

NUEVAS TECNOLOGÍAS, INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ESTADO DE DERECHO

JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ

CATEDRÁTICO-DIRECTOR DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE DERECHO PÚBLICO
GLOBAL DE LA UNIVERSIDAD DE A CORUÑA.

PRESIDENTE DEL FORO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

II. ESTADO DE DERECHO, NUEVAS TECNOLOGÍAS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL

III. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

I. INTRODUCCIÓN

En un mundo dominado por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, con una reciente relevancia de la inteligencia artificial, el principio de juridicidad es cada vez más importante. Especialmente en tiempos de emergencia sanitaria en los que la tentación autoritaria es más real. Por eso, la dimensión instrumental de las nuevas tecnologías debe estar cada vez más clara para que estos mecanismos provenientes del desarrollo científico sean dignos de la condición humana y, en el ámbito público, se conviertan en eficaces medios para realizar políticas públicas que cada vez sean más respetuosas con los derechos fundamentales de las personas.

En efecto, ahora, en el contexto de una emergencia sanitaria de insondables consecuencias, se presenta ante todos nosotros, fruto del auge de las nuevas tecnologías, una nueva Administración Pública que pretende ser más transparente, más participativa y más cercana a una nueva ciudadanía digital, con nuevas preocupaciones y exigencias. Por eso, en este tiempo, en el presente, atravesado por una devastadora pandemia, tenemos que pensar en que consiste la denominada buena e-Administración y cuáles son los impactos de los avances tecnológicos sobre un aparato público que sirve, que debe servir objetivamente al interés general, que debe proteger, defender y promover los derechos humanos.

En este sentido, el moderno Derecho Administrativo, siempre orientado a la defensa, protección y promoción de la dignidad humana, debe hacer frente a las nuevas demandas de una sociedad digital que reclama nuevas prestaciones y nuevos servicios brindados a través de nuevas plataformas digitales con mayor participación ciudadana. Plataformas y estructuras digitales que, poco a poco, reemplazarán por completo los trámites, los procedimientos y las gestiones habituales o tradicionales que se realizaban al interior de una Administración Pública que exigía para todo la presencialidad de los ciudadanos. Sin embargo, tal pretensión de completa virtualidad no debe desconocer el derecho de cada ciudadano a relacionarse con la Administración por medios electrónicos o presencialmente.

Las fortalezas y debilidades de los desarrollos informáticos y telemáticos en la construcción de la Administración electrónica están hoy a la vista de todos y reclaman a los distintos países soluciones para enfrentar los problemas y desafíos de este tiempo de excepcionalidad. Ciertamente, a pesar de las inversiones realizadas en los últimos años para modernizar las Administraciones públicas, la pandemia ha puesto al descubierto un modelo que no ha funcionado como debería pues la suspensión generalizada de los plazos de los procedimientos no es, desde luego, una respuesta satisfactoria para reaccionar administrativamente ante una pandemia como la actual.

Cuanto más fortaleza y mejor construcción tecnológica presente la Administración electrónica en cada país, mejor posicionado estará para enfrentar las situaciones complejas que la pandemia trae consigo. Pero tales emprendimientos tecnológicos habrán de hacerse sin perder de vista en ningún momento que las tecnologías están al servicio de la dignidad humana, no al revés como desde algunas terminales mediáticas se intenta transmitir a una sociedad inerme, indefensa, sin recursos morales frente a la colosal maquinaria de manipulación que se ha puesto en marcha precisamente en este tiempo. Se ha trabajado mucho la dimensión interna de las nuevas tecnologías, pero todavía no son un instrumento real en manos de la ciudadanía para controlar el ejercicio del poder y participar activamente en la definición y evaluación de tantas políticas públicas que afectan a las condiciones de vida de los ciudadanos. Si no partimos de este aserto, estaremos dando palos de ciego y trabajando para un mundo en que, a través de estas nuevas tecnologías, que se convierten en la principal herramienta de la manipulación y del control social, se secuestre a una sociedad impotente y sin coraje ético para resistir

En este tiempo, hay que tener en cuenta que para que la Administración on-line tenga sentido, el desarrollo debe ir paralelo al propio desarrollo tecnológico de la sociedad. Por ello no solo hay que hacer esfuerzos por implantar la e-Administración, sino que también, y, sobre todo, hay que priorizar la extensión del uso de las nuevas tecnologías en la sociedad, minimizando la brecha social que se puede producir según se use o no la información, una situación que, mal que nos peses, coloca a tantos países, y sobre a tantos millones de personas, a la cola del uso real de las nuevas tecnologías.

El impacto de las ventajas y/o beneficios que puede aportar una nueva Administración Electrónica debe ser transversal a toda la sociedad. De ahí la importancia capital de la inclusión social y de la

accesibilidad universal que evite que el tan conocido *efecto derrame* de las nuevas tecnologías sea cada vez menor, llegando a desaparecer en cuanto sea posible.

