

LA INFORMATICA POLITICO-JURIDICA COMO APOYO DE LA ACTIVIDAD DE GOBIERNO

Por **MAURICIO ITALO BALLA**

Consejo Nacional de Investigaciones
Instituto de Estudios sobre Investigación y Documentación Científica. Roma.
Presidencia del Gobierno. Oficina para el Análisis y la Verificación del Programa de Gobierno.

MATELDA GRASSI

Sociedad de Gestión y Participación Industrial.

RESUMEN

La complejidad del sistema de decisión y la proliferación de los centros de gobierno producen nuevas dificultades para el sistema jurídico por el que se rige la sociedad.

El proceso implica al Gobierno, a la Administración pública, al Parlamento, al sistema judicial.

¿Qué ayuda puede ofrecer la informática para mejorar y racionalizar la situación?

Aunque el tema ha sido debatido y reflexionado en el Parlamento y a través del sistema legislativo, poco se ha visto bajo el aspecto «sistema gobierno», en las tres diferentes variantes de propuesta legislativa, orientación política y actuación administrativa.

Sobre la base de las oportunidades y condicionantes existentes se proponen los objetivos y el modelo de un posible sistema de información para la Presidencia del Gobierno como apoyo de la actividad de gobierno. Se describen brevemente algunos proyectos que se encuentran ya en fase operativa en la propia Presidencia.

1. Este informe tiene como base de experiencia habida a lo largo de un año de estimulante trabajo en la Presidencia del Gobierno.

Si bien el tema propuesto, «la informática político-jurídica como apoyo de la actividad de Gobierno», ha sido hasta hoy poco tratado, particularmente en lo que respecta al objetivo hacia el cual tiende, tenemos por otra parte que decir que dicho tema tiene su fundamento cultural y problemático en el estudio y profundización que desde hace algunos años realizan los estudiosos de la materia llamada «informática jurídica».

Por este motivo no diremos ciertamente cosas nuevas o desconocidas, lo que sí nos ha parecido nuevo es el enfoque y sobre todo el objetivo hacia el que se puede o (y éste es el postulado de esta intervención) se debe tender.

1.1 Los procesos de decisión están fuertemente descalificados y la consecuencia de esta descalificación es sumamente grave: excasa consecución de los objetivos que las decisiones deberían haber permitido alcanzar, falta de coordinación e incoherencia entre las decisiones, conflictos entre los poderes del Estado, deterioro de la relación entre los ciudadanos (sobre quienes recaen las decisiones) y la clase política (responsable de las decisiones mismas).

La realidad es que el sistema de decisión se ha convertido en algo extraordinariamente complicado y en efecto se habla, y no por casualidad, no de un «nivel» o de un «sujeto», o de un «momento» de decisión, sino precisamente de un «sistema», compuesto a su vez por distintos niveles o momentos de decisión: distintos niveles a menudo conflictivos entre sí, casi siempre interferentes o superpuestos, siempre mal coordinados y no determinantes con respecto a los objetivos comunes.

La complejidad del sistema de decisión es consecuencia directa de la complejidad de la sociedad contemporánea que en el transcurso de los años ha asistido a la completa transformación de los mercados y de las relaciones internacionales, a la acelerada transformación de la economía nacional y de las costumbres, al nacimiento de nuevas instituciones, como regiones, sindicatos, la Comunidad Económica Europea y los organismos supranacionales y también la aparición de nuevos derechos e intereses, la decadencia de antiguos valores y la implantación de otros nuevos; en una palabra la descomposición lenta de la sociedad y la recomposición de una sociedad ciertamente distinta de la anterior pero todavía no consolidada (1).

(1) Queremos recordar en particular dos aspectos determinantes para la comprensión de nuestro tiempo: la escolarización obligatoria, con la superación del analfabetismo y la masiva demanda —embriaguez— de participación, que, precisamente esta general culturización hacía posible convirtiéndola casi en una obligación.

El resultado ha sido y es que para gobernar dicho proceso, que Alberoni y Barcellona han calificado de transformación del país (2), se deba tener presente la complejidad de la sociedad contemporánea, la exigencia de tecnificación de las intervenciones del Estado, la propia complicación del ordenamiento jurídico a través de la proliferación de los centros de decisión y también de los mecanismos y los procedimientos, cada vez más complicados y por ello más lentos en conseguir decisiones coordinadas.

Al transformarse el Estado de «codificador en partícipe programador» y haberse consolidado, tanto el nivel de bienestar como la dilación de la dirección de la economía (3), vale lo dicho por Friedman respecto a que «las decisiones y las opciones jurídicas son por su propia naturaleza de carácter económico. Las mismas atañen a la distribución de los bienes y los servicios escasos; el sistema jurídico es en cierto sentido un sistema de racionamiento» (4).

La mayor pluralidad de centros de gobierno (de la economía, de la escuela, del territorio) respecto a la fórmula tradicional del Gobierno-ejecutivo, centro general y de mediación entre los intereses entre estamentos y categorías sociales, ha creado dificultades crecientes para el sistema jurídico que debe regular la complejidad de la nueva sociedad en formación, también porque mientras los fundamentos de nuestro derecho son todavía fundamentos de «principios», la cuestión que al derecho se le plantea es de «resultados» y de consecución de objetivos (5), de manera que no es tan importante lo que la norma prescribe, como la intrínseca capacidad de producir un resultado. Queda, entonces, en primer plano la cuestión del ordenamiento del Estado y de su capacidad para dirigir las nuevas relaciones y para resolver los nuevos problemas económicos y sociales: la razón de la crisis de nuestro sistema jurídico está precisamente en la manera en que esta relación entre ordenamiento del Estado y realidad socio-económica se ha venido y se viene organizando.

