

La prestación de servicios de información en la administración pública española

María Pinto Molina

Carmen Gómez Camarero

RESUMEN

En el entorno de la moderna Sociedad de la información se imponen nuevos modos de interacción entre los Estados y los ciudadanos. Por un lado, la información, transformada en conocimiento, se valora como un activo fundamental para la gestión administrativa. Por otra parte, el ciudadano participa cada vez de forma más activa en los procesos documentales. De ahí que la administración pública española se vea obligada a mejorar la prestación de sus servicios de información para responder a los niveles de calidad exigidos por los usuarios. Las Tecnologías de Información y Comunicación, por su capacidad de tratamiento, almacenamiento, disponibilidad, facilidad de acceso, rapidez y difusión de la información constituyen poderosos instrumentos para articular estas nuevas formas de diálogo y comunicación entre la Administración y los ciudadanos.

ABSTRACT

The modern Information Society brings up new ways of interaction between governments and citizens. On the one hand, information, transformed in knowledge, is valued as a fundamental asset for administrative management. On the other hand, citizens take a more active role in documentary processes. Therefore, the Spanish Public Administration has to improve the performance of its information services in order to satisfy the quality levels users now demand. Information and Communication technologies are powerful tools due to their capacity to handle, store, and make information available together with the easy access they provide with speed and reliability, thus making possible new ways of dialog and communication between the Public Administration and citizens.

El valor de la información en la sociedad del cambio

A medida que nos acercamos al final del siglo, la información se ha transformado en un artículo de primera necesidad, equiparable al agua o la electricidad, desempeñando un papel creciente en la vida económica, social, cultural y política de una inmensa mayoría de países calificados como Sociedades de la Información. En tales sociedades, la información se utiliza como un recurso económico; se detecta un mayor uso de la misma por el gran público; y la economía ve desarrollarse un sector que tiene por función responder a la demanda general de medios y servicios de información [1]. El sector terciario, o de servicios, se orienta cada vez más hacia el análisis y tratamiento de la información bajo diferentes formas y, en la mayoría de los casos, los estados impulsan el desarrollo de una industria nacional de la Información para responder a las

necesidades del país y a su obligada participación en el mercado internacional.

Por su intangibilidad, la información constituye un bien que no entra fácilmente en los esquemas de los economistas.

Sin embargo, es muy difícil definir y describir estas sociedades en términos cuantitativos. Por su intangibilidad, la información constituye un bien que no entra fácilmente en los esquemas de los

economistas. Su valor, al contrario de lo que sucede con la mayor parte de los demás bienes, no decrece con el consumo. El coste de su producción es generalmente muy elevado, mientras que el de su reproducción es muy bajo. Este bien de consumo singular, que se caracteriza porque puede satisfacer simultáneamente y sin restricción a todos cuantos la necesiten, se ha convertido en un elemento decisivo en la toma de decisiones de cualquier organización. En el ámbito de la moderna sociedad de la información, debemos resaltar estas dos características: de un lado, la alta valoración que se da a la información de calidad, un activo importante que hay que gestionar adecuadamente; y de otro, la mayor accesibilidad a las fuentes que contienen dicha información. Ambos cambios comportan dos tipos de exigencias: la necesidad de seleccionar, procesar y filtrar la ingente producción documental y, en segundo lugar, las facilidades de acceso a la información secundaria y original mediante los avances derivados del aprovechamiento de las nuevas tecnologías de información del llamado mundo digital.

Pero la enorme cantidad de información que se produce no puede ser accesible de modo eficiente sin contar con la habilidad del documentalista-gestor de información que, mediante los adecuados criterios de selección, canaliza la información relevante hacia la persona adecuada en el momento adecuado. La Documentación es una actividad que pugna precisamente porque ese ingente caudal informativo generado no solo no se pierda sino que sirva para generar nuevas informaciones.

En el ámbito de la moderna sociedad de la información, debemos resaltar estas dos características: de un lado, la alta valoración que se da a la información de calidad y, de otro, la mayor accesibilidad a las fuentes que contienen dicha información.

Las tecnologías de información y comunicación (TIC) han supuesto cambios profundos en el contenido y en la forma del documento tradicional, transformado ahora en una entidad dinámica, manipulable e interconectable, de la que el hipertexto es un buen ejemplo. En realidad estamos asistiendo al desarrollo de una nueva ontología sobre el documento virtual, entendido como cualquier objeto destinado a informar por medio de los datos que transporta [2].