En la sociedad del conocimiento, de la información, de las nuevas tecnologías, de la crisis de las ideologías cerradas, de la pandemia, también nos encontramos con la llamada crisis de la gobernabilidad, sea pública, sea privada, consecuencia del exceso de organización. Es sorprendente que, en los tiempos actuales, a pesar de ser más conscientes de que las instituciones han de promover las libertades y los derechos de las personas, todavía constatamos el enorme peso de la tecnoestructura, de la burocracia cerrada que aspira a manejar, a dominar, los resortes del poder y el mismo interés general. En este contexto se pueden situar muchas de las nuevas teorías de la organización, que lejos de preconizar con claridad la vuelta a los valores humanos, constituyen un expediente, una justificación para un crecimiento estructural incontrolado. Es lo que ha pasado, en mi opinión, en relación con el Estado de Bienestar, en el cual al final la Administración Pública, el presupuesto, los funcionarios, se han convertido en una justificación para crecer en lugar de buscar fórmulas que permitan, en un contexto de humanización permanente de la organización, que se puedan atender los asuntos públicos que afectan a los ciudadanos. En este tiempo de pandemia, de excepcionalidad, lo comprobamos a diario, especialmente en gobiernos de coalición en los que, con frecuencia, suele haber dos poderes ejecutivos.

Pues bien, una de las claves hermenéuticas para conducir el desafío presente reside en abrirse más a la ciudadanía y menos a los sistemas y procedimientos. Los protagonistas son las personas, los protagonistas son los ciudadanos concretos y la organización tiene que estar atendiendo continuamente los problemas, las dificultades, los anhelos, los intereses colectivos de esas personas. Lo que ocurre es que, desgraciadamente, la historia de los fracasos de las reformas administrativas tiene mucho que ver con la historia de la permanente mirada de la organización hacia sí misma, en vez de mirar continuamente hacia los problemas sociales. La buena administración, el buen gobierno ha de realizarse mirando permanentemente a las necesidades colectivas de los ciudadanos desde los citados parámetros del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. Esperemos que la reforma diseñada para gestionar eficaz y eficientemente los fondos de la Unión europea para paliar los efectos de la pandemia se pueda realizar atendiendo a los cánones de una buena administración. La letra de las normas que, sin embargo, se acaban de aprobar apuestan por la centralización y un crecimiento burocrático que

mucho nos tememos que no sean más que burdos procesos para el uso partidista de dichos recursos tan importantes para salir de la crisis que tanto hace sufrir a tantos españoles.

II. ESTADO DE DERECHO, NUEVAS TECNOLOGÍAS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL.

El Derecho Administrativo, bien lo sabemos, o camina con paso firme sobre el fundamento seguro del Estado de Derecho, o acaba convirtiéndose, así lo acredita el paso del tiempo, hoy especialmente, en *longa manus* del poder, cualquiera que sea su naturaleza. Por eso, las nuevas tecnologías tienen un potencial relevante en orden a garantizar transparencia, seguridad, trazabilidad, participación. Pero también pueden convertirse, siniestramente manejadas, en instrumentos de arbitrariedad y dominación, sobre todo de los más fuertes sobre los más débiles e indefensos.

En este sentido, la concepción formal o procedimental del Derecho, de gran prestigio y general aceptación en el Derecho Público, especialmente en el Derecho Administrativo, corre, cuando se entiende al margen de la sustancia, de los valores, un grave peligro. Me refiero a la excesiva ritualización, a la obsesión o idealización del procedimiento, que poco a poco va desnaturalizando el fin al que debe servir: la realización de la justicia. Pues bien, tal tendencia puede combatirse a través de las nuevas tecnologías, siempre que se conviertan, no en fines, sino en medios para la instauración del Estado de Derecho. Para eso, los algoritmos no pueden ser secretos, deben conocerse los criterios de elaboración, sus tripas y los efectos de su implementación. Las más variadas expresiones del *blockchain* y de la inteligencia artificial deben ser usadas de acuerdo con la juridicidad, sirviendo objetivamente al interés general en cada caso y situación en que se empleen.

Las nuevas tecnologías, por supuesto, deben entenderse y realizarse en el marco constitucional. Un marco, el de la Constitución española de 1978, que plasma de forma magistral una serie de valores y principios a los que debe ajustarse el conjunto del Ordenamiento jurídico.

En efecto, en los valores y principios constitucionales reside el espíritu constitucional, el centro de

donde procede el dinamismo y las virtualidades de la Constitución. Ese conjunto de valores o de vectores, recogidos tanto en el preámbulo como en el articulado, dan sentido a todo el texto constitucional y deben impregnar el régimen jurídico y el orden social colectivo, también, como es lógico, el régimen y funcionamiento de las Nuevas tecnologías.