No es tarea nuestra, ni es éste el lugar apropiado para analizar si este rápido proceso ha sido o no un bien para el país, ni si esta participación ha sido real y en qué medida: recordemos solamente que gracias a este proceso ha sido posible para todos oír hablar y hablar de todo, conocer aunque sea superficialmente y discutir, observar y controlar, etc.

(2) FRANCESCO ALBERONI: *Italia en transformación*. Universale Paperbacks il Mulino, 1976.

PRIETO BARCELLONA: *La república en transformación*. De Donato, 1978.

(3) ROMANO BETTINI: «Todavía en fase de proyecto legislativo y cobertura administrativa de las leyes», en *Estudios parlamentarios y de política constitucional*, 1979/46.

(4) L. M. FRIEDMAN: *El sistema jurídico desde la perspectiva de las ciencias sociales*. Il Mulino, 1978.

(5) V. BETTINI, *op. cit.*

Frente a la profunda transformación operada en el país, la organización administrativa y el momento legislativo (es decir, la esencia filosófica misma de la ley y el procedimiento formal) no se han adecuado: la crisis que atraviesan es evidente y conocida (6).

Así, la dialéctica entre poder legislativo y poder ejecutivo se ha convertido en una dialéctica de tipo «contradictorio» hecha de impulsos y contra-impulsos de las leyes proclama y de normas inejecutables, de «sabotaje administrativo» (7) y de legislador intérprete: en un proceso que implica al Gobierno, a la Administración pública, al Parlamento, al sistema judicial.

La multiplicación y parcelación de los intereses ha generado, en efecto, un neocorporativismo para la protección de los intereses, por así decir, sectoriales y también ello ha contribuido a la proliferación de los ministerios; ha sucedido además que las posibilidades surgidas de la descentralización regional se han desperdiciado, y que incluso, habiendo las regiones repetido los mismos errores y las mismas ineficacias del Gobierno central, han aumentado tanto los problemas de coordinación como los de conocimiento por parte del ciudadano de las normas a aplicar y de los objetivos a alcanzar (y puede bastar un solo ejemplo, el de la construcción de las centrales nucleares).

Hemos creído necesario trazar este cuadro, descorazonador una vez más, precisamente porque en el período de nuestra permanencia en la Presidencia del Consejo, nos hemos hecho la pregunta de qué ayuda puede ofrecer la informática para mejorar y racionalizar el sistema existente. Animados a ello por lo mucho que ya se ha estudiado y hecho a este respecto, tanto desde la perspectiva sociológica como de la técnica (8).

(6) Recordemos solamente que el modelo de nuestra democracia es todavía el modelo cavouriano anterior a la unidad italiana cuando todavía existía una sustancial homogeneidad social entre dirigentes políticos y burocracia, una única titularidad —responsabilidad de orientación y ejecución administrativa—, uniformidad de objetivos.

En ausencia de otros modelos, este modelo que ya no corresponde a la realidad del país, ha sido modificado por sistemas de nueva creación, como la concepción regional: por lo cual no existe ya un «sistema» homogéneo y racional, sino un conjunto de sistemas y subsistemas, en una especie de poliedro de múltiples caras.

(7) SABINO CASSESE: *Burocracia y economía pública*. Universale Paperbacks il Mulino, 1978.

(8) R. PAGANO: *Informática y poder legislativo en informática y derecho*, 1982/2.

E. BONAZZI: *La informática de las modificaciones legislativas*, Turin.

R. BETTINI: «Inaplicabilidad administrativa y necesidad de una cobertura administrativa de las leyes», en *Estudios parlamentarios y de política constitucional*, 1979, n. 46.

FRIEDMAN: *El sistema jurídico desde la perspectiva de las ciencias sociales*, Il Mulino, 1978.

Véase también las actas de los Congresos:

— Aspectos institucionales de la informática. ISLE, 1974.

— La informática jurídica al servicio del país, Consejo de Casación, 1978.

— Tópicos, informática, derecho. Florencia, 1981.

Se ha podido, sin embargo, apreciar que el debate y la reflexión en torno a la crisis del Parlamento y del sistema legislativo está mucho más desarrollado que el relativo al «sistema gobierno», ya se contemple bajo el aspecto administrativo, ya bajo el propiamente político.

Vamos a analizar la función del Gobierno en sus tres distintas tareas: la propuesta legislativa, la orientación política, la actuación administrativa. Desde la primera perspectiva, la de la propuesta legislativa, el problema ha sido en los últimos años muy analizado, pero desde el punto de vista del Parlamento, como acentuando la ruptura entre Gobierno y el propio Parlamento, es casi como si el Gobierno fuese extraño al proceso legislativo y no le incumbiese más tarde analizar la actuación de las leyes (9).

