

## **LA IMPORTANCIA DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA Y EL DIÁLOGO SOCIAL PARA DIGITALIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y FORTALECER LA DEMOCRACIA.**

***María Cecilia Cascante***

Resumen: La digitalización de la administración pública y del ejercicio del gobierno crean oportunidades, pero también nuevos desafíos para sostener el funcionamiento democrático institucional. La inclusión digital es la estrategia para evitar una nueva forma de democracia calificada. La capacitación y el desarrollo de nuevas competencias consensuadas, el camino para lograrlo.

### **Introducción.**

Los avances tecnológicos han sabido ser grandes impulsores de las transformaciones de las sociedades, atravesando sus culturas e instituciones. En este sentido, no hay lugar a duda, la mágica comunión entre la informática e Internet está marcado una etapa en la historia de la humanidad y sus organizaciones.

No resulta extraño, entonces, que la gestión pública y la gestión de gobierno se hayan visto incluidas en este proceso y estén cursando su propio camino de adaptación. Después de todo, eso es lo que corresponde a toda entidad que no desee extinguirse.

A enormes rasgos, el marco político que pretende encauzar este devenir se evidencia en: el Plan de Modernización del Estado de 2001 (D103/01), el Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico (D378/2005), el Plan de Modernización del Estado del año 2016 (D434/2016), y los sucesivos Planes de Gobierno Abierto. Todos ellos asentados sobre las ideas de fortalecer la democracia utilizando las TIC como recurso para promover la transparencia, el derecho de acceso a la información y la participación, y con unánime vocación de lograr una administración simplificada, eficaz y eficiente a menor costo.

Estos proyectos estratégicos, de alguna manera, vienen estructurando la prolífera producción de normativa “digitalizante” que dota con imperio la racha de cambios en la relación estado – ciudadanos y en el modo de producción dentro de la Administración Pública. En efecto, para que lo obrado digitalmente ostente validez, respaldo y vigencia efectiva (especialmente en un ámbito de formalismos como el de la Administración) debe ser acompañado por un marco normativo que así lo disponga.

En ese contexto, surge la idea de reflexionar sobre tres ejes: 1) El espíritu de la Ley 25.506 y de la Ley 25.326; 2) Las características de los nuevos paradigmas comunicacionales dentro de los cuales la propia elaboración de políticas públicas tal como la conocemos se ve interpelada. 3) El proceso de adopción y adaptación cultural recorrido y por recorrer.

Desde ese puerto y con el fin de promover el desarrollo de las nuevas competencias del caso, esta presentación pretende difundir la importancia de la alfabetización digital de manera activa, ofreciendo algunos conceptos como disparadores para la reflexión y para captar la atención sobre la importancia del asunto.

- I -

## **Algunas consideraciones preliminares sobre la transformación de orden e imperio**

Previo a todo análisis, hay que reseñar que este proceso bilateral de digitalización de las instituciones e institucionalización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) obedece a una matriz internacional. En efecto, el derecho es política, y la política es internacional y con la economía.

A pesar de que su permanente evolución nos haga sostener verbalmente que las TIC son algo novedoso, lo cierto es que el concepto contemporáneo de “informática”, data de la década del 50, y el protocolo modelo de comunicación utilizado en las redes que componen Internet (protocolo TCP/IP) fue creado en la década del ´70. En lo que a la cuestión social trasciende, el propio concepto de “Sociedad de la Información” fue acuñado en la década del 60 por Yoneji Masuda<sup>1</sup> - autor de la obra icónica “De la sociedad post-industrial a la sociedad de la información”, publicada en 1980 - quien desde su buena fe la caracterizó como una “Sociedad que crece y se desarrolla alrededor de la información y aporta un florecimiento general de la creatividad intelectual humana, en lugar de un aumento del consumo material”<sup>2</sup>.

No obstante, si bien es simple demostrar que las mencionadas “nuevas” tecnologías tienen poco más que sus permanentes actualizaciones, sería necio negar que Internet como matriz de las telecomunicaciones no dio a conocer su rostro contemporáneo sino hasta la década del 90. Fue recién entonces, cuando la capacidad de la red de redes para diligenciar y facilitar las gestiones neutralizando las distancias geográficas y espaciales, revolucionó los paradigmas comunicacionales: La sociedad global pasó a constituirse y validarse masiva e imperativamente en tiempo real y sin fronteras, y se consolidó aquella “sociedad de la información”, aunque tal vez desde las motivaciones no esperadas.

Fue también a partir de esa década, que la polifacética promoción de la Organización de las Naciones Unidas para la implementación de herramientas informáticas en el ejercicio de los gobiernos por parte de los estados miembro abrió con puntas de lanza las puertas a la normativa que permitió la digitalización de nuestra Administración Pública.

Pero es importante tener en cuenta que previo a la “cuestión administrativa”, ya existía un interés creado por el nivel de flujo internacional de capitales intensificado a través del comercio electrónico y por el empoderamiento de los actores transnacionales tecnológico-comunicacionales.

