

El Estado: Rol y Realizaciones

DIEGO F. SUÁREZ MARTÍNEZ

Director del Sistema Argentino de Informática Jurídica

El Estado como es conocido actualmente en muchos países es producto de la ideas que surgieron de las constituciones mexicana (1917) y de Weimar (1919).

Por otra parte, el llamado "constitucionalismo social" expandió la intervención del estado en todos los órdenes de la vida humana, especialmente en lo económico.

El estado protector fue extendiendo sus atribuciones a esferas de acción insospechables en una teoría liberal.

Pero desde el pensamiento liberal, se consideró que "la excesiva intromisión estatal paralizando la libre iniciativa y frustrando sus esfuerzos, ocasionaría el crecimiento de la pobreza y seguidamente el descontento de los ciudadanos".

El poder del estado comprende el conjunto del aparato político-administrativo, abarcando tanto las instituciones centrales como las locales.

Debe quedar en claro, sin embargo, que aún con ser profundos y radicales los horizontes de esos cambios en el estado, no implican la eliminación lisa y llana de ciertas funciones que cumplía "el estado de bienestar", lo cual implicaría un retorno -absurdo- al estado liberal del siglo XIX.

Los derechos personales no preexisten, sino que nacen de la ley y, en consecuencia, no se reconoce el derecho de propiedad como natural, así como tampoco se limita la intervención estatal en materia económica.

El nuevo estado propuesto mantiene los principios básicos del "estado

de derecho", garantías individuales y sometimiento de la administración a la ley, perfeccionando en materia política la democracia pluralista y abierta.

El principio que surge hoy es el de suplencia legítima de la intervención estatal en el plano económico, político y social, permitiendo el afianzamiento de la economía social de mercado basada en la libre iniciativa y en la libre concurrencia al mercado.

No implica un ruptura total con los modelos anteriores, pero sí el abandono de aquellos ámbitos reservados a la iniciativa privada, en forma gradual o acelerada.

El estado no puede renunciar a su función supletoria, exclusiva o concurrente con la actuación privada, por ejemplo en materia de educación, previsión social, salud, seguridad, etc.

No se trata de recrear en estado débil o mínimo, sino de reafirmar su autoridad y eficiencia en las funciones que le incumben.

Los procesos de transformación del estado, han obedecido desde la segunda mitad de presente siglo a exigencia de la realidad más que a cuestiones propiamente ideológicas.

El diseño de cualquier política debe asentarse en un conocimiento pleno de la realidad que se pretende modificar.

En la actividad estatal, específicamente en la referente al dictado de normas, resulta imprescindible tener como herramienta cotidiana un servicio que nos ofrezca toda la normativa existente.

Huelga aclarar que el ritmo vertiginoso de los distintos factores sociales, y sus interrelaciones, tiene un efecto de incessantes creaciones o mixturas de nuevas figuras institucionales o jurídicas.

Esta dinámica precisa sin ningún lugar a dudas la construcción de nuevas estructuras jurídicas que tengan en cuenta estos nuevos emergentes sociales y así prever sus conductas.

La conformación de estos institutos requiere de la consulta de aquél servicio, pero dicho servicio debe ser rápido, de constante actualización, de fácil acceso y sobre todo la posibilidad de relacionar las distintas instituciones para obtener una búsqueda de mayor riqueza.

Por ello, la utilización de medios electrónicos en la captura de información, como es la informática.

No puede pensarse en la dinámica de un gobierno sin un servicio o sistema de estas características, pues de otro modo será muy engoroso y poco preciso la consulta de otras normativas desde un libro o publicación especializada.

Hoy la información jurídica ha creado ambiente propio y necesario, ya no sólo para consulta desde el gobierno, sino también en las cámaras legislativas o en el ámbito de la judicatura.

En este estado de cosas y en miras de crear un sistema de apoyatura para el operador del derecho, la República Argentina desarrolló en su momento una actividad pionera en materia de informática jurídica documental, entre los países hispanoparlantes. En los primeros meses del año 1979, se emprendió un Programa de Ordenamiento y Sistematización de la Legislación Nacional, cuyo producto estaba destinado a alimentar un sistema informático que debía crearse de inmediato. En marzo de 1981, se inauguró el banco de datos, que desarrolla su actividad bajo el nombre de Sistema Argentino de Informática Jurídica (S.A.I.J.) y que depende de la Dirección de Bases de Datos Jurídicos de la Secretaría de Asuntos Registrales del Ministerio de Justicia de la Nación.