Si, como sostiene Carnelutti, la hipertrofia de la ley es intrínseca al proceso de evolución del estado de derecho, al denominado estado social, la incertidumbre de la vigencia de las normas y de su interpretación tiene ella misma un alto coste social alimentado por múltiples motivos: la cantidad de la legislación (nacional, regional, municipal), la calidad sin duda decadente por la exasperante falta de coordinación técnica y por los sucesivos injertos en el corpus legislativo original, la cada vez más acentuada tendencia de los legisladores a intervenir minuciosamente en todos los sectores, el constante entorpecimiento debido a crónicos retrasos.

Nuestras leyes son técnicamente imperfectas y malformadas, susceptibles de interpretaciones divergentes (aunque todas verosímiles) y con vacíos legislativos, son casi siempre el fruto de superficialidades y de la búsqueda forzosa de compromiso y mediación.

Es justamente esta continua y fatigosa búsqueda de compromiso y de consenso lo que se refleja en la formulación técnica de la norma, destinada en cualquier caso a ser objeto de controvertidas interpretaciones en una oscilante incertidumbre que gravita sobre el ciudadano en la esfera administrativa y en la jurisdiccional (10).

El primer actor de este proceso es precisamente el Gobierno que contribuye por su parte, con cierta impotencia, a la inflación legislativa, a su proliferación patológica, al deterioro de la calidad: el compro-

(9) Hay que señalar que en la octava legislatura, hasta el 22 de abril de 1983, de un total de 750 leyes aprobadas, 566 (75 por 100) eran de procedencia gubernativa, 183 (24 por 100) de procedencia parlamentaria y una de otras procedencias.

(10) La decisión es, en efecto, siempre una elección entre intereses distintos y a veces contrapuestos: se deduce, por lo tanto, que el objetivo de alcanzar el «consenso total» es utópico (porque habría que imaginar que el reconocimiento, por parte de cada uno de los intereses generales será suficientemente fuerte como para prevalecer sobre los intereses más propiamente personales, comprometidos por la decisión elegida), o es irrealizable o es mistificador.

miso que se alcanza en el Parlamento es en efecto casi siempre sólo el segundo acto —igualmente difícil— del compromiso alcanzado en el nivel del Gobierno: por lo cual casi siempre los textos legislativos salen ya del Consejo de Ministros afectados de prolijidad formal y sustancial acompañada además de la oscuridad y el hermetismo del texto y de la dificultad para determinar el auténtico precepto normativo.

Desde la perspectiva de lo administrativo, la situación está claramente expresada en el XIV Informe del CENSIS, que habla de «radical abandono de una coordinación global, de un criterio de verificación general de las compatibilidades».

También el CENSIS ha indicado que «los fundamentos técnicos y políticos de la política económica, en cuanto que poco fiables y en crisis, incluyen siempre, en los países industrializados, algún criterio unitario, que sin embargo falta siempre en nuestro sistema». Y también: «en lugar de una red eficaz de concertación a la francesa se advierten siempre continuos compromisos entre el tradicional dirigismo burocrático y la ideología de la contratación, entre residuos jacobinos y neoliberalismo».

También en este aspecto la distancia entre programas de gobierno y realidad es cada vez mayor: los incumplimientos y los retrasos se multiplican, las decisiones se toman de manera fragmentaria y en consecuencia desorganizada. La distancia entre proyecto y realidad está sobre todo —y ya ha sido dicho— en la falta de adecuación de la estructura del Gobierno y de las administraciones centrales: con el ulterior agravante ya mencionado de la repetición del mismo inadecuado modelo en la esfera regional.

La incompatibilidad entre la actual estructura y las exigencias de la sociedad moderna es un dato de la situación, que el órgano colegiado del Consejo de Ministros no consigue afrontar, por no adoptar una actitud de órgano colegiado, sino de conjunto de individualismos sectoriales, además de los de política de partido y los culturales. Se ha producido así lo que Cassese ya en 1978 llamaba «fuga del Gobierno del Consejo de Ministros» (11).

Escribía Cassese (y sabemos que la situación se ha deteriorado desde entonces) que, mientras que antes de 1948 la función de gobierno escapaba al Consejo de Ministros por razones externas, hoy tiene sus raíces en el interior del propio Consejo, en el aumento del número de ministerios, en la inadecuación de las estructuras ministeriales, en el

(11) CASSESE: *Burocracia y economía pública*, op. cit.

consiguiente aumento de los colaboradores de los ministros que crea tantas ciudadelas que se renuevan continuamente, en la debilidad del Gobierno en el Parlamento (12).

Si además analizamos el último aspecto, el de la ejecución ya de las orientaciones del Gobierno, ya de las leyes, el cuadro se completa, porque de reforma de la Administración pública se habla desde hace treinta años y de inoperancia de la legislación desde por lo menos diez.

Y aquí vemos que el problema es en realidad uno solo: si las leyes no son claras ¿cómo pueden ser aplicadas, y aplicadas «bien»?; si los objetivos no son comunes, determinados y claros, ¿cómo es posible que tales comunidad, determinación y claridad se encuentren en la gestión administrativa?

El derecho es instrumental con respecto a la política porque es ejecución de opciones de decisión pero si no se quiere rozar la incomunicabilidad (13), la traducción de las opciones de decisión en normas debe ser necesariamente clara y unívoca y poder insertarse en el contexto normativo preexistente.