Sin embargo, seguimos observando como en los entornos documentales se manifiesta un desmesurado y desafortunado interés por los procesos de acumulación de información, y la consiguiente búsqueda de soluciones para la gestión de estos procesos. La realidad nos hace ver cómo el archivo electrónico, por ejemplo, para ser eficaz y no un pozo documental sin fondo, necesita de un trabajo estricto de codificación anterior a la propia existencia de los documentos y durante la fase de representación de la información en ellos almacenada. La experiencia de muchos usuarios de estos novedosos sistemas documentales es negativa ante la débil calidad de la información suministrada, la ausencia de gestiones de acompañamiento o de valoración de esa información y las ergonomías de consulta a veces deficientes. Por consiguiente, no debe extrañar que las actuales técnicas documentales dediquen más esfuerzo a la filtración y gestión de la información, esto es a tareas de refinamiento conceptual, que a la simple acumulación de datos.

En cualquier caso hemos de reconocer que nos encontramos en plena efervescencia de la industria de la información (digital, virtual o convencional), con una producción masiva y una globalización progresiva, caracterizada sobre todo por la creciente participación del usuario en todos los procesos documentales. Destaquemos algunos factores de esta sociedad de la información:

- Reafirmación de las peculiaridades de la información, curioso elemento en el paradigma económico, pues no desaparece cuando se utiliza, y el coste para generarla y adquirirla es alto si se compara con el costo de multiplicarlo y distribuirlo.
- Aumento de la importancia de los aspectos organizativos, que deben ser valorados mucho más. Un profundo cambio en la materia prima y en las estructuras que suministran la información afectará a los cimientos de la organización documental que deberá replantearse de un modo radical.

- Aumento de la interacción hombre-máquina. Aspectos de tal interacción, como la funcionalidad y ergonomía de las pantallas, son ahora más importantes.
- Aumento de la participación del usuario como ente activo del sistema de información. Los sistemas telemáticos permiten una mayor proximidad del usuario cuyo contacto con la unidad documental puede ser permanente e instantáneo.
- Precisión informativa y alta velocidad comunicativa fomentan una mayor exigencia de precisión y velocidad, lo que repercute de un modo altamente positivo en el rendimiento y la fiabilidad de los sistemas de información. En este sentido, se debe resaltar algunas características típicas de las estructuras telemáticas:
 - interactividad (convergencia telecomunicación y ordenadores),
 - convertibilidad (transforma la información de un medio a otro),
 - ubicuidad (difusión de nuevos sistemas en todo el mundo),
 - globalización (la nueva infraestructura es global en su alcance y atraviesa las fronteras nacionales).

Sin lugar a dudas, todos estos rasgos característicos de la nueva sociedad también inciden en los modos de actuación de la Administración Pública, que se ha visto impulsada a introducir mejoras en la prestación de sus servicios para adaptarse a las exigencias y aspiraciones de los ciudadanos. En este contexto, el Ministerio de las Administraciones Públicas (MAP) está llevando a cabo un Plan de Calidad en la Administración, basado en la utilización del Modelo Europeo de Gestión de Calidad (EFQM), el cual concede una atención especial a la utilización del conocimiento, o lo que es igual, a la información compartida en todos los sectores de la organización. Esto quiere decir que la gestión del conocimiento se convierte en una herramienta de gran valor para cualquier organización, y en el caso de la administración pública en un instrumento importante para saber responder a los desafíos de la nueva sociedad. La gestión del conocimiento es una propuesta de acción proveniente de la esfera privada, pero que adaptada al sector público puede resultar muy eficaz, pues consiste en transformar la información y el conocimiento en un activo para la gestión administrativa, añadiendo a esta factores como la innovación, la creatividad, el aprendizaje, la productividad y la competencia. Por otra parte, las

tecnologías de la información y la comunicación son elementos estructurales necesarios para la gestión del conocimiento, puesto que conforman el soporte imprescindible para los procesos de captación de los conocimientos, almacenamiento, transmisión, participación y reutilización [3].

La gestión del conocimiento se convierte en una herramienta de gran valor para cualquier organización, y en el caso de la administración pública en un instrumento importante para saber responder a los desafíos de la nueva sociedad.