En efecto, fue en el sentido de sostener y potenciar la ya existente proliferación de las transacciones comerciales por medios electrónicos de manera segura, que sucedieron dos hitos normativos de trascendencia: 1) en el año 1995 el Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea emitió la DIRECTIVA 95/46/CE del sobre la protección de las personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos; 2) en el año 1996, la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho

---

<sup>1</sup> Por aquí el término se hizo popular recién en la segunda mitad de la década del 90 (o para ser más justos, recién entrada la primera década del 2000) de la mano de pensadores como Manuel Castells, quien en 1996 (un año después de que la OCDE requiriera al Comité de Políticas de Información, Informática y Comunicaciones que desarrollara recomendaciones para la explotación de las oportunidades de las Infraestructuras Globales de la Información) publicó su obra “La Sociedad en red: una visión global”.

<sup>2</sup> Yoneji Masuda, “La sociedad informatizada como sociedad post-industrial, Tecnos, 1994.

Mercantil Internacional (UNCITRAL, por sus siglas en inglés) emite su “Ley Modelo para el Comercio Electrónico”, instando a la creación por parte de los estados miembro (ONU) de normativas que generaran seguridad jurídica en este nuevo plano de acción.

A modo de correlato con lo que marcaba el momento, la Argentina inauguró la transición indicada con el Decreto 427/1998 que instituyó la Infraestructura de Firma Digital para el Sector Público Nacional. Luego, en el año 2000 sancionaron la Ley sobre Protección de Datos Personales (Ley 25.326) y el ya citado Plan de Modernización del Estado (Decreto 103/2001), y en noviembre de ese año la Ley de Firma Digital (Ley 25.506).

### **Ley de Firma Digital.**

La imagen de una persona sellando papeles es una clásica caricaturización de la administración pública: es que por centenarios el papel ha sido el soporte incuestionado, la firma manuscrita la validación legal de autoría o aceptación, y el sello la manifestación del poder institucional.

La equiparación del documento digital con el documento escrito “papel”, y de la firma digital con la firma manuscrita, se logró en nuestro país en el año 2001, con la sanción de la Ley 25.506. Esta ley fue vital para la construcción de una administración pública digitalizada e iniciar el camino hacia el (también internacionalmente instruido) gobierno electrónico, toda vez que sus términos generan la estructura<sup>3</sup> que impide el repudio contra los actos administrativos otorgados a través de medios digitales.

En ella, surgen el reconocimiento legal al documento electrónico, a la firma electrónica, y a la firma digital. Asimismo, establece tres presunciones que fortalecen aquella defensa frente al repudio: 1) establece que el documento digital satisface el requisito (legal) de escritura; 2) establece que la exigencia legal de firma manuscrita se puede satisfacer con firma digital (no a la electrónica); 3) dota de presunción de autoría e integridad a los documentos firmados digitalmente.

Por otra parte, algo que se menciona poco, pero que es mucho para el asunto, es que sus artículos 47 y 48 fueron pioneras disposiciones instructoras del gobierno electrónico: sus términos determinan al Estado Nacional a utilizar las tecnologías y previsiones en ella demarcadas en el ámbito interno y en relación con los administrados, y a promover el uso masivo de la firma digital para posibilitar el trámite de los expedientes por vías simultáneas, búsquedas automáticas de la información y seguimiento y control por parte de los interesados, en miras a la despapelización.

### **Ley de Protección de Datos Personales.**

Con respecto a la protección de datos personales, es importante comenzar el análisis rememorando la reforma constitucional del año 1994 y la incorporación del “habeas data” en su artículo 43.

En cuanto a la LEY 25.326, esta declara por objeto “... la protección integral de los datos personales asentados en archivos, registros, bancos de datos, u otros medios técnicos de tratamiento de datos, sean estos públicos, o privados destinados a dar informes, para garantizar el derecho al honor y a la intimidad de las personas, así como también el

---

<sup>3</sup> Con referencia a la estructura normativa que valida y asegura socialmente lo obrado a través de la estructura tecnológica.

acceso a la información que sobre las mismas se registre...”. El objetivo no enunciado (pero que se adelantó en el apartado anterior) era crear un régimen semejante al que Europa había dispuesto para sí, pero que también delimitó el flujo de las operaciones internacionales con países que no tuvieran normativa semejante. El propósito de fondo era la creación de una suerte de “protocolo común” forjado en la sumatoria de normativas internas, con el fin de proteger a la ciudadanía en sus datos inclusive cuando las eventuales contiendas tuvieran lugar fuera de su jurisdicción.

Así como la Ley de Firma Digital genera seguridad y por ende confianza en la utilización del soporte electrónico, esta norma pretendería, de algún modo, proteger a las personas en sus “efectos personales”<sup>4</sup> cuando transitan por las calles de internet (aunque sus términos rigen en todos los órdenes y no solo el virtual).