En el preámbulo constitucional, como es bien sabido, se señalan, en primer lugar, la justicia, la libertad y la seguridad como los tres valores constitucionales más importantes. En la idea de justicia late la convicción de que hay algo debido al hombre, a cada hombre, a cada mujer. Por encima de consideraciones sociológicas o históricas, más allá de valoraciones económicas o de utilidad, el hombre, el ciudadano, cada vecino, se yergue ante el Estado, ante cualquier poder, con un carácter absoluto: esta mujer, este hombre, son lo inviolable; el poder, la ley, el Estado democrático, se derrumbarían si la dignidad de la persona no fuere respetada. No puede ser, de ninguna manera, que una concepción mesiánica y finalista de las nuevas tecnologías acaben por doblegar al ser humano ante el imperio de la tecnología. Algo que podría ocurrir, si permitiéramos que las máquinas sustituyan a la discreción humana, a la voluntad de los hombres, en la toma de decisiones esenciales para la vida y la libertad de las personas.

En la preeminencia de la libertad se está expresando la dignidad del hombre, constructor de su propia existencia personal solidaria. Y finalmente, la seguridad, como condición para un orden de justicia y para el desarrollo de la libertad, y que cuando se encuentra en equilibrio dinámico con ellas, produce el fruto apetecido de la paz. Y la seguridad, emblema de la tecnología, o está al servicio de la dignidad humana, o acaba erigiéndose, especialmente por quienes offician a su través, en el gran hermano, en los grandes hermanos que hoy disponen de un colosal poder para instaurar un régimen de control y manipulación social sin precedentes.

El segundo de los principios señalados en el preámbulo constitucional, siguiendo una vieja tradición del primer constitucionalismo del siglo diecinueve –una tradición cargada de profundo significado–, es el principio de legalidad o juridicidad. Mejor principio de juridicidad porque el poder público se somete a la Ley, y al Derecho.

En virtud del principio de juridicidad, el Estado de Derecho sustituye definitivamente a un modo arbitrario de entender el poder. El ejercicio de los poderes públicos debe realizarse en el marco de las leyes y del Derecho. Todos, ciudadanos y poderes públicos, están sujetos –así lo explicita el

artículo 9 de la Carta Magna- a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico. Por eso, el imperio de la Ley supone la lealtad constitucional e institucional, concepto central del Estado de Derecho que hoy también debemos recordar. El principio de juridicidad tiene una profunda significación porque desde la llegada del Estado de Derecho el poder público, y por ello la Administración pública, han de caminar en el marco de la ley y del Derecho, de forma y manera que la subjetividad reinante en el Antiguo Régimen, se sustituye ahora por la objetividad y racionalidad desde las que la ley y el reglamento operan para el mejor servicio a los intereses generales. Sin embargo, hoy sabemos que muchos espacios de las nuevas tecnologías campan a sus anchas sin que el Ordenamiento sea capaz de regularlos. Nos referimos a los algoritmos y a un sinfín de elementos técnicos que pretenden estar por encima, sobrepasar los límites de la ley y el Derecho con el fin de instaurar una dictadura tecnológica que hoy ya tiene antecedentes verdaderamente preocupantes.

En la lógica del uso alternativo del poder a través del uso alternativo de la tecnología, quien manda, a través de la unilateralidad del funcionalismo tecnológico, sin importar su contenido o su adecuación a los valores del Estado de Derecho, se impone frente a cualquier embate procedente de la dinámica de los valores. Quien tiene el poder en cada momento, salvo que esté convencido del sentido democrático del ejercicio de las potestades, cada vez más olvidado, como vemos en estos días de Estado excepcional en la crisis del coronavirus, puede imponer una determinada estrategia, la realización de determinados intereses, o tal o cual ideología, a través de la fuerza de la tecnología.

En este ambiente de exaltación de la técnica en detrimento de los valores, encontramos algunas prácticas que también en el presente hacen acto de presencia con inusitada intensidad. La sobre regulación o re regulación en la que se exige una obediencia inquebrantable ante el dios de la tecnología, a quien tantos mediocres se doblegan como si fuera la nueva justicia, la nueva versión de lo justo y equitativo. Y no digamos la constante obsesión de la tecnoestructura administrativa por convertir en esencial lo adjetivo y en accidental lo que es sustancial. Tales prácticas se producen cuando lo tecnoestructural prima sobre lo jurídico, cuando la técnica, el funcionalismo, acorrala a la realización de la justicia, que se convierte en algo instrumental, siendo lo fundamental y central.

El poderío de la tecnoestructura en el ámbito político-administrativo es hoy formidable. Los expertos en el manejo del interés general estático y artificial, que se expresa fundamentalmente a través de la tecnología, despreciando incluso la presencialidad y el trato personal entre administradores y ciudadanos, han conseguido, gracias a su obsesión por el mando y la conservación del status quo, manejar los procedimientos administrativos de tal modo que han hecho imprescindibles, aliándose en cada momento con el poder establecido.

