

# GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. ASPECTOS DE LA PLANIFICACIÓN JURÍDICA EN UNA SOCIEDAD EN RED<sup>1</sup>.

*Ahti Saarenpää*  
Profesor de Derecho Civil y Decano  
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Laponia  
Director del Instituto de Derecho Informático  
de la Universidad de Laponia (Finlandia)

**SUMARIO:** 1. EL DERECHO INFORMÁTICO COMO CIENCIA DEL DERECHO. 2. EL HOMBRE Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN. 3. DESDE LAS TELECOMUNICACIONES HASTA LA REORDENACIÓN JURÍDICA DE LAS REDES DE INFORMACIÓN. 4. HACIA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA. 5. REGULACIÓN DE LA GESTIÓN ELECTRÓNICA. 6. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

Tomando como partida los orígenes del Derecho Informático el autor desarrolla una visión global de lo que es el gobierno electrónico aplicado a la gestión electrónica que realiza la administración pública, a instancias de la Unión Europea, destacando la importancia de metaderechos, como la seguridad de los datos, para la vigencia efectiva de los derechos fundamentales de las personas.

Aborda también las cuestiones relativas a la construcción técnica y jurídica de una infraestructura funcional que permita la interrelación entre las personas, empresas y actores sociales, destacando que una planificación jurídica es ineludible.

## PALABRAS CLAVE:

Derecho Informático, administración y gestión electrónica, gobierno electrónico, seguridad jurídica, seguridad de los datos, calidad de la gestión, sociedad en red, e-gobierno (Finlandia).

## ABSTRACT

Starting from the origins of Legal Informatics, the author develops a global vision of what an Electronic Government is, applied to electronic management performed by the Public Administration, as required by the European Union, highlighting the importance of "meta-rights", like data security, for an effective execution of the people's fundamental rights.

It also analyses issues relative to the technical and juridical construction of a functional infrastructure, which allows interrelations between people, businesses and social actors, concluding that a juridical plan is unavoidable.

## KEY WORDS:

Information Technology Law; Electronic administration; Electronic government; Juridical security; Data Security; Administration's quality; Networked society, e-Government (Finland).

<sup>1</sup> Conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile en una visita realizada en agosto del 2005. El texto que se publica en este artículo corresponde a una versión revisada de la traducción al castellano que nos hiciera llegar el propio profesor SAARENPAÄ.

## 1. EL DERECHO INFORMÁTICO COMO CIENCIA DEL DERECHO

Cuando los computadores modernos, o más bien sus antepasados, fueron introducidos en el uso pacífico después de la Segunda Guerra mundial, pocos juristas tuvieron algún interés profesional por los mismos. El abismo entre la cultura humanística y tecnológica, concepto esbozado con agudeza por *Lord Snow*<sup>2</sup>, separó las competencias jurídicas e informáticas y sigue haciéndolo aún en nuestros días.

Sin embargo, existió cierto interés, lo que se vio reflejado en la fase previa al Derecho Informático, conocida como métrica judicial o jurimetría. Dentro del marco de la misma se consideraron las posibilidades de cómputo de la informática y de los computadores como instrumentos para perfeccionar la realización del Derecho y de la justicia, aun cuando en definitiva, naturalmente, el computador nunca pudo sustituir al juez.

Al generalizarse el procesamiento de datos, de la métrica judicial surgió, principalmente en Europa, el Derecho Informático, concepto introducido en la enseñanza del Derecho por el profesor Wilhelm STEINMÜLLER, en 1970, en la Universidad de Ratisbona en Alemania. El Derecho Informático –*Rechtsinformatik*– fue visto primeramente como una ciencia jurídica interrelacionada con el procesamiento de datos aplicado, “applied informatics”. Esto es, inicialmente el Derecho Informático tuvo interés en las posibilidades que abría al procesamiento de datos de la vida jurídica y administrativa; de hecho, en muchos países se centró primeramente en la investigación de la automatización administrativa, siendo el punto de partida el desarrollo de lo que es la automatización de servicios públicos.