El otro fenómeno a afrontar es, por lo tanto, el de la no aplicación de la norma que va unida al de la «traición» de la norma: opinamos en efecto que la mayor humillación a que nos han conducido nuestras leyes administrativamente inexplicables es la «huelga» operada mediante la aplicación de las reglamentaciones (14).

El problema ha sido denunciado también en el Informe Giannini, cuando indica que, en algunas partes este problema tiene solución «en la vigencia de una norma escrita que impone la comprobación preventiva de la viabilidad de todo proyecto de ley, o en la existencia de algún departamento de gobierno que procede a tal comprobación».

El panorama es ciertamente preocupante pero hemos querido exponerlo precisamente por ser perfectamente conscientes de la complejidad del esfuerzo necesario para reconducir a la racionalidad un sistema que vive de manera exacerbada el dualismo kelseniano entre el ser y el deber ser de la sociedad, frente a la exigencia de regular las nuevas situaciones generadas por los rápidos procesos evolutivos típicos de nuestra época; el ordenamiento vigente resulta adecuado sólo de forma fragmentaria e inorgánica, confusa y contradictoria, acentuando tam-

(12) Sobre los motivos incluso históricos de este fenómeno véase también CASSESE, *op. cit.*

(13) VALENTI: *La espiral de las comunicaciones jurídicas se extiende sin fin como la eternidad.*

(14) Véase, para este aspecto, BETTINI, *op. cit.*

bién, por este aspecto, la desconfianza de los ciudadanos respecto a las instituciones (15).

El fenómeno, sin embargo, no es nuevo: la lectura de estudiosos del pasado nos produce la impresión de una anticipación de los tiempos y también Cassese, en su *Burocracia y economía pública*, recoge una afirmación de Abignente de 1916 (16): «Las administraciones del Estado no se integran, sino que se oponen; nuestros organismos públicos, creados con intenciones unificadoras, viven como sistemas planetarios independientes». A pesar de que el análisis de esta situación se aproxima al siglo de existencia, el fenómeno no sólo no ha tenido una reglamentación racional, sino que se ha agravado ciertamente por la mayor complejidad de la sociedad y de las relaciones que en ella conviven.

Hoy, sin embargo, contamos con nuevos y más refinados sistemas, nuevas posibilidades de análisis con categorías e instrumentos nuevos, que nos permiten, a pesar de todo, no tener que permanecer impotentes y desesperados.

El verdadero objetivo hacia el que tender, es la definición de esquemas organizativos y de procedimientos que ofrezcan a los mecanismos de la burocracia, de la Administración pública, del Gobierno, del Parlamento, de las regiones, la ocasión de salir de las deficiencias tradicionales, en vista de una colaboración, codecisión y cogestión de las intervenciones:

1.2 No creemos que sea éste el lugar en el que convenga considerar lo crítico del momento histórico según un esquema de «buen gobierno-mal gobierno», sino más bien intentar apreciar la contribución que pueden aportar la ciencia y la tecnología; para averiguar, por lo tanto, si existe la voluntad colectiva de recurrir a ellas, para tender a un nuevo nivel de síntesis y a una nueva racionalidad, para honrar en definitiva —también a nivel de instituciones, como se hace en los contratos— la buena fe de quien cree en las instituciones.

En este punto debemos señalar, por una parte, que si hoy podemos afrontar el planteamiento —y además con este tímido y prudente optimismo— el mérito es de quien, con espíritu de pionero y a pesar de las muchas dificultades, ha creado los primeros instrumentos de informática jurídica, intuyendo que la certeza del derecho es la principal exigencia de la estabilidad del ordenamiento; por otra parte queremos

(15) MARCELLO ZINGALES: «aspectos peculiares de la actual legislación», en *Foro Administrativo*, 1980, p. 1875.

(16) ABIGNENTE, *La reforma de la Administración Pública en Italia*, Bari, 1916.

protegernos contra el riesgo de una actitud acrítica y fideísticamente entusiasta.

Hoy está ciertamente muy difundido el convencimiento de que la aparición de los sistemas de informática puede llevar a profundos cambios en la organización misma del aparato del Estado, así como hay quien teme que este proceso de incorporación de la informática pueda alterar o contribuir a alterar el equilibrio actual entre los poderes públicos.

Creemos sin embargo que se debe poner la máxima atención para no transferir al propio proceso de incorporación informática y a los distintos sistemas y subsistemas las actuales disfunciones: no se puede, en otras palabras, creer, hacer creer o esperar que un factor tecnológico pueda resolver problemas que son de naturaleza política.

Sorprenden a este respecto algunas dudas expresadas (17) en torno a una disparidad de posiciones, respecto a la información, entre Parlamento y Gobierno y en torno a una pretendida disparidad en cuanto al acceso a la información.

Si la informática jurídica puede ser un instrumento de política administrativa, no se puede sino imaginar una generalizada accesibilidad por parte de todos los poderes del Estado hacia todos los elementos útiles de conocimiento, para una especie de «información global».

Si creemos que concepción, creación de la norma, promulgación, aplicación, control de los resultados, son momentos de un proceso unitario, es necesario esforzarse para superar la distancia existente entre legislador y administrador, entre órgano legislativo y administración pública.