El poder público es, en una acepción clásica, plenamente actual y vigente, el medio que tiene el Estado, los Poderes públicos, para hacer presente el bien de todos. Por tanto, en sí mismo, tiene una clara dimensión relacional y se fundamenta en su función de hacer posibles los presupuestos para el pleno desarrollo. Libre y solidario, del ser humano. Es decir, el poder público se justifica en función de hacer posibles los fines existenciales del ser humano, y la tecnología, en este ámbito debe estar inmersa en esta finalidad. Para eso surge y para eso tiene pleno sentido.

En este sentido, la tecnología en el Estado de Derecho debe ser correa de transmisión de los derechos fundamentales de la persona, individuales y sociales. La tecnología está, por ello, así con todas las letras, al servicio de la protección, defensa y promoción de los derechos fundamentales de la persona, sean individuales, sean sociales. Junto a la juridicidad y a la separación de los poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, individuales y sociales, es uno de los fundamentos y principales características del Estado de Derecho y hoy las nuevas tecnologías deben ser medios e instrumentos adecuados para la efectiva realización de los derechos humanos.

La dignidad del hombre, de la persona, es el canon supremo de interpretación jurídica en un Estado de Derecho y la finalidad a que debe sujetarse la tecnología. Ese individuo -cada varón, cada mujer, en cualquier etapa de su desarrollo- es el portador de la dignidad entera de la humanidad. En efecto, en el hombre concreto, en su dignidad, en su ser personal, encontramos la condición de absoluto, o de referente de cuanto hay, acontece y se produce en el universo.

El hombre y los derechos del hombre, que se hacen reales en cada hombre, en cada mujer, son para la clave del arco que queremos construir, pero de verdad, pues la construcción de este tiempo ha sido meramente formal, tecnológico procedimental, sin vida, sin alma, y ahí están las consecuencias, a la vista de todos. La dignidad personal del hombre, el respeto que se le debe y las

exigencias de desarrollo que conlleva constituyen la piedra angular de toda construcción civil y política y el referente seguro e ineludible de todo empeño de progreso humano y social.

El Derecho Administrativo es, ante todo, Derecho y, por ello, entraña límites y contrapesos frente a un poder que tiende, ahí está la historia para constatarlo, a la infinitud y escapar de cualquier control. Entonces, si el Derecho molesta o es un obstáculo para la realización de los objetivos del poder, lo que hay que hacer es desprestigiarlo hasta que no haya más remedio que implantar, a través del dominio de la forma, una suerte de procedimentalismo y procesalismo que no es más que la antesala del totalitarismo. Y de paso, la muerte de los valores y el advenimiento del gran valor, que no es otro que la sublimación de la forma, el primer mandamiento para la instalación en el poder. Y hoy, la tecnología, que no es, que no puede ser neutral, no debería tener más remedio que tomar partido y alistarse en las filas del Estado de Derecho, cosa que por el momento es una quimera, a juzgar por el poderío desplegado en este tiempo, especialmente en este tiempo de pandemia.

En la Ley de procedimiento administrativo común de 1 de octubre de 2015, la exposición de motivos, apartado II, señala tras recordar la importancia de los principios de eficacia y de legalidad de acuerdo con el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al Derecho, que “la materialización de estos procedimientos se produce en el procedimiento, constituido por una serie de cauces formales que han de garantizar el adecuado equilibrio entre la eficacia de la actuación administrativa y la imprescindible salvaguarda de los derechos de los ciudadanos y de las empresas, que deben ejercerse en condiciones básicas de igualdad en cualquier parte del territorio, con independencia de la Administración con la que se relacionen sus titulares”.

En este párrafo se echa de menos una referencia al principio de servicio, una alusión al tiempo razonable que caracteriza una buena gestión de un procedimiento administrativo, llama la atención que las personas jurídicas que se relacionan con la Administración solo sean las empresas y resulta muy atinado denominar titulares de la Administración a quienes con ella se relacionan.

El carácter eminentemente formal del procedimiento administrativo se subraya tres párrafos más adelante, en la misma exposición de motivos, cuando se señala que éste es “entendido como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración...”. Es

decir, el procedimiento es el camino, el itinerario propio para que se concrete la voluntad administrativa, para que se manifieste externamente un acto o una norma.

Esta ley, concibe la tramitación electrónica de los procedimientos como “la actuación habitual de las Administraciones”¹. La razón de tal proceder, en opinión del legislador, es que “una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías a los interesados”. Ciertamente, eliminar el papel en los procedimientos administrativos tendrá consecuencias para las economías de las personas físicas y de las jurídicas, pero derivar de la Administración electrónica el reforzamiento mecánico y automático de las garantías es, salvo que usen técnicas de trazabilidad que preserven la seguridad de los trámites en todo momento, una afirmación polémica.

Es verdad, como sigue diciendo la Exposición de Motivos, que “la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados”. El problema se encuentra en que en ocasiones esa información no se brinda de forma clara y a veces no está lo accesible que debería.