Sus archivos ilustran sobre el contenido de documentos normativos, jurisprudenciales y doctrinarios, que comprenden leyes nacionales y provinciales, decretos, ordenanzas municipales, jurisprudencia nacional y provincial, dictámenes de la Procuración del Tesoro, convenciones colectivas de trabajo y doctrina jurídica y suman aproximadamente más de quinientos mil documentos. Otros archivos se encuentran en vías de implementación.

El S.A.I.J. tiene como finalidad posibilitar el conocimiento del Derecho de manera eficiente, como presupuesto de la seguridad jurídica.

Asimismo, constituye una herramienta idónea para la toma de decisiones y la aceleración de aquellos procedimientos legales que se ven obstaculizados, precisamente, por la falta de información jurídica suficiente y oportuna.

Para cumplir con estos objetivos de fondo, el S.A.I.J. fue concebido en cuanto sistema de información como:

PUBLICO: porque los datos jurídicos son una emanación de la autoridad pública, siendo la misma responsable de hacer efectivo su conocimiento a

los ciudadanos. Ha sido pensado como un verdadero servicio abierto, con el objetivo final de lograr una total transparencia del ordenamiento jurídico y de la opinión de los jueces y juristas, presupuesto funcional de todo Estado de Derecho;

NACIONAL: ya que desarrolla su acción en todo el país;

GLOBAL: tiende a proporcionar a los usuarios un espectro amplio de las fuentes generadoras del Derecho, que incluye los aspectos normativos, jurisprudenciales y doctrinales;

ABIERTO: está destinado a un número de usuarios creciente en el tiempo y sin limitaciones geográficas o cualitativas;

ESPECIALIZADO: al ser dirigido a los profesionales del Derecho sin conocimientos previos de informática;

FLEXIBLE: ya que permite adecuar su metodología y archivos a otros ordenamientos jurídicos e incorporar nuevas tecnologías.

Con el propósito de lograr un eficiente cumplimiento de la obligación de difundir el contenido del Derecho, el Ministerio de Justicia decidió reforzar su actividad. A tal fin, se elaboró un proyecto de transformación del sistema, que fué incluído dentro del Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales en la Argentina, de Naciones Unidas, en vías de ejecución merced al otorgamiento de un crédito por parte del Banco de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial).

El proyecto se inspiró en el objetivo de lograr una transformación del S.A.I.J. orientado especialmente hacia su modernización operativa y tecnológica, a fin de aumentar su base de usuarios y brindar un servicio más eficiente y completo. Los beneficiarios de esta transformación son los organismos del Estado, la comunidad jurídica, las empresas tanto públicas como privadas y los investigadores que realicen estudios y análisis sobre textos jurídicos, pues el S.A.I.J. posee usuarios en todo el territorio argentino, pertenecientes a la mayor diversidad institucional tanto pública como privada.

A fin de lograr tales metas, se fijaron como objetivos particulares las actualizaciones de las tecnologías informática y documental y del enfoque comercial, la ampliación de Servicios, el redimensionamiento interno y la organización de los Centros de Proveedores de información.

1) ACTUALIZACION DE LA TECNOLOGIA INFORMATICA.

A fin de proceder a la actualización de la tecnología informática, se fijaron los siguientes propósitos:

- a) Reemplazo del equipamiento central y periférico.
- b) Análisis y diseño de un nuevo sistema para captura de datos aplicado a la informática documental.
- c) Reemplazo del software de tratamiento documental.
- d) Proceso básico de conversión de la base de datos.
- e) Adquisición de equipos para los Centros de Información Directa (C.I.D.) y equipos complementarios.

2) ACTUALIZACION DE LA METODOLOGIA DOCUMENTAL.

Atendiendo a la finalidad de optimización del S.A.I.J., se consideró que era necesario revisar el producto final ofrecido a los usuarios. Esta tarea se originó ante la exigencia de dotar a la información que el sistema brinda de una mayor calidad, acorde al nivel al cual se pretende elevar el servicio.