En ese sentido, se destaca que establece cómo los datos deben ser recogidos para su lícito tratamiento; impone como regla general el consentimiento previo, libre, expreso, informado y por escrito. Sumado a ello, a la vez que reglamenta la acción de protección de datos personales en sus artículos 33 a 43, también dota a los titulares de los datos con tres nuevos derechos para su resguardo y reparación:

1. Derecho de información, que permite a las personas conocer sobre la existencia de archivos, registros, bases o bancos de datos personales, sus finalidades y la identidad de sus responsables.
2. Derecho de acceso, por el cual se puede conocer si una empresa, organismo público o profesional posee datos, dónde los obtuvo y qué hace con ellos.
3. Derecho de rectificación, actualización o supresión, que habilita a solicitar a las empresas u organismos esas acciones sobre datos erróneos.

Si bien esta ley se suele estudiar en los planos de la intimidad, la privacidad y el honor, personalmente, en contexto de análisis de la transformación de gobierno y administración para su gestión a través de tecnologías que manejan la información con el poder de las TIC, la libertad de expresión, la libertad de pensamiento, y el derecho a la autodeterminación informativa<sup>5</sup> en su sentido más amplio, creo que deben cobrar el centro de la escena.

### **Casuística.**

Como se ha demostrado, estas dos normas matrices tienen un enorme valor para el proceso de digitalización de la Administración Pública y las prácticas de gobierno. No obstante, y a pesar de que su vigencia puede ser calificada como evidente y notable, alcanzaría con preguntarle a las primeras diez personas que uno se encuentre en la oficina sobre sus términos (o hasta su propia existencia) para corroborar que permanecen terriblemente desconocidas.

Las consecuencias negativas que se derivan de ello son muchas. Quien no las conozca, probablemente hará un uso deficiente, inexacto, nulo o riesgoso de sus disposiciones sin ser consciente de las consecuencias legales desencadenadas, aunque en algunos casos

---

<sup>4</sup> Esta metáfora no intenta en absoluto reducir los datos a una traducción material, mucho menos pecuniaria. El artículo apunta a las libertades civiles y políticas.

<sup>5</sup> Podemos definirlo como la posibilidad (capacidad o derecho) de las personas para decidir y disponer sobre la divulgación y el uso de sus datos por sí y por terceros.

con escasas oportunidades para desligarse de ellas, como sería ante el uso indebido de una firma digital.

El desconocimiento de la ley de firma digital acarrea problemas a la hora de gestionar con notificaciones electrónicas, ponderar y producir evidencia digital. Asimismo, resulta descalificante para toda persona que necesite gestionar expedientes electrónicos, desde la organización de las mesas de entrada<sup>6</sup> hasta la defensa en juicio del Estado.

Por su parte, como se podrá apreciar mejor en el punto siguiente, conocer la Ley de Protección de Datos Personales y los debates actualmente en danza en torno a su actualización, es de mayor trascendencia para poder comprender dos cuestiones pendientes que se relacionan con la aplicación de la inteligencia artificial: la importancia de la soberanía de los datos cuando la digitalización de un país implica (podría no hacerlo) que estos se trasnacionalicen; y el derecho personal a no convertirse en sujeto de tratamiento por parte de sistemas algorítmicos.

- II -

### **La ruta y la materia prima.**

La tecnología puede agilizar el trabajo y abaratar costos. Los planes digitalizantes estructuran el cambio. La ley de firma digital lo habilita. La ley de protección de datos personales introduce un amparo para el tráfico de datos. El camino se allana, pero la aplicación de las TIC a la gestión y al gobierno trae aparejado un nivel de manejo y manipulación de la información que excede ampliamente al poder del papel.

Sobrados estudios ya han explicado y demostrado empíricamente cómo las TIC han cambiado los paradigmas de la comunicación, provocando mutaciones en el orden de lo colectivo y lo individual que se manifiestan: a) en los circuitos de la economía, la política, la gestión y la información; b) en el eje mundial del poder; c) en las condiciones de autorrealización de las personas y su accionar intersubjetivo e institucional. Resulta pertinente entonces reflexionar un poco sobre estas tecnologías, el poder que se ensalsa detrás de ellas e invocar al estudio de dos grandes desafíos.

### **Sobre las TIC.**

Según el artículo 6 inc i), de la Ley Argentina Digital<sup>1</sup>, las TIC son “...el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios que permitan la compilación, procesamiento, almacenamiento y transmisión de información, como por ejemplo voz, datos, texto, video e imágenes, entre otros”. De lo expuesto, ya podemos comenzar a distinguir que, para hacer uso de estas tecnologías se requiere la conjunción compatible de: sistemas-redes de conectividad, sistemas tecnológicos físicos que permitan materializar la comunicación, sistemas lógicos informáticos que hagan operativos aquellos sistemas físicos y que permitan la interacción del usuario a través de la introducción de comandos y/u obtención de información asequible.

---

<sup>6</sup> Sería interesante profundizar con respecto a cómo la distribución y administración de las tareas en algunos casos ha sido erróneamente subsumida en la aplicación de sistemas de recepción virtuales.