El formalismo exagerado también hace acto de presencia en estos supuestos. La Administración electrónica no es un antídoto automático frente al exceso de requisitos y trámites innecesarios. Para evitarlos es menester diseñar normas de procedimiento claras, sencillas, inteligibles, concisas y completas, algo en verdad complicado, sobre todo si se constata que pervive esa visión autoritaria amparada en privilegios y prerrogativas sin cuento que también se proyecta sobre los procedimientos electrónicos.

En el tiempo en que estamos, en el que tanto se habla y se escribe sobre buena administración, también, como es lógico, se trata de la buena regulación. Buena regulación que como recuerda el Apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo Común que estamos comentando, en el ámbito de la OCDE se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa (*better regulation* y *smart regulation*). Tanto la mejora regulatoria como la regulación

¹ Apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley de procedimiento administrativo común de 1 de octubre de 2015.

inteligente apuntan a la simplificación normativa y a la claridad normativa, dos características de la normación producida en este tiempo de pandemia que brillan por su ausencia.

En este sentido, la Exposición de Motivos de esta Ley señala que “los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas”. Es decir, a través de la *smart regulation* se deberían simplificar trámites en los procedimientos administrativos y eliminar las trabas burocráticas. Algo impensable en un sistema de descentralización territorial que ha multiplicado trámites y procesos para dar acomodo a la legión de empleados públicos que se han seleccionado en los últimos tiempos para justificar un Estado autonómico del que los ciudadanos lo único que esperan, y no es poco, es agilidad administrativa, eficacia y eficiencia en la gestión pública.

Una buena regulación incorpora estrategias de evaluación normativa en las que, contando con los destinatarios de las normas, es necesario comprobar periódicamente como se cumplen las obligaciones que hacen a la simplificación, a la eliminación de las normas obsoletas y a supresión de los trámites superfluos e innecesarios.

En este sentido, debe destacarse, como exigencia de simplificación, la necesidad, sigue diciendo el Apartado IV de la Exposición de Motivos de la Ley, de “contar con una nueva regulación que, terminando con la dispersión normativa existente, refuerce la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del Ordenamiento”. Otra cosa es que tal plausible deseo del legislador se convierta en realidad².

También llama la atención en esta dirección, en materia de Administración electrónica, que la Ley persiga la simplificación de los medios para acreditar la identificación y la firma electrónica de modo que, con carácter general, solo será necesaria la identificación, exigiéndose la firma electrónica cuándo deba acreditarse la voluntad y consentimiento del interesado.

² Exposición de Motivos (Apartado V).

III. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Las transformaciones tecnológicas están determinando un nuevo tipo de sociedad, que abandona a marchas forzadas su carácter postindustrial, para configurarse como una sociedad del conocimiento y de la información. Ahora bien, insisto, esa sociedad del conocimiento y de la información tiene que ser también una sociedad humana, profundamente humana, en la cual resplandezcan los derechos fundamentales y la dignidad de las personas. Es más, donde resplandezcan, fundamentalmente, los derechos fundamentales de los que menos tienen menos condiciones tienen de salir adelante. Y esta nueva sociedad que está emergiendo poco a poco, ofrece muchas potencialidades para mejorar la vida de los ciudadanos desde las vertientes pública y privada.

Se habla de la nueva economía, de los nuevos canales comerciales, de la nueva democracia, más directa y más participativa, se habla también de nuevas formas de concebir y ejecutar las políticas públicas. No sé si es demasiado nuevo todo, pero se plantean desafíos y retos relevantes, como la privacidad, la confidencialidad, la desigualdad social; retos que hay que atender y a los que hay que dar respuestas humanas teniendo presente que el pensamiento bipolar e ideologizado sigue presente, más en tiempo de pandemia, en nuestra sociedad, como, por ejemplo, en materia de libertad y seguridad. Parece que, como consecuencia del terrorismo, ahora de la pandemia, se estén limitando las libertades y potenciándose una necesidad, a veces desproporcionada, de seguridad. En el buen gobierno, en la buena administración del presente hay que pensar que los poderes públicos tienen el gran desafío, protegiendo y mejorando la seguridad de las personas, de mejorar las condiciones para el libre desarrollo solidario de los ciudadanos, no vaya a ser que estemos configurando o construyendo una nueva ideología de la seguridad, una nueva ideología que vaya colocando en un segundo plano los derechos y las libertades y en un primer plano, otra vez, la racionalidad técnica, ahora revestida de las *bondades* de la seguridad y el control. Aquí se impone una visión más complementaria, abierta y dinámica que, de seguro, ha de ser asumida desde el buen gobierno y la buena administración.

La simplificación que puede representar para la organización la puesta en común de recursos, evitando tramites e informaciones innecesarias y duplicaciones de tareas es clara; es decir, las

ventajas de las nuevas tecnologías son evidentes, sobre todo en la perspectiva de recuperar esa vieja idea del pensamiento democrático de que las instituciones son de la propiedad ciudadana. Así, las nuevas tecnologías deben mejorar el acceso de los ciudadanos a la Administración y la comunicación de los ciudadanos con la Administración.