Sin embargo, el Derecho Informático moderno se puede dividir ya en cuatro materias<sup>3</sup>, pues investiga el procesamiento de datos, la información y comunicaciones de relevancia jurídica, el derecho de la información y el derecho de la informática propiamente tal (*IT-Law*). La investigación en el ámbito de la información y las comunicaciones de relevancia jurídica tiene fundamental importancia en la concepción de Derecho Informático de los países nórdicos, aunque en los países en que la bibliotecología jurídica se desarrolló como disciplina independiente, esta temática tiene un interés algo secundario, pues la propia bibliotecología se ha ocupado de ella.

A primera vista las temáticas nos suenan familiares, pues nos hemos acostumbrado a oír de ellas y/o investigarlas, ya que con la excepción del derecho de la información, de una u otra forma todas las demás se vislumbraban ya en los tiempos de la métrica judicial<sup>4</sup>. Y también acerca del derecho de la información se ha estado hablando y escribiendo desde hace varios años.

Sin embargo, la aparente inmutabilidad externa y estructural entrega una impresión errónea del Derecho Informático, pues en verdad con el tiempo ha sufrido un profundo cambio como ciencia jurídica. La clave basal de la disciplina sigue siendo la informática, pero el punto de partida del estudio es cada vez más

<sup>2</sup> Nota del editor: Se refiere al influyente científico y escritor británico *Lord Charles Percy Snow*, autor de, entre otros, *The Two Cultures and the Scientific Revolution*.

<sup>3</sup> Nota del editor: El lector debe tener presente que esta clasificación corresponde principalmente al desarrollo nórdico de la disciplina, y no se condice necesariamente con las categorías utilizadas en Iberoamérica.

<sup>4</sup> Nota del editor: Para Iberoamérica, lo que el autor llama métrica judicial es parte integrante de la disciplina llamada Informática Jurídica, de gran auge a principios de los años 90’.

y más acentuadamente el hombre: hablamos ya sobre los derechos del hombre en la nueva infraestructura de información de la sociedad en red. Actualmente, y desde el punto de vista jurídico, la informática es mucho más que un nuevo *hardware* o *software*.

## 2. EL HOMBRE Y LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Hay varias razones para subrayar el papel del hombre dentro del marco de la investigación en Derecho Informático. En Europa esto sucede por la creciente importancia de la Unión Europea como motor legislativo, y –en conexión tanto con el Consejo de Europa como la unificación de Europa– por la idea de un nuevo tipo de Estado de Derecho.

En un moderno Estado de Derecho europeo se acentúa la importancia de los derechos de los ciudadanos, los que son puestos en práctica en forma más eficiente y más temprana. Ya no podemos conformarnos con la idea del derecho de apelación, cosa típica de un Estado administrativo tradicional, sino que se mira la planificación de los aspectos jurídicos como una parte esencial de la planificación social general.

Sin duda, el desarrollo del papel y autonomía de los hombres habría sido bastante más lento y menos notorio sin el surgimiento de la nueva infraestructura de información. El desarrollo de la informática y, con relación a la misma, el de las redes de información han hecho viable el establecimiento de la nueva infraestructura, siendo clave y fundamental la convergencia en sus, al menos, cuatro aspectos.

Gracias a la **convergencia técnica** son posibles usos múltiples de lo que tradicionalmente se consideraban vías únicas. Luego, es necesario preguntarse cómo se deberían reorganizar las actividades que antiguamente fueron reguladas legalmente en el supuesto de que se trataba de infraestructuras de propósito único, pero que actualmente soportan múltiples usos (**convergencia jurídica**). En tercer lugar existe una **convergencia de mercado** en que, por ejemplo, muchas imprentas tradicionales han expandido las actividades también a comunicaciones en Internet. Y finalmente, el cuarto aspecto es determinar la cuestión no menos importante de a quién o quiénes se les encomienda la regulación del uso múltiple.

Lo que en todo este proceso nunca debe olvidarse es que estamos hablando de derechos del hombre, pues la administración pública y los mercados están hechos para las personas. Teniendo esta idea tan importante en mente debemos dirigir nuestra atención a los principios y derechos, vigentes o ideales, respecto a la información y los sistemas de tratamiento de la misma. Hay que tener presente que hasta ahora sobre el tema se ha escrito bastante poco, y existen pocas disposiciones normativas al respecto.