Dicho de otra manera, cuando pensamos en la sociedad de la información, estamos pensando en un devenir cultural, social, político y económico, sujeto a los siguientes elementos: 1) prestación de servicio de red de telecomunicación (internet); 2) prestación de servicios tecnológicos (como ser el hosting), 3) producción y suministro de bienes TIC; 4) producción y administración de sistemas y aplicaciones informáticas.

Sin lugar a duda, el acceso a estas tecnologías, pero, sobre todo, la posibilidad de crearlas, comercializarlas, administrarlas, comprenderlas, ha marcado un nuevo eje de constitución de poder en el orden internacional. Es decir, se han consolidado nuevas tendencias y actores de poder, en política y economía, con abstracción territorial y de bandera. Es que la red de redes nos ha inmerso en un nuevo orden de mundialización a través de la gestión informática - y esto significa de datos - en el cual su núcleo va ganando "terreno" e influencia que ostentan cualquier característica menos virtualidad.

### **Desafío 1: Gobernanza de Internet.**

Según la UNESCO, "La gobernanza de internet es un conjunto de principios, normas, reglas, procesos de toma de decisión y actividades que, implementados y aplicados de forma coordinada por gobiernos, sector privado, sociedad civil y comunidad técnica, definen la evolución y el uso de la Red"<sup>7</sup>

Nuevamente, instado desde el plano internacional, durante la celebración de su Conferencia de Plenipotenciarios en Mineápolis, 1998, la Unión Internacional de Telecomunicaciones<sup>8</sup>, entendió que el rol preponderante adquirido por las tecnologías de la comunicación en el plano político, económico, social y cultural, meritaba solicitar ante el Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas<sup>9</sup> la celebración de un hito que, a mi humilde entender, fue piedra angular de una nueva línea hegemónica: la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI).

Esta Cumbre se celebró finalmente en dos fases: Ginebra 2003 - Túnez 2005 y el fruto principal de sus documentos (indistintamente que el primero promoviera objetivos y el segundo un plan de acción) fue la instrumentación de una matriz internacional instituida por la cual se instó en un doble sentido a los estados miembro a promover, por un lado, el acceso de las personas a Internet y a las TIC, y, por otro, su compromiso a gestionar a través de ellas. Al propio tiempo (o como contra cara) quedó establecida la importancia de crear un marco de gobernanza para Internet.

Con respecto a esta necesidad, que es merecedora de una obra completa para sí misma, hay tres cuestiones que no se pueden soslayar en el análisis de las estrategias de digitalización de las administraciones y los gobiernos: 1) la soberanía de los datos; 2) la neutralidad de la red; 3) el derecho de acceso al servicio. Todos ellos fueron y son abordados tanto en los foros que celebra la Cumbre (el último fue en mayo - junio de este año) como en las reuniones y documentos de las distintas aristas de la ONU.

---

<sup>7</sup> <https://es.unesco.org/themes/gobernanza-internet#:~:text=La%20gobernanza%20de%20internet%20es,el%20uso%20de%20la%20Red>.

<sup>8</sup> En ella la entidad internacional acuñó con fuerza consciente y vinculante el concepto "sociedad de la información"

<sup>9</sup> La aprobación de esta Cumbre se consolidó en el año 2002, mediante Resolución 56/183 de la Asamblea General de Naciones Unidas.

- 1) Con respecto a la soberanía de datos, tal como se expresó anteriormente, la transnacionalización de su flujo desafía la territorialidad y parece poner en jaque permanente a jurisdicciones y competencias. Para una mayor ilustración, una persona puede estar trabajando en una dependencia argentina en un sistema cuya bandera es la India, pero que posee los servidores alojados en Estados Unidos. En caso de existir una controversia con respecto al uso o mero almacenamiento de los datos, llevar adelante la contienda puede convertirse en una hazaña, sobre todo si se considera que los términos y condiciones suscriptos entre usuarios y proveedores (generalmente incomprensibles aún para los más entrenados) suelen traer cláusulas que habilitan en términos de propiedad, uso, administración y disposición (o todas o algunas) a los actores descriptos párrafos más arriba. Creo que no hace falta mayor abundamiento para dejar en manifiesto la importancia de esta cuestión, si de los datos que hacen a la administración pública de una nación estamos hablando.
- 2) Sobre la neutralidad en la red, esta tiene una gran vinculación con la transparencia, el derecho a la expresión y a la libertad de pensamiento. Tal como se explica en la página de NIC Argentina, este principio “...promueve que todo el tráfico de Internet debe ser tratado igualitariamente, sin cobrar al usuario de manera diferente según el contenido, sitio web, plataforma, aplicación, tipo de equipamiento utilizado para el acceso o modo de comunicación”, es decir, propende a que las personas puedan publicar y acceder a la información prestándose esta de manera igualitaria sin sobre cargas que tornen a ciertas publicaciones (o personas) su difusión más onerosa o lenta. Como antecedente, vale la cita, la Ley Argentina Digital (2014), se pronunció al respecto.
- 3) En cuanto al derecho de acceso al servicio, que hace fundamentalmente a la inclusión digital más básica, me parece importante recordar que fue la misma Ley Argentina Digital, la que en su artículo 15 dotó con carácter de servicio público, esencial, estratégico y en competencia a las (TIC). Luego, el Decreto 267/2015, de diciembre de 2015, lo derogó, y finalmente volvió a recuperar la posición normativa por la inclusión digital con el Decreto 690/ 2020, el cual también trajo como secuela la Resolución ENACOM 1466/2020, que instaura la Prestación Básica Universal, actualmente en contienda judicial.

