ha convertido en una realidad la consideración de la Administración como una auténtica

tica pecera de cristal. De esta forma, todo documento administrativo puede ser conocido por el público, salvo prohibición expresa por ley.

6. La informática y la Administración pública

Este es un punto que ha sido debidamente señalado por todos los estudiosos de esta materia y que no podemos eludir en este rápido tratamiento de los problemas que plantea la informática a la configuración del Estado y de la sociedad en general.

La organización administrativa observa una tendencia creciente a cambiar profundamente su actual configuración (en algunos aspectos se tratará de acentuar una evolución ya iniciada). En un plazo relativamente corto, la Administración pública se organizará de la siguiente forma:

- Un centro directivo que señale los fines, marque los caminos y ejerza una actividad impulsora y de control.
- Una constelación de entes de gestión que, personalizados o no, serán los instrumentos que utilice ese centro directivo, al que podremos seguir llamando Administración central, y que estarán sometidos a una relación jerárquica, ya que la concesión de personalidad jurídica será un simple artificio de la Administración para obtener una mayor agilidad en la gestión.

Pues bien, limitándonos ahora a ese centro directivo podemos afirmar que la Administración es cada día más una empresa de tratamiento de la información, que implica la colecta, el almacenamiento, el tratamiento y la transmisión de grandes cantidades de datos. De este modo, los cambios importantes que se operan en los modos tradicionales de gestión de los datos por razón de los progresos realizados por la tecnología de los ordenadores, las técnicas de micro-films, los dispositivos de comunicación y de transmisión de datos, revierten una importancia muy peculiar para este sector que es hoy uno de los brazos más extendidos de la actividad económica y social, en todos los países fuertemente industrializados. Además de sus consecuencias sobre el

coste y la eficacia del tratamiento de la información, la gestión automatizada de los datos ha ejercido —y continúa ejerciendo— una fuerte influencia sobre la Administración pública, ya se trate de la organización o de la política.

Por lo que respecta a la organización, al principio los ordenadores no tuvieron una gran incidencia sobre las estructuras administrativas tradicionales; cada Administración reunía sus propias fuentes, las organizaba, catalogaba y clasificaba según los métodos que convienen mejor a las necesidades de su funcionamiento propio, y los informes eran transmitidos al escalón de competencia jerárquica más elevada de la unidad.

Sin embargo, los imperativos de la rentabilidad de los servicios públicos, junto a la demanda creciente de los datos necesarios para la planificación, crean una auténtica necesidad de poner en estrecha relación a los distintos sectores de la Administración pública con el fin de coordinar la colecta de los datos, de realizar un aprovechamiento conjunto de las informaciones, o de lograr una explotación más racionalizada de los mejores tratamientos de información.

En cuanto a las consecuencias políticas de esta nueva situación, vamos a hacer unas breves consideraciones.

En la medida que la gestión de los datos repercute sobre la organización de la Administración pública, ella no se refiere simplemente a las consideraciones económicas y técnicas bien definidas: llegan a ser parte integrante de un proceso político de reforma de la Administración. Falta analizar suficientemente la incidencia política que puede tener la automatización de la gestión de los datos, la tendencia a una acumulación de poderes en el seno de la Administración pública inspirada por argumentos de rentabilidad.

Junto a este peligro real, cuya evidencia es indiscutible y ha sido sistemáticamente denunciada, existen importantes ventajas, pues, el carácter anónimo y extremadamente sistemático del tratamiento de datos, tal como lo permite la tecnología moderna de gestión de los datos, abre las perspectivas nuevas de cooperación entre las diferentes unidades de la Administración pública; podrán resultar nuevas formas del equilibrio de los poderes que no comprometen la eficacia global. Se puede también esperar que

los actos administrativos ganarán en transparencia, lo que permitiría a la Administración pública mejor coordinar sus actividades, y al público ejercer una vigilancia más eficaz que la que puede hacer en el presente.

Así, pues, y para concluir este apartado, podemos decir que la gestión automatizada de datos en relación a la Administración pública tiene evidentes peligros, especialmente una previsible concentración del poder que puede destruir definitivamente el difícil equilibrio que vienen manteniendo desde hace bastantes años los distintos poderes del Estado. Pero tenemos que afirmar que los ordenadores lo que en verdad van a producir es la clarificación de una situación de hecho, pues el equilibrio de poderes es una doctrina política que dejó de tener validez y de responder a la realidad, cuando las constituciones de todos los países cambiaron el término *orden público* por el de *servicio público*, con lo que se inicia una nueva secuencia del ininterrumpido proceso de integración del poder.

Junto a este posible inconveniente han de producirse evidentes ventajas. Así, una coordinación administrativa, de la que tan necesitadas están todas las administraciones públicas, y una efectiva clarificación y transparencia de la actuación administrativa.

En definitiva, una tendencia a la inoperancia de los representantes de los ciudadanos (los parlamentarios) y una operatividad inusitada de los propios ciudadanos. Esto es, una crisis de la democracia representativa y un florecimiento de la democracia directa en lo que de viable tiene en la vida actual.