Pero ninguna información tiene sentido si no se relaciona con un actor que proyecte en el espacio y en el tiempo sus valores e intereses. Como decía Séneca, no existe viento favorable para el que no sabe a donde va. La compilación beatífica de ingentes cantidades de información documental, fuera de cualquier inserción estratégica que la estructure, genera, como mucho, inadaptación, culpabilidad y, sin lugar a dudas, una sensación de impotencia [4]. Se podría asegurar que hoy día quien quiere información la encuentra, pero su valor depende de la calidad del actor interesado: de su perspicacia, su creatividad, su capacidad de conferir plusvalía a tal información. En tiempos y espacios densos, contraídos, inseguros y cambiantes, la agudeza estratégica y la creatividad confieren valor a la información generada.

En las unidades informativo-documentales actuales, el usuario es cada día más un ser dinámico, un coproductor del sistema que expresa sus necesidades, sus prioridades y sus exigencias y que quiere participar en todos los procesos documentales, tanto en la fase de entrada de información al sistema o recepción documental como en la fase de salida pasando por el procesamiento de información [5]. Pero, asimismo, no puede ocultarse que es un ente complejo, en el que conviven simultáneamente aspectos psicológicos (sensaciones, estados de ánimo...), cognitivos (estructuras mentales, esquemas, modos de representación semántica...), pragmáticos, ecológicos, sociológicos y comunicativos (necesidad de información, hábitos,

canales y formas...) que hacen difícil el establecimiento de unos patrones estándares de modelos de información.

La Administración Pública desde la perspectiva informativo-documental

Según el paradigma sistémico, la base informativa de cualquier organización se centra en la interacción de estas tres variables: fuentes de información, sistemas que procesan la información y servicios que difunden sus resultados [6].

Nada nuevo se descubre si se afirma un doble y creciente interés en los entornos administrativos: por un lado, en los nuevos modos de interacción entre los Estados y los ciudadanos; y, por otro, en las respuestas de los servicios públicos a sus clientes. En el plano de las carencias, el diagnóstico parece ser unánime: por un lado, la Administración puede y debe mejorar su grado de sensibilidad en la obligada relación con el administrado; y por otro, este puede y debe mejorar su poder frente a la Administración. Por consiguiente el reto, y la consiguiente oportunidad de mejora, es doble:

- sensibilidad de la Administración hacia sus clientes,
- apoderamiento de estos frente a la Administración.

Cualquier organización dedicada a la prestación de servicios únicamente puede justificar su labor y asegurar su permanencia en la medida en que los mismos respondan a los niveles de calidad exigidos por sus clientes. La Administración, cuya actividad se desarrolla en un entorno de "clientes cautivos", debe obligarse a la búsqueda de la legitimación ciudadana a base de proporcionar un servicio de calidad, que haga que el administrado acepte su provisión de forma natural, admitiendo su equiparación con potenciales ofertas de iniciativa privada.

Hasta no hace tanto, el acceso a los documentos estaba reservado a las elites en el poder. El interés que adquiere la documentación contemporánea, unido a la presión de los medios de comunicación y, sobre todo, la expansión de la democracia como modelo de organización social, constituyen el marco en el que se desarrolla el derecho a la información y de acceso a la documentación pública [7]. Las diferentes administraciones públicas acumulan mucha información para su propio funcionamiento. Parte de esa información es pública y debe ser conocida por la

ciudadanía para el correcto funcionamiento del sistema democrático, de ahí que el acceso a la documentación sea un derecho constitucional.

Desde la perspectiva informativa con que se está abordando el complejo mundo de la Administración, es necesario destacar como esta se caracteriza por el intercambio de información con el público [8], con el usuario, con el ciudadano, que es su *obligado y único* cliente, en una relación que es bidireccional y de cuya mejora ambas partes saldrán beneficiadas. Ese flujo bidireccional de informaciones constituye la esencia de todo sistema de información administrativa.

Al igual que cualquier otra organización, pública o privada, las administraciones públicas albergan en su seno sistemas y subsistemas de información que les permiten captar la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, ya sea las vinculadas con el procedimiento administrativo como las relacionadas con el servicio a los ciudadanos y al bienestar público. Tanto en lo relativo a facilitar los procesos de toma de decisiones como en lo concerniente a colaborar en la gestión y comunicación de la información administrativa, el sistema de información a través de los subsistemas se hace cargo de la captación y recolección de la información, de su almacenamiento, de su tratamiento y de su distribución. En definitiva, la información se somete a un proceso documental.