## **Desafío 2: Uso ético de la IA.**

Como usuarios promedio sabemos (en el mejor de los casos) qué datos ingresamos a un sistema y nos figuramos, más o menos, un espectro de alternativas resultantes. Sin embargo, de qué manera se realiza el proceso que lleva de un extremo al otro y con cuál perspectiva fue acuñado, son cosas que escapan al conocimiento común y prácticamente no se cuestionan. El punto es que esa “comodidad” tan seductora de los sistemas predictivos e inteligentes, esa economía de ahorro aplicada a la comprensión de los procesos de decisión y resolución que irrumpe con un halo mesiánico para liberarnos de una administración pública presuntamente discrecional, torpe y corrupta, podría no ser tal cosa.

Focalizar la atención en los resultados más que en los métodos, debería hacer siempre ruido, pero un poco más a la hora de proyectar a las TIC y la democracia en divina conjunción. Las consecuencias sociales y personales derivadas del sesgo y la opacidad algorítmica guardan semejanza con las derivadas de la manipulación de la información<sup>10</sup>, concepto que tenemos más incorporado. El mito de que la tecnología es neutral y

transparente es un obstáculo que debemos superar si deseamos digitalizar las prácticas institucionales democráticas. Para tener en cuenta, si existe un concepto que nos aleja del azar, “programación”.

Aún cuando de código abierto se tratara, la opacidad técnica y/o legal de los algoritmos puede poner de rodillas incluso a los expertos en la materia. Esto hace que los sistemas sean difíciles de auditar y de rectificar en sus aspectos no virtuosos.

En cuanto al sesgo, al hablar de IA (y de sistemas predictivos) estamos hablando de sistemas<sup>11</sup> que funcionan, producen, pero sobre todo generan a partir del procesamiento de datos previamente recolectados y sometidos a un recorte selectivo. Es decir, los datos -ciertos datos- son la materia prima de la producción de esas programaciones matemáticas.

Sobre la falsa neutralidad, la especialista Micaela Mategna explica: “Esta confianza sobre la apariencia de neutralidad se traspola a cómo nos relacionamos con las tecnologías de manipulación de la información: nos lleva a creer que los resultados de búsqueda que vemos son el producto de una ecuación matemática que nos acerca, de manera inteligente y eficaz, aquello que estamos buscando, sin percibir que en realidad pueden estar sirviendo para otros fines” (MATEGNA 2022)

En la línea expuesta, hace menos de un año, en noviembre de 2021, la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), emitió las “Recomendaciones sobre la ética para la Inteligencia artificial”, abogando por la trazabilidad y auditabilidad algorítmica.

Partiendo del reconocimiento de las repercusiones positivas y negativas, profundas y dinámicas, de la IA en todas las dimensiones sociales e individuales, sus términos promueven el acceso equitativo a estas tecnologías y el disfrute de los beneficios que pudieran aportar, pero también bregan por la protección contra sus consecuencias negativas y por el respeto al deseo de quienes elijan no participar en todos los avances tecnológicos.

En términos generales, la Recomendación enuncia que la inteligencia artificial<sup>12</sup> impacta “...en la adopción de decisiones, el empleo y el trabajo, la interacción social, la atención de la salud, la educación, los medios de comunicación, el acceso a la información, la brecha digital, la protección del consumidor y de los datos personales, el medio ambiente, la democracia, el estado de derecho, la seguridad y el mantenimiento del orden, el doble uso y los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas la libertad de expresión, la privacidad y la no discriminación.”

Desde lo colectivo, deja en manifiesto como postura institucional que estas tecnologías tienen el poder de agravar las divisiones y desigualdades existentes en el mundo, dentro de los países y entre ellos y advierte que “el rápido desarrollo de las tecnologías de la IA

---

<sup>12</sup> El convenio no adopta una definición cerrada, pero los describe como “...sistemas capaces de procesar datos e información de una manera que se asemeja a un comportamiento inteligente, y abarca generalmente aspectos de razonamiento, aprendizaje, percepción, predicción, planificación o control.”



complica su aplicación y gobernanza éticas, así como el respeto y la protección de la diversidad cultural, y puede perturbar las normas y los valores éticos locales y regionales.” En el plano de lo individual, expone la posibilidad de que, como consecuencia de su implementación, se pudieran modificar vidas humanas tanto a partir de sus producidos impartidos por terceras partes, como por la mera capacidad de la propia IA para influir en el pensamiento y moldear la mente.