A tal fin, se fijaron los siguientes objetivos:

- a) Creación de un thesauro-núcleo, desarrollado con métodos semiautomáticos aplicable a la caracterización de la información de todos los archivos del sistema.
- b) Diseño de un sistema de indización semiautomática de textos.
- c) Rediseño de la estructura documental de la base de datos.
- d) Diseño de un circuito de producción en materia jurisprudencial, y pautas que deberán reunir los sumarios de dicha temática.
- e) Creación de un manual de control de calidad, que permita homogeneizar el tratamiento documental y establecer pautas o criterios que permitan brindar un producto de jerarquía.

3) ACTUALIZACION DEL ENFOQUE COMERCIAL.

La meta principal de la actualización del enfoque comercial la constituye la captación de usuarios, facilitando los métodos de acceso y búsqueda de información mediante la utilización de interfaces más amigables e intuitivas.

A fin de contar con adecuado material de análisis, se contrataron los servicios de una consultora especializada que realizó un estudio del mercado. Como resultado de la encuesta surgió la existencia de un mercado potencial amplio, que no se encuentra aún familiarizado con el recurso informático, circunstancia ésta que obliga a generar un proceso de "culturización" del mismo, orientado a la comprensión de las ventajas y conveniencias de la utilización de la información ofrecida por el S.A.I.J.

También reveló la encuesta que el mercado potencial excede ampliamente el marco de los operadores estrictamente jurídicos, pudiendo resumirse que el universo de los usuarios potenciales se integra además con tres segmentos claramente diferenciables: agentes individuales no pertenecientes a la comunidad jurídica, reparticiones estatales, y representantes de intereses colectivos. Consecuentemente, la orientación de la política de comercialización estará también dirigida a la captación de esos segmentos puntuales.

A fin de insertar adecuadamente el servicio en el contexto del mercado de consumidores reales y potenciales, resulta necesario definir criterios de ingeniería de producto tales que garanticen que la información que se ofrece sigue pautas estrictas de calidad, cubre las necesidades de los consumidores, y se produce al mejor costo posible.

Para poder ser adecuadamente comercializable, la información debe además reunir las características de completitud, actualidad y accesibilidad, debiéndose generar a su alrededor un sistema de difusión que garantice el conocimiento de su existencia por parte de los usuarios potenciales.

Además, a la meta de aumento del número de usuarios, y como un modo de facilitarla, se debe adicionar la de producir y proporcionar una variedad de productos de mayor valor agregado, tales como aquellos especializados destinados a actividades o ramas específicas del derecho, u orientados a legislación y jurisprudencia, que apunten a un determinado espectro de consumidores, o la elaboración de productos accesorios para usuarios no informatizados o a pedido especial. Tanto esta tarea como la anteriormente referida, se encuentran en elaboración para ser implementadas en el futuro inmediato.

Dentro de esta última variedad de productos accesorios, cabe destacar el éxito alcanzado por el servicio de "dossier", en producción desde hace ya dos años, y que consiste en la entrega, dentro de las cuarenta y ocho horas de solicitado, de un ejemplar encuadrado contenido todos los documentos jurídicos normativos, jurisprudenciales y doctrinarios existentes respecto de un tema determinado.

También fue preocupación concebir un modelo que garantice la autosuficiencia económico-financiera del sistema.

La búsqueda de rentabilidad no invalida el carácter de servicio público del S.A.I.J. Obviamente, las decisiones en materia tarifaria deben ser tomadas por los funcionarios políticos del Gobierno Argentino, e insertarse en el marco de los lineamientos políticos generales. Mas se ha considerado conveniente el uso de criterios de rentabilidad en la definición de las características del servicio que presta el S.A.I.J., ya que éstos proporcionan vinculaciones reales entre la demanda que se tiende a satisfacer y las relaciones de costo/capacidad del servicio, lo que contribuirá a que las políticas que se fijen se establezcan sobre una base de mayor certeza.

No es ajeno al concepto de rentabilidad el aporte que un sistema como el S.A.I.J. efectúa en pro de la democratización del conocimiento del Derecho. Tornar transparente el contenido del Derecho, eliminando desigualdades de posibilidades, constituye rentabilidad desde un punto de vista indirecto y social y debe ser un fin perseguido por un sistema estatal.

También desde el punto de vista de su utilidad, cabe destacar la importancia que posee en el marco de la gestión del Estado, dada la carencia de herramientas para la toma de decisiones de que adolecen los operadores, tanto a nivel del logro del adecuado encuadre legal de la decisión administrativa, como al de la actuación de los representantes del Estado en los procesos judiciales.