Propongo que los principios generales del derecho de la información sean ante todo el derecho a la información, el derecho a la comunicación, la independencia de la información, la independencia de la transmisión de la información, la autonomía del individuo con respecto a la información, y el derecho a la seguridad de datos. Son estos una especie de metaderechos, o derechos de intención moral, a la altura de lo que es un contrato social. Sólo la promoción de

estos principios y su regulación por disposiciones legales harán posible construir una sociedad en red donde las infraestructuras de la información sean también la infraestructura funcional de la mayor cantidad posible de personas. Y consecuentemente con lo expresado, dentro del marco de dicha infraestructura se protejan efectivamente nuestros derechos, como el de privacidad.

### 3. DESDE LAS TELECOMUNICACIONES HASTA LA REORDENACIÓN JURÍDICA DE LAS REDES DE INFORMACIÓN

Sin embargo, la distancia entre la convergencia técnica de las redes a una verdadera infraestructura como la que señalábamos, es desde el punto de vista jurídico larga, muy larga. Internet, como combinación de las redes de información abiertas, nació sin una reglamentación precisa y muchos de sus promotores respaldaron la idea de una red libre y carente de regulación. Tal vez como red universitaria y de aficionados habría podido permanecer en tal estado, pero una infraestructura común utilizada como *autopista* masiva no es la misma cosa, y no podría ser dejada sin regulación.

Por otra parte, que se regulen las infraestructuras es tan interesante como preocupante, pues en la práctica no existe una idea común sobre cómo debe ser la regulación. Tenemos diferentes normas de tráfico, reglas técnicas sobre instrumentos y relativas a la seguridad general, muchas de ellas internacionales, pero las doctrinas comunes y generales escasean. Un ejemplo reciente de esto, por ejemplo, es que muchos países se han visto obligados a uniformar tanto los pasaportes como la normativa relativa a los mismos, a instancia de Estados Unidos, pero el contenido de los pasaportes ha terminado siendo diferente en cada uno de ellos, a pesar de que la estandarización de ICAO (organización internacional de la aviación civil y dependiente de ONU) les era conocida. Y el pasaporte es una condición de uso de una infraestructura mundial.

Volviendo a los ya citados principios generales del derecho de la información, entre ellos deben destacarse, desde el punto de vista de la infraestructura de la información, el derecho a la comunicación y el derecho a la seguridad de datos; esto porque para hablar con fundamento de una infraestructura social, es requisito *sine qua non* que los ciudadanos tengan un acceso general y abierto a la misma, y como punto de partida debe contar con seguridad en su uso. La idea de ejercer nuestros derechos a través de una importante infraestructura de información lleva implícita e inevitablemente el desarrollo de la seguridad de los datos.

La transformación de las redes de información en una infraestructura general de la información ha sido una de las ideas principales en los planes de acción europeos llamados "e-Europe", en que después de los programas de los años 2002 y 2005 viene el llamado "i2010" ("Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo"). De acuerdo con sus expectativas, gran parte de las actividades de relevancia social se realizarán a través de redes de banda ancha con costos de uso asequibles. Por ejemplo, Finlandia tiene ya su propia estrategia de banda ancha, dentro del marco de la cual se construye, además de las comunicaciones fijas, la primera red de banda ancha inalámbrica que com-

prende todo el territorio nacional, cuya licencia de construcción ha sido otorgada en junio del 2005.

Sin embargo, debemos tener presente que cuando se trata de la infraestructura general, la sociedad tiene un papel fundamental en el diseño, realización, gobierno, supervisión y financiamiento de la misma. Una infraestructura tan importante no puede ni debe ser dejada sólo al arbitrio del mercado, aunque también resulta extraña a una economía de mercado que tal infraestructura sólo dependa del sector público. Hay que encontrar, entonces, un razonable equilibrio entre el interés público y el privado.

En Europa la transformación de las redes de información en una nueva infraestructura sucedió en un período bastante complicado desde el punto de vista legislativo. En los años 90 las telecomunicaciones comenzaron a liberalizarse aumentando progresivamente los niveles de competencia en los mercados. En la mayoría de los países europeos, las compañías estatales tradicionalmente se habían ocupado de las telecomunicaciones, pero Finlandia fue una de las pocas excepciones, ya que allí las compañías privadas, con las licencias correspondientes, en teoría se ocupaban sólo de algunas partes esenciales de las telecomunicaciones, aunque en la práctica se hicieron del monopolio en sus respectivos campos, donde no hubo competencia.