Desde ese nivel de trascendencia, es que la Recomendación entiende que “Los Estados Miembros deberían alentar a las entidades públicas, las empresas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil a que incorporen a diferentes partes interesadas a su gobernanza en materia de IA y consideren la posibilidad de añadir una función de responsable independiente de la ética de la IA o algún otro mecanismo para supervisar las actividades relacionadas con la evaluación del impacto ético, las auditorías y el seguimiento continuo, así como para garantizar la orientación ética de los sistemas de IA. Se alienta a los Estados Miembros, las empresas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil a que, con el respaldo de la UNESCO, creen una red de responsables independientes de la ética de la IA para apoyar este proceso en los planos nacional, regional e internacional”.

La Recomendación pone en orden, de algún modo, lo sospechado: la tecnología no “es”, se usa, y ese uso deberá ser siempre supervisado en todas las etapas de desarrollo e implementación cuando de sus consecuencias pudieran depender destinos individuales o colectivos.

A modo de comentario, es oportuno destacar en este sentido la inteligencia del artículo 20 de la ley 25.326 (de Protección de Datos Personales) al establecer que “...las decisiones judiciales o los actos administrativos que impliquen apreciación o valoración de conductas humanas, no podrán tener como único fundamento el resultado del tratamiento informatizado de datos personales que suministren una definición del perfil o personalidad del interesado.”, para rematar declarando que lo obrado en contrario será insanablemente nulo.

En complicidad con la Recomendación de la UNESCO, el objetivo de estas líneas es convocar a instituir con urgencia una ética que afiance las tecnologías de la IA en los derechos humanos y las libertades fundamentales, para sopesar cualquier tendencia tecnocrática hacia el “perfilamiento” de la humanidad.

## **Reflexiones.**

### **Inclusión digital o democracia calificada.**

Como se expuso anteriormente, nos encontramos frente a un proceso de transformación cultural que abarca las relaciones Estado - Pueblo y altera el modo de producción dentro de la administración pública y el ejercicio de la política. Hemos señalado numerosos planes que invocan la aplicación de las TIC a fin de promover gestiones participativas, el acceso a la información, la transparencia y todos los valores y necesidades democráticas. Sin embargo, la mayor parte de la ciudadanía argentina o no puede acceder a estos servicios o lo hace de manera deficiente o subcalificada.

El primer punto a reseñar es, entonces, que, si no se logra una inclusión digital plena, la propuesta llevará inevitablemente a una nueva forma de democracia calificada.

Habría que aclarar, inclusión digital, implica varios aspectos de orden económico, cultural y hasta geográfico, como son: acceso a los dispositivos electrónicos, acceso a la conectividad, acceso a un plan de datos, acceso a los programas informáticos adecuados<sup>13</sup>, acceso a la capacidad para operar con estas cuestiones y, en muchos casos, la experiencia o sabiduría para hacerlo bien y sin riesgos.

En cuanto a la posibilidad de acceso, la Ley Argentina Digital y el Decreto 690/2020 han sido grandes pasos, pero aún queda largo un camino para que su vigencia sea efectiva, que será imposible de transitar sin un compromiso consiente y constante de las sucesivas gestiones y los sectores privados.

Luego, nos encontramos con el desafío de la alfabetización (digital) el cual puede ser considerado como una instancia de la misma inclusión. La capacitación sobre el andamiaje normativo que se va abriendo camino a la implementación tecnológica efectiva y segura, se ha convertido en un derecho fundamental junto con la posibilidad del uso y goce, y en una obligación primaria para quien se desempeña en la Administración Pública.

### **Las políticas públicas son el fruto de la estrategia humana.**

Afianzaba en nosotros el Profesor Dr. Ramón Brenna en sus clases de la Especialización en Derecho Informático: - *“Son TICD, donde esa “D” representa a la palabra “decisión”*”.

Tal como se expuso en el apartado referido a la ética de la inteligencia artificial, detrás de la programación existe un objetivo, una estrategia. Lo que se recolecta y lo que se emite, son elementos con mayor o menor amplitud preseleccionados, amén de la capacidad de autodesarrollo que el sistema pudiera llevar en sí.

Basta reflexionar sobre cómo se configura la respuesta a cada búsqueda que cada persona introduce en un buscador, para poder entender que nuestro pensamiento se encuentra alimentado por una fuente externa que no es imparcial. Aunque más no fuera por nuestro propio historial, el sesgo algorítmico influye en el pensamiento y las decisiones de las personas.

Mal se puede, entonces, participar y elegir con libertad donde falan comprensión para el discernimiento voluntario y poco se puede defender lo que no se sabe cómo fue juzgado. Es por ello, que contrario a lo que muchas veces podría parecer, el ejercicio de la política a través de estas tecnologías conlleva el riesgo de decisiones menos escrutables.