Sin embargo, tenemos que tener cuidado, porque la condición humana es la que es, y no sería la primera vez que una revolución de esta naturaleza se queda en mitad del camino y prende en ella un cierto pensamiento único. En este sentido, hay que tener en cuenta que para que la Administración on-line tenga sentido, el desarrollo debe ir en paralelo al propio desarrollo tecnológico de la sociedad. Por ello no solo hay que hacer esfuerzos por implantar la e-Administración, sino que también hay que priorizar la extensión del uso de las nuevas tecnologías en la sociedad, minimizando la brecha social que se puede producir según se use o no la información. Esta realidad, y la adopción de determinadas medidas, como mejorar la seguridad electrónica, garantizar la confidencialidad, son claves para que cobre sentido la Administración en línea. De poco sirve que se pueda prestar el uso del servicio público a través de Internet, si este servicio solo es accesible a un 20% de la población. Pues con ello, seguramente, estamos aumentando la desigualdad, la fractura tecnológica de la sociedad.

El camino que hay que recorrer en la Administración Pública consiste en colaborar en la implantación de la cultura de las nuevas tecnologías, haciéndolo de manera progresiva y en compatibilidad con ese temple humanista que siempre tiene que estar presente en la gestión de los problemas en la Administración.

La nueva cultura debe impregnar la propia organización, los métodos de trabajo, las gestiones administrativas, los procedimientos, la prestación de servicios públicos. Para que esta nueva cultura tecnológica y humana, radicalmente tecnológica y radicalmente humana, penetre verdaderamente es muy importante trabajar en el mundo de la educación y de la formación. Por eso, en una institución como el Instituto Nacional de Administración Pública, es esencial insistir y subrayar la formación de los funcionarios, de los empleados públicos en el manejo de los nuevos instrumentos informáticos de gestión, sin perder de vista algo fundamental, que las nuevas tecnologías no son un fin en sí mismas, que son un medio para conseguir una Administración más humana que facilite el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Pues bien,

esta formación debe ser concebida en el sentido más amplio posible, pues hay que tener presente que el conocimiento informático no sólo interesa al gestor de un servicio público, al funcionario de ventanilla, que presta servicios secundarios informáticos.

Hay que pensar en conocer todas las nuevas técnicas. Es esencial para los órganos que toman las decisiones, es decir, para las diferentes autoridades públicas, pues la cantidad de información que proporcionan es esencial para conocer la realidad, las necesidades ciudadanas y, por tanto, para adoptar rápidamente decisiones pertinentes para satisfacerlas.

Precisamente esta reflexión sobre la finalidad, y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, es básica para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, auténtica justificación de la propia existencia de la Administración pública.

Todo este conjunto de reflexiones, todo este elenco de consideraciones sobre la sociedad de la información y las nuevas tecnologías nos lleva a una nueva manera de entender el sentido que tiene trabajar en la Administración Pública. Pues bien, para ir terminando este epígrafe, haremos seis consideraciones, seis propuestas, con la ayuda del profesor Alejandro Llano en relación con la sociedad del conocimiento y de la nueva funcionalidad del trabajo en el buen gobierno, en la buena administración.

Primera, trabajar es aprender. Dirigir es enseñar. Trabajar es aprender porque el aprendizaje es permanente y no se puede deslindar el trabajo del aprendizaje. Y, en el puesto de trabajo, en el trabajo cotidiano aprendemos de la convivencia con los demás colaboradores, colegas, por lo que el que dirige no se puede guardar para sí lo que ha aprendido de otros, sino que generosamente tiene que transmitirlo a sus colaboradores en un camino en el que se hace escuela y se descubren buenos directivos para lo público y para lo privado.

En segundo lugar, una organización inteligente es una comunidad de investigación y aprendizaje. Permanentemente tenemos que analizar, buscar las causas de lo que sale bien, de lo que sale mal y tomar decisiones. Y a la hora de los diagnósticos, de los análisis, tenemos que contar con toda la organización, con todas las personas que trabajan, que están involucradas en los objetivos y en los resultados.

En tercer lugar, entender el conocimiento nos lleva a una nueva forma de entender la profesión que tiene mucho que ver con la artesanía, que está vinculada a la elaboración esmerada del producto de trabajo. Tiene que ver con esa minuciosidad, con esa laboriosidad de los artesanos. Y esto lo señalo porque con mucha frecuencia, lo importante es un resultado que hasta se puede manipular o se puede tergiversar. Pues no, lo importante, además del resultado, y sobre el resultado, es el trabajo minucioso, completo y laborioso que se prepara con fines a los resultados.

En cuarto lugar, estas organizaciones poseen una obvia dimensión ética: transparencia, colaboración. La persona en el centro, en el centro de trabajo, tiene que ser la característica que distinga el trabajo de las nuevas organizaciones de la sociedad del conocimiento. Si la persona es una mercancía de usar y tirar, mal asunto.