En el proceso de liberalización fue muy importante la idea europea, desarrollada en los años 80, según la cual las telecomunicaciones eran una actividad comercial, parte del mercado. En aquel entonces se pensó que fomentando y supervisando la funcionalidad del mercado sería posible establecer una red eficaz de telecomunicaciones, lo que en definitiva condujo a privilegiar al mercado. Posteriormente, esta concepción no calzó adecuadamente con la idea de una nueva infraestructura general de información, sobre todo porque en la regulación de esta última se da preferencia a los derechos de los ciudadanos, tanto a la comunicación como en la comunicación, y el mercado sólo tiene la función de hacerlos efectivos.

Cuando llegó la convergencia y las redes abiertas de información se generalizaron, el proceso de liberalización legislativa de las telecomunicaciones y de sus aplicaciones prácticas también había evolucionado considerablemente, lo que llevó a pensar que se podía intentar salvar las contradicciones del cambio de paradigma *a la europea*, o sea imponiendo Directivas. Así, en el año 2003 entraron en vigor hasta cuatro Directivas sobre la materia, con el propósito de asegurar el desarrollo y explotación de las redes de información. Al mismo tiempo se pasó a una nueva concepción, en que en vez de telecomunicaciones se empezó a hablar de comunicaciones electrónicas.

Pero a pesar de las nuevas Directivas, la regulación sigue privilegiando al mercado pues existe la tendencia de creer que los derechos de los ciudadanos sólo restringen la libertad del mercado, sobre todo al gravarlo con diversas obligaciones. Llegado a este punto, sin duda habría sido mejor partir de los derechos de los ciudadanos y luego adaptar el mercado para ponerlo al servicio de estos.

Aun menor ha sido la importancia que se le ha otorgado a la seguridad de datos de las redes de información. Sí se ha pronunciado sobre el tema, por ejemplo, el citado programa "e-Europe 2005", en el que se hace observar la importancia de la seguridad de datos, pero propicia como solución algo tan feble como "las buenas prácticas". De hecho, todavía hoy no existe una Directiva propiamente dicha sobre la seguridad de datos, pues la Directiva sobre la seguridad de datos en las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) sujeta a la seguridad a una regulación general, y se limita a subrayar la importancia de exponer los riesgos de seguridad al cliente en el convencimiento de que es él quien debe hacerse cargo de la adecuada seguridad de sus datos. Si consideramos que Internet en casi su totalidad carece de la seguridad de datos, la actitud de la legislación europea resulta al menos despreocupada, y no da cuenta de la gran importancia social de la infraestructura de la información que se supone está promocionando a través de sus programas.

Podemos entender más claramente la importancia jurídica de la nueva infraestructura si pensamos en el desarrollo del gobierno electrónico, que es también uno de los objetivos del programa "e-Europe 2005". Si su avance es exitoso, tendríamos motivos para esperar una legislación más adecuada a medida que mejora la infraestructura de la información, lo que debería ocurrir si pensamos que una administración pública cuya gestión electrónica resulta cara, por las características del mercado, y a la vez peligrosa, por la insuficiente seguridad de datos, es una forma muy extraña de administración.

#### 4. HACIA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA<sup>5</sup>

En todas partes la administración pública se ha ido informatizando progresivamente. Pero en una sociedad en red no se trata sólo de ir haciendo ajustes internos a los procedimientos administrativos. La administración electrónica sólo cobra sentido cuando permite la gestión electrónica de sus asuntos tanto a los ciudadanos como a las empresas, es decir, la gestión electrónica es parte del desarrollo de una administración pública electrónica.

Desde luego, todo se basa en la adecuada funcionalidad de los sistemas de información de la administración. Las autoridades deben organizar la administración electrónica de tal modo que los sistemas de información no impidan, compliquen o entorpezcan las funciones administrativas.

Así, por ejemplo, la Constitución de Finlandia exige que los asuntos de todos los ciudadanos se tramiten sin retraso por la administración y esta disposición no se refiere sólo al papel de las autoridades, sino que se entiende que lo hace también respecto a la calidad de los sistemas de información. Por lo tanto, y esto es muy interesante, incluso la Constitución requiere un análisis de riesgo técnico en la administración. La disposición misma conviene ser citada aquí:

Artículo 21 - Seguridad jurídica

<sup>5</sup> Nota del editor: se ha cambiado el nombre original de este acápite que era "Hacia la administración electrónica", por que cuando en el contexto europeo usan el término "administración", se están refiriendo a la administración pública, pero no necesariamente tiene ese sentido en América Latina.