Estos eran y son los problemas que ha comenzado a afrontar la Presidencia del Consejo: el método que se ha buscado, y que ilustraremos brevemente, ha sido precisamente el de no comenzar desde el principio, sino utilizar y tomar ejemplo de los sistemas de informática jurídica existentes.

Los puntos de partida, la utilización prevista, las metodologías aplicadas son indudablemente distintas las unas de las otras: el esfuerzo de no duplicar, a nivel de Gobierno, lo existente, sino de intentar realizar una integración eficaz es animado y apoyado, en efecto, también para ofrecer a los otros poderes públicos, por parte del Gobierno, la integración que surge del conocimiento de la actividad del propio Gobierno.

(17) Véase PAGANO, *op. cit.*

Precisamente con este espíritu se exponen algunas ideas acerca de una hipótesis de sistema de información como apoyo de la actividad del Gobierno.

2. Para un SI de la Presidencia del Consejo de Ministros como apoyo de la actividad de gobierno.

La oportunidad de constituir un sistema informativo moderno en la Presidencia del Consejo de Ministros, se desprende de la doble necesidad de asumir, recibir a tiempo informaciones y datos de la mayor actualidad posible sobre la realidad exterior y de garantizar una gestión más razonable de los archivos, de la documentación y de las corrientes de información interiores.

La asimilación de informaciones «exteriores» es necesaria para la actividad de gobierno, ya sea en la fase de programación para tomar decisiones con menos riesgo y de forma más consciente por la mayor documentación, o bien en la fase de verificación y control, para introducir, en su caso, modificaciones en los procesos de gestión; modificaciones que también en este caso podrán ser más conscientemente decididas sobre la base de datos e informaciones ciertas acerca de los resultados obtenidos.

Por otra parte, la racionalización del mantenimiento de los archivos y de la documentación interna y la correcta utilización de los procesos de comunicación, ya sea internos como con el exterior, traen como consecuencia una mayor eficacia de los distintos servicios.

Es evidente la contribución que la informática puede ofrecer para el mejoramiento de los procesos de obtención de información exterior y de utilización de la interior.

Para el conocimiento de la realidad exterior es importante considerar la presencia de un número cada vez mayor de servicios informatizados nacionales e internacionales, los cuales, por medio de las tecnologías propias de la telemática, permiten el acceso directo a bancos de datos de diferente naturaleza. Ello permite, a través de conexiones con redes públicas, la disponibilidad inmediata de informaciones de distintos sectores disciplinales.

Para el aspecto de gestión interior hay que considerar la creciente evolución de los sistemas para oficina que ponen a disposición del usuario instrumentos de elaboración automática, tanto para la creación como para la conservación, la obtención y la difusión de información.

Estos sistemas, por su distribución, permiten a nivel periférico la automatización de aplicaciones propias de secretarías y administrativas,

para la preparación, el archivo y la gestión de datos o informaciones de uso local; la parcial integración de estos sistemas hace posible, para las informaciones o datos de utilidad común la creación a nivel central de bancos de datos para la consulta y redistribución de las informaciones.

Hay que considerar además que los dos procesos de asunción y elaboración de datos o informaciones exteriores y de creación y utilización de informaciones interiores pueden ser ulteriormente integrados en el ámbito del mismo sistema informático.

El proyecto de un sistema de información integrado para la Presidencia del Consejo de Ministros debe sin embargo considerar también limitaciones y condicionantes, ya sea intrínsecos a las peculiaridades informáticas del sistema o bien derivados del contexto de organización en el que el sistema se introduce.

Por lo que concierne a la utilización de los servicios exteriores, por ejemplo, el mercado de la información en teleproceso, ofrece hoy sistemas de documentación automática de fácil acceso, simples de utilizar y rápidos en la respuesta; pero hay que considerar que, incluso refiriéndonos al sector de interés del usuario, los bancos de datos disponibles no siempre ofrecen los niveles de actualización y completud deseados, o bien pueden estar constituidos desde una óptica de utilización distinta de la deseada por el usuario.

Los servicios informatizados exteriores deben ser considerados como instrumentos integrados en la solución del proceso informativo y de decisión, que debe ser apoyado, cuando fuere necesario, mediante la creación de bases informativas internas.

Para todo lo que atañe a la introducción de la informática en el interior, insistimos en que la introducción de sistemas de elaboración y documentación automática constituye sólo la fase final de un proceso de profundo análisis de la organización y las corrientes de información internas; la introducción de la informática es, por lo tanto, imprescindible para la racionalización de los procedimientos interiores de creación, gestión y difusión de las informaciones.

Este proceso de análisis organizativo dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros resulta obstaculizado por la mutabilidad de la estructura que todavía hoy no ha sido regulada por un ordenamiento jurídico propio.

Incluso teniendo bien presentes los límites y las dificultades de realización de un sistema de información integrado para la Presidencia y como apoyo de la actividad de gobierno, sería grave no considerar la

contribución fundamental que la informática puede ofrecer para su creación.

2.1 Los objetivos y el modelo.

En base a las necesidades expuestas, los objetivos prioritarios que un sistema de información de la Presidencia del Consejo de Ministros debe proponerse son los siguientes:

— Proporcionar instrumentos de documentación y de información al servicio de la actividad cotidiana de la Presidencia y útiles para los departamentos más directamente en contacto con el presidente del Consejo.