En quinto lugar, una organización inteligente, también debe cultivar una profunda cultura corporativa, y si es una organización pública su talante y su estilo estará al servicio permanente de los intereses generales. Intereses generales entendidos como la garantía de los derechos de las personas.

Y en sexto lugar, en las organizaciones inteligentes, la investigación y la gestión se identifican. ¿Por qué? Porque el aprendizaje no termina nunca, la formación no termina nunca y gestionar es aprender, y gestionar, como decía antes, es investigar. El buen gobierno, la buena administración, no puede olvidarse de estos criterios tan importantes para intentar conducir con éxito las instituciones en el tiempo que nos ha tocado vivir.

En el contexto de la sociedad del conocimiento, de la información, de las nuevas tecnologías, de la crisis de las ideologías cerradas, nos encontramos con la llamada crisis de la gobernabilidad, sea pública, sea privada, como consecuencia del exceso de organización y también de lo que se denomina sobrerregulación o reregulación. Es sorprendente que, en los tiempos actuales, a pesar de ser más conscientes de que las instituciones han de promover las libertades y los derechos, todavía constatemos el enorme peso de la tecnoestructura, de esa burocracia cerrada e insensible que aspira a manejar, a dominar los resortes y el mismo interés general. En este marco se pueden situar muchas de las nuevas teorías de la organización, que lejos de preconizar con claridad la vuelta a los valores humanos, constituyen un expediente, o justificación para un crecimiento incontrolado de las estructuras y de las ambiciones de poder de los nuevos burócratas. Es lo que

ha pasado en relación con el Estado de Bienestar, en el cual al final la Administración Pública, el presupuesto, los funcionarios, se han convertido en una justificación para crecer olvidando la necesidad de encontrar fórmulas que faciliten la humanización permanente de la organización.

Por lo tanto, una de las claves hermenéuticas para conducir el desafío presente reside en abrirse más a la gente y menos a los sistemas y procedimientos. Los protagonistas son las personas, los protagonistas son los ciudadanos concretos y la organización tiene que estar mirando continuamente los problemas, las dificultades, los anhelos, los intereses colectivos de esas personas. Sin embargo, la historia de los fracasos de las reformas administrativas tiene mucho que ver con la historia de la permanente mirada de la organización hacia sí misma, que prefiere la autoreferencialidad, que es el espejo del autismo de unos dirigentes más pendientes del control y la dominación que del compromiso con la calidad de vida de las personas. La buena administración, el buen gobierno, han de realizarse mirando permanentemente a las necesidades colectivas de los ciudadanos desde los parámetros del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario.

El tiempo que nos ha tocado vivir, quien lo podrá negar, se caracteriza especialmente por una transformación radical y vertiginosa de las formas tradicionales de explorar la realidad, lo cual no quiere decir, ni mucho menos, que la tradición esté muerta. En alguna medida, la realidad actual, nos guste o no, es producto de lo que ha pasado, de lo que hemos heredado de nuestros antecesores y sería una soberana irresponsabilidad, por ejemplo, intentar transformar la realidad desde cero, sin reconocer lo bueno o lo malo que nos han dejado nuestros predecesores. Pero, en cualquier caso, sí que se ha producido una transformación relevante que reclama nuevos enfoques para entender el sentido de la sociedad del conocimiento y la Administración Pública, hoy.

Por otra parte, frente a los vertiginosos cambios que contemplamos, cada vez va cobrando más importancia el pensamiento abierto, el pensamiento dinámico, el pensamiento plural y el pensamiento complementario o compatible a pesar de la concentración del poder, cualquiera que sea su naturaleza, y el afán de control y manipulación es más real y creciente que nunca.

En el ámbito de las nuevas tecnologías, en el ámbito de la sociedad de la información, tenemos que ser conscientes de que hay que tender puentes sólidos entre nuevas tecnologías y derechos fundamentales de las personas, no vaya a ser que una apuesta importante en relación con las nuevas tecnologías pudiera abrir más la brecha en lo que se refiere a la calidad en el ejercicio de los

derechos fundamentales por todos los ciudadanos. El buen gobierno, la buena administración no puede olvidar que la sociedad del conocimiento ha de mejorar la calidad de la cultura cívica de las personas, pues de lo contrario estaremos desaprovechando una magnífica oportunidad para incidir positivamente en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Asimismo, se está produciendo, aunque levemente, y casi sin representación mediática consistente, lo que se ha denominado por algunos la *quiebra de la tecnoestructura* o la *quiebra del tecnosistema* del que hablaron en su día Galbraith o Bell. En efecto, la tecnoestructura, que a veces ha aparecido como una alianza sutil entre el Estado, el Mercado y los medios de comunicación, intenta a toda costa erigirse en el supremo interprete del interés general acompañada de toda una maraña de lenguajes y procedimientos específicos que impiden el acceso de la gente común y corriente al proceloso mundo del espacio pública, nunca tan cacareado como cerrado. Por eso, uno de los riesgos, de los desafíos que tiene la sociedad del conocimiento es que los intereses generales dejen de estar dominados por los especialistas y se abran de una manera auténtica a los problemas reales que tienen las personas.