Todas las personas tienen derecho a que sus asuntos sean considerados, apropiadamente y sin dilaciones infundadas, por los tribunales competentes o por otras autoridades con arreglo a la Ley, así como derecho a que las decisiones sobre sus derechos y deberes sean sometidas a un tribunal o a otro órgano judicial independiente.

La publicidad de los procedimientos y el derecho a ser oído, a recibir sentencias fundadas y a recurrir, así como las garantías de un juicio justo y de una buena administración, estarán garantizados por Ley.

A veces se ha estimado que la administración pública electrónica se realiza en gran parte a través de las páginas web institucionales de las autoridades. Sin duda, tienen un papel importante en la administración electrónica, pues un *website* institucional es un tipo de puerta de entrada a la administración electrónica. Pero en realidad es sobre todo un medio de comunicación y por ende las autoridades cumplen con la obligación de informar por medio de las páginas institucionales, y ello no es más que una parte del desarrollo natural de la sociedad en red y una evolución natural del Estado de Derecho. Como consecuencia de ello, en Finlandia las autoridades tienen la expresa obligación de comunicar, y desde hace algún tiempo casi todas ellas cuentan con páginas web para cumplir con este cometido.

Los sitios web por una parte son soluciones bastante baratas, pero desde el punto de vista de las autoridades son también fuente de problemas, los que serán técnicos o de contenido, con consecuencias jurídicas.

Ya en el diseño técnico es necesario tener en consideración la *usabilidad* del sitio, el que debe ser visualizado independientemente del navegador o *hardware* que se utilice, es decir, a fin de concretizar la igualdad de los ciudadanos las páginas web deberían estar estandarizadas y ser tecnológicamente neutrales, a fin de no constituir una traba económica o técnica para las consultas de los ciudadanos o de las empresas. En el fondo, estamos hablando de lo que debe ser la funcionalidad de la infraestructura general de información.

También la estructura y contenido de los sitios web suelen causar problemas. Cuando en el Instituto de Derecho Informático de la Universidad de Laponia diseñamos las primeras páginas institucionales de la Corte de Apelación local, o sea de la ciudad de Rovaniemi, el diseño de su organización y contenido, en ausencia de los modelos establecidos, nos tomó más tiempo que la realización técnica.

¿Por qué? Porque el carácter de las actividades de la autoridad determina las estructuras y contenidos. Esta cuestión, al parecer muy de sentido común, no se percibe siempre. Por ejemplo, la Corte Suprema de Finlandia cuando abrió su sitio institucional, incluyó en el mismo enlaces a la página personal de un estudiante de Derecho que contenía material de interés jurídico. Dicho enlace fue eliminado pronto, aunque este error tampoco se lo podemos atribuir como responsabilidad directa de la Corte Suprema.

Igualmente tenemos motivos para mostrar reservas respecto de las páginas institucionales que, contrariamente a la comunicación neutral, dan cabida a informaciones que se asemejan a anuncios publicitarios en que la autoridad promociona, por ejemplo, algunos de sus productos y/o servicios electrónicos. Es que el requisito de credibilidad es una parte de la comunicación de la autoridad, y dentro de los servicios de la red, es necesaria también una especificación

de los riesgos del uso de los mismos. También debemos tener presente que dentro de los principios que rigen una buena administración se ha ido incorporando la responsabilidad por la entrega de datos o información errónea, incurriéndose en dicha responsabilidad cuando los datos de la página institucional no se actualizan o se realiza con demora.

Sin embargo, globalmente considerado el sitio institucional es sólo una parte del desarrollo de la administración pública electrónica, que abarca muchos otros aspectos distintos, pues en ella los ciudadanos y empresas están conectados a los sistemas de información de las autoridades y las medidas y decisiones administrativas se pueden tomar e informar en forma bidireccional e interactivo. Pero si por ejemplo un ciudadano se pone en contacto con una autoridad por la red, pero la respuesta se expide en papel, la administración electrónica es sólo parcial.