En el mismo sentido, endilgarles a estas una fuerza de justificación excesiva de las decisiones políticas, puede ser utilizado (como contracara) para la evasión de responsabilidad personal frente a eventuales costos sociales o malversaciones de cualquier tipo. Esto no significa, reitero, que la digitalización sea negativa, en absoluto.

---

<sup>13</sup> No todos los dispositivos permiten acceder a todas las aplicaciones. Imaginemos el caso de alguien que no hubiera podido acceder a aquella que gestionaba las cuestiones relacionadas con la vacunación, o la actualmente dispuesta para poder estacionar en espacios públicos arancelados. Esto nos permite entender, también la importancia de la presencia humana permanente detrás de toda administración de servicio público.”

Simplemente recordar lo expuesto respecto de que las TICD no son neutrales y tienen el poder de influir e inducir en el plano de los pensamientos.

Estas reflexiones, en torno al plano de las decisiones y la opinión política nos interpelan, con certeza, a ser colaboradores en la creación de aquella instancia recomendada por la ONU para el control ético de la IA y a evitar que se prescinda de asistencia humana detrás de aquellas decisiones de trascendencia para las personas y los pueblos.

### **La democracia institucional y derecho laboral público.**

Casi en paralelo con la avanzada de las TICD, en la misma década del 90, en nuestro país también se estaba forjando una verdadera (aunque mucho menos difundida) estructura democratizante de la Administración Pública: la negociación colectiva para el sector público.

Si existe una instancia que hace honor a la condición de igualdad que requiere la democracia, es, definitivamente, la instancia paritaria.

Vale la pena ilustrar, en el año 1991, por el Decreto 993, se aprobó el SINAPA, con el fin de promover la jerarquización de los trabajadores públicos, presentando un ordenamiento escalafonario a partir del mérito, la capacitación, sistemas de objetivos y selección y productividad. (ROMERO 2019). Luego, en 1992, se promulgó la Ley de Negociaciones Colectivas para el Sector Público (Ley 24.185) que, asentada en los Convenios 151 y 152 OIT, abogaba por el diálogo social.

A partir de esas circunstancias, en el año 1999, también surgieron otras dos herramientas fundamentales para el fortalecimiento, la integridad y transparencia de nuestra administración: La Ley Marco de Regulación de Empleo Público y el primer Convenio Colectivo de Trabajo General (homologado por el decreto 66/99). La primera, junto con su decreto reglamentario (1421/02), legaron importante “infraestructura normativa” para dar vida real y concreta al precepto constitucional del artículo 14bis, que establece la estabilidad para los trabajadores públicos. La segunda (D 66/99) dotó de democracia a una estructura que históricamente había tenido el cáliz de un régimen estatutario y unilateral. Este Convenio, fue suplantado luego por el Convenio homologado por el Decreto 214/06, actualmente vigente<sup>14</sup>.

Entiendo que estas dos normas, -junto con la Resolución 2098/08, que aprueba el SINEP y los convenios sectoriales que se fueron celebrando en aquellos organismos que no se encuentran comprendidos en el régimen general - han logrado que desde hace ya muchos años tengamos en la Administración Pública Nacional un andamiaje más que suficiente para garantizar el mayor nivel de jerarquización y transparencia, toda vez que establecen los dispositivos para que los ingresos de personal se den por procesos de selección, con régimen de estabilidad, y que la promoción en la carrera también se produzca por concursos, adquiriéndose la estabilidad por prueba de idoneidad como principal requisito, en igualdad de oportunidades.

Para mayor ilustración, tal como se mencionó, nuestra Constitución Nacional, que aborda la cuestión del empleo público en su artículo 14 bis, reza en su parte pertinente: “ El

---

<sup>14</sup> Desde el Fondo de Reconversión Laboral (1992) hasta el vigente Fondo Permanente de Capacitación (D 214/06) la capacitación siempre fue un ítem prioritario de agenda paritaria.

trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor, jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; **estabilidad del empleado público**; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.”

Esta garantía de estabilidad para el trabajador público ha sido comprendida por la doctrina no sólo como una protección para el ciudadano trabajador frente al despido arbitrario, sino, fundamentalmente, como un límite a la persecución política y como una herramienta para evitar la cooptación de la administración pública. Evitar que los partidos políticos en ejercicio del poder pudieran disponer de los puestos administrativos como botín de guerra, fue el ánimo de los Convencionales Constituyentes del año 1957, según se puede observar en la cita de jueces y doctrinarios. (GELLI 2008)

Por otra parte, también con relación al empleo, en su artículo 16, parte pertinente, la norma impera que todos los habitantes “... son **iguales** ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la **idoneidad**.”

Al hablar de “igualdad”, no debemos olvidar que esta es uno de los elementos fundamentales de los sistemas democráticos. Sin igualdad, no se puede hablar de democracia, y sin instituciones democráticas, no se puede pretender un Estado con esas características. Dicho en otros términos, la igualdad en el ejercicio del derecho para el acceso a los cargos de la Administración Pública es un pilar fundamental del sistema democrático adoptado por nuestra Constitución Nacional.