Por otra parte, como consecuencia de la emergencia de una nueva manera de entender el poder como la libertad articulada de los ciudadanos (Burke), resulta que es necesario colocar en el centro del nuevo orden político, social y económico, la dignidad de la persona. Hay que volver a reflexionar sobre la persona. Pero no sobre la persona desde una perspectiva doctrinaria liberal, que lleva a las visiones del nuevo individualismo insolidario, sino desde la perspectiva, insisto, del pensamiento complementario y compatible, que hace de la libertad solidaria un concepto central, porque no son dos aspectos distintos de la realidad de las personas, la libertad y la solidaridad, sino que son las dos caras de la misma moneda, y son dos características que deben tender a unirse y a ofrecer, pues, perspectivas de complementariedad.

Por eso, no es baladí que la Comisión Europea haya elaborado una guía de principios éticos para la inteligencia artificial con el fin de estas nuevas tecnologías se gestionen siempre y en todo caso al servicio del ser humano. Regulación ética han de ir de la mano pues, de lo contrario, como ya pasa, estos fenomenales y fantásticos medio como son las nuevas tecnologías podrían ser los grandes azotes de una humanidad presa de esa tecnoestructura insensible a la dignidad humana como no sea para aprovecharse de ella para incrementar como sea la cuenta de resultados.

Esperemos que este renacer ético no sea un simple barniz, sino que implique un compromiso radical y coherente.

La permanente y nunca acabada reforma de las Administraciones públicas pasa, en los tiempos actuales, por el uso inteligente de las nuevas tecnologías al servicio de los ciudadanos. Las nuevas tecnologías son un instrumento al servicio del pueblo. No son un fin en sí mismas. Su sentido y función, también en el mundo de los poderes públicos, están directamente vinculados a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

En este contexto, la Unión Europea se ha comprometido en un ambicioso plan de trabajo con las autoridades públicas de los países miembros con el fin de ampliar y mejorar los servicios que las Administraciones públicas ofrecen a los ciudadanos a través de internet. Tarea que debe estar presidida por la simplicidad y la sencillez, características que no siempre, como comprobamos a diario, distinguen, por ejemplo, a las páginas web de numerosos entes públicos.

El plan de acción tiende a fortalecer las medidas de las Administraciones públicas encaminadas a que los ciudadanos y las Administraciones públicas utilicen sus aplicaciones en línea. En especial, se trata de mejorar las aplicaciones dirigidas a registrar un negocio, solicitar y acceder a la seguridad social o a beneficios sanitarios, solicitar el ingreso en una universidad o proporcionar bienes o servicios a los Entes públicos.

Si estas relaciones entre la ciudadanía y las Administraciones se realizaran a través de la red es verdad que las colas y la ordinaria pesadez y rutina con la que generalmente funcionan los poderes públicos podrían situarse en otra dimensión. Incluso se mejoraría la competitividad y se podrían ofrecer mejores servicios a mejores precios, algo que en un momento de crisis económica como la actual sería bien relevante.

Sin embargo, la implementación de estos proyectos debe partir de una más fácil y accesible comunicación entre Administración y ciudadanos. A veces, no pocas, los sistemas de información que se diseñan piensan más en la propia estructura administrativa, o en el beneficio empresarial, que en las necesidades de los ciudadanos. Y así nos va. Cuantas veces en lugar de mejorar esa comunicación, se dificulta y hasta se hace más oscura e incomprensible.

Por eso, para que estos ambiciosos y costosos programas surtan los efectos deseados han de contar desde su diseño y realización con la participación ciudadana, con la presencia de usuarios de servicios públicos y de interés general. Algo que por estos lares no es frecuente por seguir predominado una perspectiva piramidal y tecnoestructural del manejo y realización de las reformas administrativas. Sin embargo, lo razonable y lógico sería que en estos procesos la presencia ciudadana se garantizara desde el primer momento.

Precisamente la Unión Europea señala que el impulso de las tecnologías ha de fomentar más transparencia implicando más a los ciudadanos. El pueblo es el dueño de las instituciones públicas y de los procedimientos y por ende debe estar presente en el diseño y evaluación del uso de las nuevas tecnologías en la Administración. De lo contrario, seguiremos instalados en ese despotismo administrativo tan frecuente para el que lo relevante es mantener el poder a través de las estructuras y diseños burocráticos con un olvido sistemático de lo fundamental: la calidad de vida de la gente. Si las nuevas tecnologías lo facilitan, bienvenidas sean, si lo perjudican, que se apliquen siempre de acuerdo con este mandamiento. Las Nuevas Tecnologías, Blockchain o la Inteligencia Artificial por ejemplo, ofrecen y brindan nuevas oportunidades para mejorar el sentido y la realidad del trabajo y en este sentido deben ser empleadas. Por eso, el desafío es claro: O sirven para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, o, sencillamente, no sirven. Así de claro.