La transición al gobierno electrónico es una parte del programa "e-Europe 2005" de la Unión Europea. En el mismo, el objetivo se describe en términos generales como sigue:

Servicios públicos interactivos. Antes de finalizar el 2004, los Estados miembros deben haber garantizado que los servicios públicos básicos sean interactivos, cuando proceda, sean accesibles a todos y exploten las posibilidades tanto de las redes de banda ancha como del acceso multiplataforma. Para ello será necesaria una reorganización interna que se abordará con el ejercicio de buenas prácticas. Deberá abordarse igualmente el acceso de las personas con necesidades especiales, tales como discapacitados o ancianos. La Comisión y los Estados miembros concertarán la lista de los servicios públicos para los que resultan deseables la interactividad y la interoperabilidad.

Sin duda, la transición a la administración electrónica va a ser bastante lenta. Es que requiere de una reorganización y rediseño considerables de los sistemas de información de la administración pública. La verdad es que en el estado actual no podemos ofrecer comunicaciones en línea a los sistemas de información de la administración pública, y por otra parte no podemos llevar adelante una gestión electrónica con sistemas insuficientemente conocidos por los ciudadanos y las empresas, sobre todo si consideramos que una administración tipo "black box" no pertenece a nuestra época.

La cuestión central en el desarrollo de la administración pública electrónica es la combinación del análisis de riesgo jurídico y técnico. La planificación jurídica restringe las posibilidades del diseño tecnológico, lo que se traduce por ejemplo en que la transmisión de la información debe estar determinada y acotada desde el principio hasta el fin, o sea desde la inscripción de los datos en el sistema hasta el archivo o eliminación de los documentos pertinentes. Esta planificación debe ser realizada con la finalidad de que en ninguna fase se pongan en peligro la publicidad o secreto de los datos, la privacidad de las personas, los secretos comerciales o la veracidad de los datos. Esto requiere naturalmente también que la ordenación de la seguridad de los datos tenga tal objetivo, tanto en su tramitación administrativa como en lo que es la transmisión de datos en las redes. La planificación jurídica determina el diseño tecnológico.

Sin perderme en detalles les expongo lo que es desde el punto de vista finlandés un error típico y lamentable, frecuente sobre todo en el sector municipal. Para cumplir su obligación de informar y comunicar, los municipios han

publicado en la red todas sus decisiones, tal y como se formularon. Esto es en sí correcto, pues los ciudadanos tienen el derecho a saber. Pero si los documentos contienen datos personales, estaremos en presencia de una violación de la privacidad, porque las autoridades deben comunicar sus decisiones y no asuntos personales de los ciudadanos. Y es posible escapar de este problema simplemente con la planificación jurídica de los documentos.

En Finlandia se dio un paso hacia la planificación jurídica de los sistemas de información ya en 1999. La ley de publicidad, que entonces entró en vigor, obliga a las autoridades a la buena gestión de información. Para la realización de la misma, deben diseñar sus sistemas de información teniendo en cuenta la publicidad, secreto y seguridad de datos. La disposición en cuestión comienza como sigue:

La buena gestión de información. Para crear y realizar la buena gestión de información, la autoridad debe atender a la adecuada accesibilidad, disponibilidad, seguridad e integridad de los documentos y de sistemas de información y de los datos en los mismos incluidos, y de los demás factores que influyen en la calidad de los datos, así como a este propósito especialmente...

Sin embargo, el correcto diseño de los sistemas de información de la administración pública no es suficiente, sino que hace falta también la reglamentación de la administración interactiva electrónica, y en Finlandia esto se ha tratado de conseguir estableciendo una ley sobre actividades de gestión electrónica de las autoridades. Acerca de esa ley diremos algunas palabras.

## 5. REGULACIÓN DE LA GESTIÓN ELECTRÓNICA

En términos generales, la gestión electrónica es el proceso de información que nace en la tramitación de un asunto ante la autoridad a través de medios informáticos. En la planificación jurídica de la misma es esencial establecer los modos de ponerse en contacto electrónico con la autoridad, las obligaciones de las partes interesadas y una delimitación de las responsabilidades por malograrse la comunicación. Estos objetivos se desprenden de los estatutos de la primera ley finlandesa sobre esta materia, en que se señalan sus objetivos generales. El estatuto es como sigue:

Objetivo de la ley. Esta ley procura incrementar la facilidad y prontitud de la gestión, así como la seguridad de datos en la administración, tribunales y otras administraciones de justicia (...) promocionando los métodos electrónicos en la transmisión de datos. En la ley se dispone acerca de los derechos, deberes y responsabilidades de las autoridades y de sus clientes en la gestión electrónica.