El aporte de la herramienta informática genera una optimización de la gestión estatal, que desde el punto de vista económico representa un ahorro significativo.

Los siguientes son, en suma y por último, los resultados fijados tendientes al logro del objetivo de actualización del enfoque comercial:

- a) Definición de políticas de servicios al usuario.
- b) Definición de estrategias de promoción.
- c) Definición de estrategias de marketing.
- d) Definición de productos.
- e) Organización de Jornadas Nacionales de Informática al servicio de los operadores jurídicos.

4) AMPLIACION DE SERVICIOS.

A fin de ampliar los servicios, se resolvió proceder a la:

- a) Interconexión del S.A.I.J. con otras bases de datos.
- b) Creación de un Centro de Información y Referencia sobre informática y Derecho
- c) Ampliación de la base de datos documental. Creación del Archivo "Mercosur".

5) REDIMENSIONAMIENTO INTERNO

Para redimensionar internamente el S.A.I.J., se resolvió proceder al diseño y ejecución de un nuevo modelo administrativo orientado al logro de una adecuada prestación del servicio una vez finalizada la financiación externa y teniendo en mira la rentabilidad del sistema.

6) ORGANIZACION DE LA RED NACIONAL DE INFORMACION JURIDICA.

A fin de dotar a los organismos proveedores de información de una estructura adecuada a las necesidades de incremento de la cantidad de información de los distintos archivos del S.A.I.J., se fijaron como metas-resultado:

- a) Analizar y definir la organización de la Red Nacional de Información Jurídica.
- b) Adquirir el hardware y el software necesario para las provincias que integran la Nación y proveen información.
- c) Instalar y poner en funcionamiento, los Centros de Proveedores en su nueva definición.

Los objetivos que nos ocupan se encuentran en gran parte ya alcanzados.

Entre los principales cabe destacar que el nuevo equipamiento del S.A.I.J. ya se encuentra instalado. El equipo Sperry Univac 1100 H71 ha sido reemplazado por dos IBM RISC System/6000, modelo 550. Por su parte, se ha definido el nuevo software a utilizar en reemplazo del actual, habiendo recaído la elección en el denominado Basis Plus.

Han finalizado las tareas vinculadas a la nueva definición de la base de datos y la migración documental. Se ha fijado para el mes de mayo del corriente año el inicio de la conexiones de usuarios, en carácter de prueba, previéndose para el mes de julio de 1995 la inauguración definitiva del nuevo sistema.

Sólo queremos agregar, ante la presencia en este evento de representantes de los países integrantes de la comunidad Iberoamericana y de la Comunidad Económica Europea, que dentro del objetivo de responder eficientemente a la tarea de redefinición de productos y a fin de optimizar la eficiencia y rentabilidad del S.A.I.J., nos encontramos dados a la tarea de creación de una base de datos normativos vinculados al MERCOSUR, región económica integrada hasta el momento por las repúblicas de Paraguay, Uruguay, Brasil y Argentina.

La existencia de un área supranacional de integración económica, traerá aparejada sin dudas un incremento de las actividades comerciales, industriales, financieras y culturales. El conocimiento del marco jurídico dentro del cual tales actividades se desarrollarán, juega un papel de vital importancia. Su desconocimiento, llevaría inevitablemente sino al error, por lo menos a la demora, cada vez menos concebible en el mundo moderno. La utilidad de la base de datos "Mercosur", resulta múltiple. A nivel estatal, para el Poder Ejecutivo en su tarea de llevar adelante las negociaciones de ejecución de las ideas funcionales; para el Legislativo, a fin de detectar lagunas, incompatibilidades, o la existencia de normas no efectivas u operativas, y proceder en consecuencia con idoneidad y prontitud a su tarea específica de sancionar la ley; para el Judicial, facilitando el conocimiento del dato normativo para su aplicación al caso concreto. A nivel privado, para la inmensa cantidad de empresas e instituciones vinculadas a los quehaceres comerciales, industriales, financieros o culturales que se encararán dentro de la región y con la región desde fuera de ella, y que, de no existir esta base de datos especializada, encontrarían harto difícil obtener la información jurídica que requieran al no existir medios alternativos para acceder a la misma.

“Empresa, Informática
y Derecho”