— Crear una base de información sobre la actividad del ejecutivo que permita tanto la verificación como la coordinación de las iniciativas.

— Ofrecer instrumentos de racionalización y simplificación para la gestión de los archivos y la conservación de la documentación interior.

En consecuencia, la incorporación de la informática debe realizarse según líneas de desarrollo fundamentales.

2.1.1 La conexión con servicios informativos externos.

La conexión puede realizarse a través de la red con todos aquellos bancos de datos externos automatizados y accesibles en teleproceso, aptos para la satisfacción de las necesidades de información del gabinete y de los departamentos. A este respecto hay que tener presente que la utilización de los servicios externos por parte de la presidencia puede ser de tipo pasivo (acceso a los recursos existentes con fines de simple documentación), o también a través de la creación de colaboraciones que de cuando en cuando permitan bien la reelaboración de las informaciones recibidas, o la integración de las informaciones existentes en los servicios externos o incluso la gestión dentro de esos servicios, cuando se considere oportuno, de informaciones producidas en la propia presidencia.

2.1.2 Creación de una base de información para la monitorización de la actividad de gobierno.

la creación de una base de información sobre la actividad del Gobierno registrada en archivos electrónicos, puede permitir, a través de la búsqueda automática de informaciones o a través de la elaboración de síntesis, disponer de un panorama actualizado para el presente y tener un sistema de verificación y control para el futuro.

Sobre la base de las tareas que la Constitución atribuye a la Presidencia del Consejo, la actividad del Gobierno se valora desde las dos perspectivas: política y administrativa.

En consecuencia, la base de información debe considerar tanto la fase de programación de la actividad del Gobierno, como la de ejecución, ya sea ésta de naturaleza meramente política o normativa o administrativa.

La misma debe, por lo tanto, incluir:

a) Datos de los compromisos programáticos (ya sean éstos automáticamente asumidos o derivados de vínculos exteriores) con el fin de llegar a un cuadro detallado del programa de gobierno.

b) Datos de la actividad política y normativa del Gobierno, ya sea con fines de un mayor conocimiento suficiente para verificar la correspondencia entre la acción política y normativa efectivamente desarrollada y los objetivos programáticos.

c) Datos de los objetivos de tipo administrativo derivados de las normas con el fin de obtener un cuadro detallado de todas las acciones previstas.

d) Datos de las sucesivas consecuciones, tanto para su conocimiento como para la comprobación del estado de la actuación administrativa.

2.1.3 Preparación de instrumentos para la gestión automática de los archivos y de la documentación interna.

Este tipo de instrumentación está dedicada a los diversos aspectos de creación, archivo, memorización, búsqueda y distribución de documentos que se gestan a nivel local por distintos departamentos, pero debe servir también para la utilización de los recursos de información internos y externos a la Presidencia.

La solución de los problemas locales como la producción automática de textos, el control de la correspondencia, la gestión de archivos locales de documentos, su búsqueda por medio de datos o temas debe poder ser integrada gracias a las posibilidades de intercambio de información entre los departamentos, como las que ofrecen las transferencias automáticas de documentos, o la creación de archivos comunes.

Según el nivel funcional de uso (secretarial, administrativo, de decisión) el usuario debe concebir el sistema como completamente dedicado a la solución de problemas rutinarios del departamento y, a la vez, como ventana abierta a los recursos físicos o de información internos y externos.

2.1.4 Las líneas de desarrollo descritas, pueden articularse en otros tantos proyectos viables independientemente los unos de los otros, cada uno con tiempos propios de realización y puesta en funcionamiento.

Parece sin embargo oportuno prever desde el principio la arquitectura final del sistema informático la cual puede ser segmentada en tres niveles: funcionamiento de oficinas, disponibilidad de bases de información y de recursos internos, acceso a sistemas de información externos.

La figura 1 muestra la hipótesis estructural del sistema informático: las funciones de creación de bases de información de uso común y de intercambio con los sistemas de información externos (servicios singulares o redes) así como la disponibilidad de instrumentos para la elaboración de datos e informaciones internas y externas son dirigidas desde un Centro Electrónico de Documentación y Elaboración de Datos (CEDED).

Los sistemas para oficinas se prevén en la periferia tanto local como remota (oficinas externas). El término «sistema para oficina» se usa para indicar que las aplicaciones no se limitan a la sola automatización de la oficina sino que, como se ha dicho, permiten también la utilización de recursos centralizados y externos.

3. El estado actual

A causa de las limitaciones iniciales de recursos tanto financieros como de personal, el proceso de creación del sistema informático de la Presidencia se ha comenzado con el inicio de proyectos separados según las líneas anteriormente descritas.

Las actividades relativas a tales proyectos se dirigen desde el Centro Electrónico de Documentación y Elaboración de Datos (CEDED), una estructura recientemente creada, incluida en el departamento para el Análisis y la Verificación del Programa de Gobierno con el objetivo de obtener instrumentos informáticos adecuados para un mejor desarrollo de la actividad habitual de la oficina de la Presidencia y de proponer e introducir el sistema informático en la propia Presidencia.