Estos objetivos generales son complementados por los objetivos prácticos, expresamente señalados en la ley, que de una parte son relativos a los sistemas de datos y de otra, a los procedimientos de las autoridades.

Los objetivos relativos a los sistemas de datos son bastante conocidos con respecto al desarrollo de la informática, pues simplemente se establece que los programas usados por las autoridades deberían ser fáciles de usar y compati-

bles entre sí. Estos principios, adoptados en una generalidad de países, podrían influir en el desarrollo de los programas de software incluso a escala mundial.

Los principales objetivos funcionales establecen que debe ser posible la gestión electrónica durante las 24 horas del día y que existe el deber de contestar por parte de la autoridad. En Europa generalmente hablamos de la administración electrónica de 24 horas y en Finlandia es también un objetivo explícito. Los sistemas de datos de las autoridades deberían estar disponibles 24 horas, de día y noche; consecuentemente, los diversos plazos podrían vencer a medianoche y no a la hora del cierre de la oficina pública.

El deber de contestar, por su parte, tiene una relación íntima con el desarrollo general de la administración pública. Un mensaje electrónico, por regla general, debe ser contestado de tal modo que el remitente sepa de su llegada. Esto concierne a todos los mensajes relativos al entablamiento o tramitación de un asunto administrativo, ya que es de toda lógica que quien envía un mensaje a su propio riesgo, sepa enseguida de la recepción del mismo.

Hay que observar que uno de los objetivos de dicha ley es la seguridad de los datos, que como ya hemos comentado, es uno de los problemas principales del desarrollo de la administración pública electrónica, pues el uso general de las redes trae consigo los inconvenientes de sus deficiencias, lo que a su vez da lugar a una gran cúmulo de riesgos jurídicos y económicos.

Lentamente la problemática jurídica de la seguridad de los datos se ha ido haciendo notar. Así, por ejemplo, aun cuando en el programa e-Europe 2005 el tema de la seguridad de datos se quiere abordar sólo vía buenas prácticas, "best practices", de igual forma es un paso adelante, pues en el pasado este tema se omitió casi totalmente. Pero cuando las redes de datos abiertas se transforman en una infraestructura de masas y el ejercicio de nuestros derechos fundamentales se transfiere a las redes, claramente esto es insuficiente. La seguridad de los datos no puede depender sólo de la libre iniciativa de los mercados o de las gentes.

Esto, sobre todo si consideramos que en las gestiones ordinarias de la administración pública se realiza ya una actividad electrónica de tal relevancia e impacto desde la perspectiva del ejercicio de nuestros derechos, que hace indispensable un alto nivel de seguridad de los datos. Es más, debemos considerar la seguridad de los datos como un derecho fundamental y como tal debe generar las obligaciones correlativas en los convenios e instrumentos internacionales sobre comunicaciones.

## 6. CONCLUSIONES

La administración pública electrónica y dentro de ella, la gestión electrónica, son pasos naturales y necesarios en el camino hacia la moderna sociedad en red; una sociedad a la que le son ajenos este tipo de desarrollos en su sector público, sería en verdad muy extraña.

Finlandia ha querido ir en cabeza en el tema de la sociedad de información. Y a la sociedad en red queremos llegar de los primeros, pero no es una cuestión tan simple como la introducción de teléfonos móviles con nuevos servicios.

El desarrollo de una buena administración electrónica es una tarea social excepcionalmente difícil. Con relación a ella nos enfrentamos a diferentes dificultades de diversa naturaleza, como las burocráticas, económicas, técnicas y jurídicas. Así, a pesar de que contamos con una legislación moderna, en Finlandia vamos dando sólo unos primeros tímidos pasos hacia la administración electrónica, lo que también ha tenido en cuenta el legislador.

La gestión electrónica debe ser adaptada al marco de los recursos existentes en el país, sean técnicos, económicos o de otra naturaleza; este será un paso necesario, aun cuando la burocracia y otros factores desaceleren el proceso. Una sociedad de la red funcional no es nada que se pueda dar por seguro.