Por su parte, la idoneidad como único condicionante distintivo, es la base de la jerarquización.

Actualmente, como se expresó, este sistema existe, se encuentra vigente y con reglamentación suficiente, aunque, lamentablemente, la multiplicidad de formas alternativas de contratación que se permite el Estado en su rol de empleador, tira por tierra el esquema. Como consecuencia, la ausencia de universalidad en las reglas del juego abre escalas en paralelo y pone fin a la igualdad de oportunidades, a la compulsa de idoneidades, y frustra el plan de la Constituyente.

### **Colofón.**

De todo expuesto, podemos reseñar que, para poder jerarquizar y modernizar la Administración, estaríamos necesitando, además del desarrollo de competencias específicas para el manejo ético de las “nuevas” tecnologías, contar con una forma de contratación única que tenga por centro el límite de la estabilidad frente a la parte empleadora.

Si consideramos que el diálogo social ha demostrado a lo largo de la historia su poder transformador de manera positiva y que el camino para la inclusión social es la inclusión digital, debemos concluir en que hoy, más que nunca, el abordaje paritario<sup>15</sup> de la capacitación debe ocupar un lugar prioritario en la agenda de las políticas públicas.

---

<sup>15</sup> Paritario: que se refiere a la igualdad de oportunidades y de acceso a la capacitación para todos los trabajadores, sin distinción de género, edad, discapacidad, etc.

Tal como expresara oportunamente el Dr. Omar Autón en una obra editada en 1999 con ocasión del primer Convenio Colectivo de Trabajo General del Sector Público: "La innovación tecnológica, los cambios en la organización del trabajo y la redefinición de competencias que requiere la administración pública moderna, se facilitarán en la medida que aumente la participación de los trabajadores en las decisiones de capacitación dentro del empleo público a través de los acuerdos entre sus organizaciones y los representantes del Estado empleador."

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Bugoni, Mara Betsabé (2017) “Modernización, gobierno abierto y después”, Revista Aportes para la Administración Gubernamental número 33. Buenos Aires, pp. 291- 316.
- CMSI - Documentos finales. Diciembre 2005. Disponible en: <https://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet-es.pdf>
- Naciones Unidas - Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos - A/HRC/RES/20/8. Disponible en: <file:///C:/Users/User/Downloads/ONU%202012.pdf>
- Naciones Unidas - Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos - A/HRC/32/L.20. Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_32\\_L20.pdf](https://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_32_L20.pdf)
- Argentina Digital. Decreto 690/2020 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/233932/20200822>
- Rivolta, Mercedes: “Leyes de tercera generación: hacia el pleno reconocimiento del derecho a la administración electrónica” - XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.
- Decreto 434/2016. Plan de Modernización del Estado, disponible en : <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-434-2016-259082/texto>
- Ley 25.326 de Protección de Datos personales, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/norma.htm>
- Decreto 2098/08: Sistema Nacional de Empleo Público. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148090/texact.htm>
- Decreto N° 214/2006: Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/114315/texact.htm>
- Decreto N° 993/91: Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/6293/norma.htm>
- Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2013), “Negociación colectiva en el sector público”, Oficina de País de la OIT para la Argentina; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, ISBN: 978-92-2-328319-3 (impreso) ISBN: 978-92-2-328320- 9 (web pdf). Disponible en: [http://www.trabajo.gob.ar/downloads/otros/negociacion\\_colectiva-enel\\_sector\\_publico.pdf](http://www.trabajo.gob.ar/downloads/otros/negociacion_colectiva-enel_sector_publico.pdf)
- Micalela Mategna: “No soy un robot. Construyendo un marco ético accionable para analizar las dimensiones de impacto de la Inteligencia Artificial”. Universidad de San Andrés. Departamento de Derecho. Centro de Estudios de Tecnología y Sociedad. Buenos Aires, 2022.
- María Angélica Gelli – “Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada” pág.206, 4ta edición. Agosto 2008, Buenos Aires, Argentina.

- Omar Autón: "Estado Argentino. Transformación de las relaciones laborales a través del Convenio Colectivo de Trabajo". Fundación Unión y Universidad Nacional de Tres de Febrero. Córdoba, Argentina. Pag 235

Referencias de la autora:

- Abogada egresada de la UBA con estudios universitarios de posgrado en las áreas del Derecho Informático y del Derecho Laboral.
- Trabajadora del ENACOM desde el año 2006.
- Titular de la cátedra Gobierno Abierto de la Maestría en Administración Pública de la USAL.
- Coordinadora de la Comisión de Abogados y de la Comisión Trabajo y Tecnología de la Secretaría de Profesionales de la UPCN, CABA.
- Subdirectora del Instituto de Derecho Laboral Público CPACF.
- Miembro del Instituto de derecho informático CPACF
- Titular en la Comisión de Defensa de los Abogados en Relación de Dependencia con el Estado, CPACF