3.1 Las conexiones externas y el servicio de documentación automática.

La exigencia de conexión con fuentes externas existe tanto para las fuentes documentales, como para las que proporcionan datos numéricos.

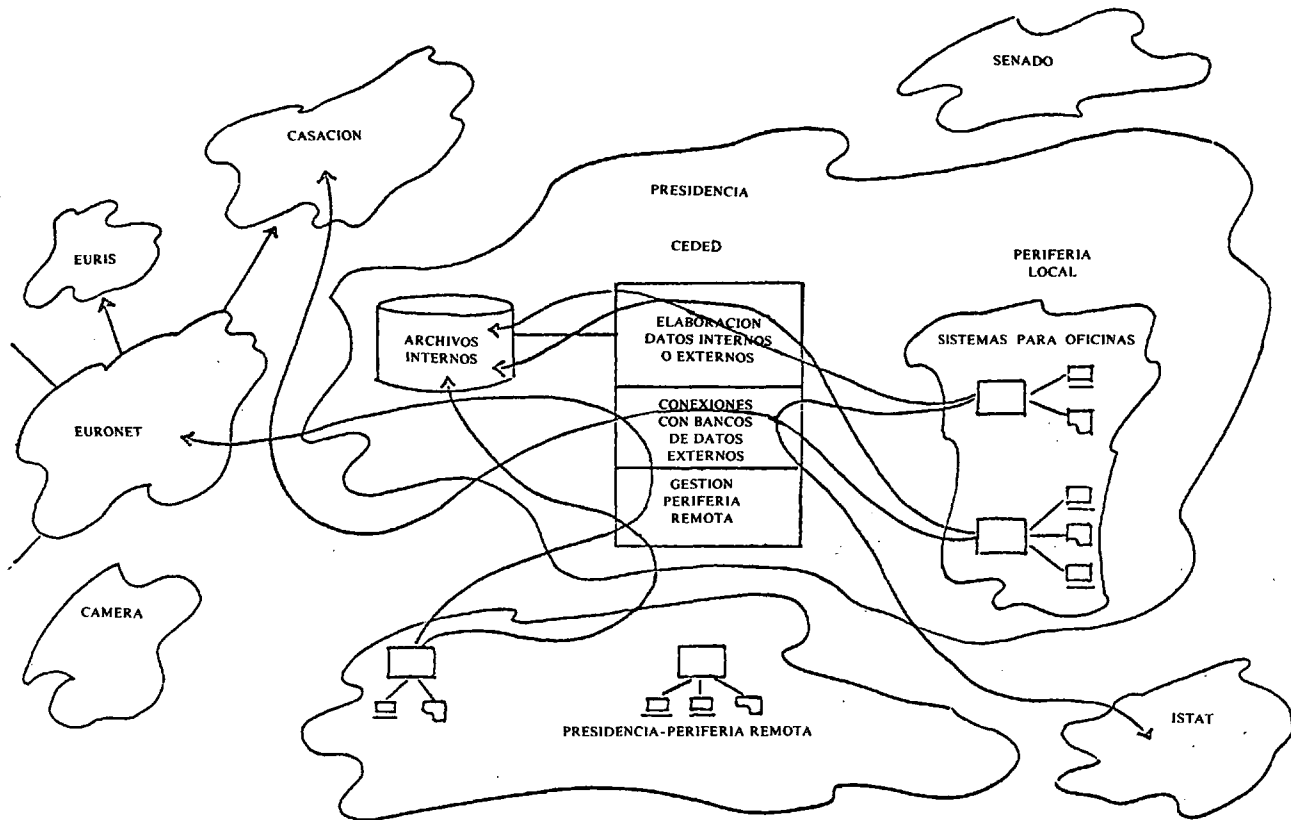


FIGURA I

Para la sección de «documentación automática» se han previsto conexiones con los servicios de la Cámara, del Senado y de la Casación, los cuales permiten asegurar la utilización de todo el material disponible «en teleproceso» en el sector de la documentación jurídica, legislativa y parlamentaria en Italia; la disponibilidad de las informaciones se completa mediante la conexión a la red europea Euronet y a la norteamericana TYMNET, mediante una colaboración ya en marcha entre la Presidencia del Consejo y el CNR-Instituto de Estudios Investigación y Documentación científica.

ESQUEMA DE LOS SERVICIOS INFORMATIZADOS DISPONIBLES POR ACCESO EN TELEPROCESO

Servicios externos

Sectores	Nacionales	Europeos	Estadounidenses
Jurídico/Legislativo/Parlamentario.	CED/CASACION. CED/CAMARA. CED/SENADO.	EURIS/CELEX.	
Estadístico/Económico.	ISTAT. GIANO (*).	ADP. CISI. G. CAM A. TELESTYSTEMS/EURODIAL.	LIS/PREDICAST.
Bibliográfico/Periodístico (interdisciplinar).	DEA (*). ESA.	BLAISE. DC. DEMDI. ECHO. EPO. INKA. PERGAMON/INFO-LINE. SPIDEL.	LIS. SDC.

(*) Conexiones en proyecto

Todo ello permitirá experimentar y analizar el acceso a servicios que proporcionan bancos de datos «en teleproceso» de diversa naturaleza: desde aquellos que versan sobre la normativa y jurisprudencia de la CEE, a los bancos de datos sobre las estadísticas europeas e internacionales (Eurostat, OCDE, FMI), a numerosos bancos de datos bibliográficos y de publicaciones periódicas.

El esquema de las conexiones realizadas se reproduce en la figura 2.

LISTA DE SERVICIOS

- ADP = Automatic Data Processing (UK)
- BLAISE = British Library Automated Information Service (UK)
- CED SENADO = Centro Elaboración Datos Senado (ITA)
- CED CAMARA = Centro Elaboración Datos Cámara (ITA)
- CED CASACION = Centro Electrónico Documentación Casación (ITA)
- CISI = Compagnie Internationale de Service en Informatique (FRA)
- DEA = Documentación Electrónica ANSA (Agencia Nacional Prensa Asociada) (ITA)
- DC = Datacentralen (DK)
- DIMDI = Deutsches Institut Fur Medizinische Dokumentation und Information (RDF)
- EURIS/CELES = Departament Serveur de Honeywell Bull S. A. Comunitatis Europeae Lex (CEE)-(BE)
- ECHO = European Comission Hest Organization (CEE) (LUX)
- EPO = European Patent Office (NL)
- ESA/IRS = European Space Agency-Information Retriental Service (ITA)
- GIANO = Giano Confisindustria (ITA)
- G. CAM A = G. CAM Serveur A (FR)
- ISTAT = Instituto Central de Estadística (ITA)
- INKA = Informationsystem Karlsruhe (RDF)
- LIS = Loockheed Information System (USA)
- PERGAMON/
INFOLINE = Pergamon (British Printing communication and Cooperation Group) Information on line (UK)
- PREDICAST = Predicast Inc. (USA)
- SPIDEL = Société pour l'informatique (FR)
- SDC = System Development Corporation (USA)
- TELESTYSTEMES/
EURODIAL = (FR)

FIGURA 2

En lo que atañe, en particular a la disponibilidad de datos estadísticos nacionales, se ha realizado una conexión en teleproceso con el ISTAT que permite la utilización de los recursos de cálculo del centro de proceso de datos del propio ISTAT, así como la disponibilidad de datos útiles para la Presidencia.

Sobre la base de estas conexiones descritas se ha abierto para las oficinas de la Presidencia un servicio de documentación automático.

3.2 La automatización de los archivos para la monitorización de la actividad del Gobierno.

La automatización de los archivos para la monitorización está en fase de estudio y desarrollo.

Para los compromisos programáticos existe un archivo de compromisos extraídos de los discursos programáticos de los últimos cinco gobiernos; el archivo deberá ampliarse con el fin de tener noticia de compromisos programáticos derivados de otras fuentes.

La recogida de los datos acerca de la actividad del Gobierno, en la fase de formación de las iniciativas legislativas, se realiza a través de la gestión de un archivo de iniciativas aprobadas por el Consejo de Ministros; también este archivo deberá ampliarse para tener noticia del proceso de formación de las iniciativas legislativas antes de la presentación en el Consejo de Ministros.

La fase parlamentaria se continúa con la conexión en teleproceso con el banco de datos sobre el estado de los proyectos de ley (SDDL) del Senado de la República.

Para la recogida de los datos de los objetivos de tipo administrativo no existe todavía un archivo automático.

Todos los archivos mencionados se manejan por ahora a través de un miniordenador; se les puede interrogar en línea con simples programas de «information retrieval» y su consulta forma parte de las prestaciones que se pueden exigir al servicio de documentación automática.

Estos archivos representan el primer paso para la creación de un sistema de documentación automática para la monitorización de la actividad de gobierno.

La creación de una base de información integrada ofrece todavía dificultades tanto conceptuales como organizativas: es necesario, por otra parte, la colaboración activa de todas las estructuras de la Presidencia, ya sea como usuarios o como aportadoras de datos, y marginalmente, de estructuras externas a la Presidencia, como los ministerios.

3.3 Archivo y obtención automática de la documentación interna.

Por las experiencias de estos primeros meses, se ha evidenciado la gran variedad y fragmentación de los archivos tradicionales existentes en la Presidencia, unidas a la ausencia de procedimientos y modalidades comunes para la conservación de los documentos.

En consecuencia, se han puesto en marcha dos iniciativas:

- a) El análisis del contenido y naturaleza de los archivos existentes en la Presidencia, determinando las exigencias impuestas por cada una de las unidades, los problemas de confidencialidad, la posibilidad de interconexiones con otros archivos, etc.
- b) Propuestas para la racionalización y simplificación del funcionamiento de los archivos, según las demandas de los interesados.

Sobre la base de las exigencias observadas y de las oportunidades expuestas también se ha valorado y continuará valorándose, la posibilidad de nuevas iniciativas encaminadas a una mejor utilización y un mejor conocimiento de la documentación existente en la Presidencia.

Entran en este planteamiento proyectos referentes al archivo general y al archivo de las circulares de la Presidencia y de cada Ministerio. Un proyecto ya realizado es el relativo a la automatización de los archivos de las circulares de la Presidencia del Consejo para el cual se ha pedido la colaboración del Centro Electrónico de Documentación del Tribunal de Casación.

La integración del archivo en el sistema ITALGIURE es un ejemplo de utilización de un sistema de información externo para la gestión de informaciones producidas en la Presidencia.