La Constitución española regula la existencia de una Administración Pública, que sirve con objetividad los intereses generales, así como el derecho que asiste a todos los ciudadanos a la hora de solicitar y obtener, en condiciones de igualdad, información sobre los servicios y actividades de las mismas, además de acceder a los archivos y registros administrativos. Pero existe una gran diferencia entre tener un derecho y poder ejercerlo. Los ciudadanos mal informados ven frecuentemente denegados sus derechos por falta de los medios necesarios para hacerlos valer. Para que este acceso sea más fácil y eficaz, las administraciones públicas disponen de servicios especializados en la atención de estas demandas: *servicios de información administrativa, centros de publicaciones y boletines oficiales*. En todo caso, el derecho del ciudadano a acceder a la información no debe depender de sus medios económicos, de su facilidad de expresión, de su nivel de formación, ni de ningún otro factor susceptible de limitar su capacidad de informarse, ya que una división suplementaria de la sociedad, entre quienes tienen acceso a la información y son capaces de utilizarla y los que son incapaces de ello, podría agravar aún más

las diferencias existentes en la mayor parte de las sociedades.

La Administración Pública se diferencia de otro tipo de organizaciones en estos tres aspectos fundamentales [9]:

- su actividad está muy reglamentada, lo que reduce la iniciativa y la creatividad de administradores y administrados;
- pueden surgir intereses contradictorios entre la organización y sus usuarios;
- no existe competencia, pues el ciudadano depende exclusivamente de la Administración para resolver determinadas cuestiones.

Admitiendo que la información es en sí misma insuficiente y que nadie puede aprovechar plenamente todas las informaciones si no cuenta con un especialista que las interprete y aplique, hay que reconocer que hace falta un servicio público de información y asesoramiento gratuitos. A modo de resumen, la Administración constituye y alimenta un patrimonio en información. Pero el grueso del trabajo no consiste tanto en la acumulación de información sino en el cruce y enriquecimiento desde el punto de vista del usuario como ser espacial y temporal.

La actividad administrativa se distingue por su carácter documental; los documentos administrativos son el soporte en el que se materializan los distintos actos administrativos. En este sentido, la Administración utiliza la documentación con distintos fines: de conservación, que guarda y da testimonio de su actividad productora; con fines funcionales, que asume la búsqueda cotidiana bajo todos sus aspectos, desde la asistencia administrativa hasta la determinación de las políticas, y con fines estratégicos en los actos decisivos, preparación de informes, entre otros. De ahí que los tres subsistemas de información de la Administración se centren en la gestión de la documentación externa, gestión de la documentación interna y comunicación de información administrativa hacia el exterior.

Un buen ejemplo de la vertiente consumidora de información externa a la propia Administración es la Información sobre Mercado de Trabajo plasmada en los *Resúmenes Anuales de Datos del Observatorio Ocupacional*, documentos elaborados por el Instituto Nacional de Empleo a partir de los datos más significativos obtenidos sobre el mercado de trabajo [10]. Los datos incluyen análisis de la población activa, ocupada y parada; estudio pormenorizado de las variables clave registradas en el INEM; situación, por actividad económica, del mercado de trabajo en

incidencia de la aplicación de nuevas tecnologías en los procesos productivos; características más relevantes de las ocupaciones que abarcan más de 75% del total de las contrataciones; y seguimiento de la inserción profesional de alumnos del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional. Como se indica en la propia publicación, las fuentes de información de estos documentos no solo han sido las unidades de gestión del INEM, sino también otras instituciones y entidades externas tanto públicas como privadas.

El ejemplo anteriormente utilizado también posee un ingrediente productivo, de tal manera que podría considerarse en la frontera entre el consumo de información externa y la producción de información interna.

La Administración Pública, servidora de información

Si se enfocan los servicios de información desde la perspectiva del usuario, es necesario dejar constancia de su participación en el desarrollo de procesos y servicios. El usuario ha modificado su comportamiento y, ante la avalancha informativo-documental, sabe priorizar sus necesidades y exigir no sólo productos conforme a pautas y normas sino también servicios de calidad, personalizados. Desean obtener tanta información como sea posible con el menor esfuerzo. Esto impone a los sistemas de información el reto de sintetizar y preparar la información de acuerdo con las necesidades de los usuarios potenciales de la misma.

Los servicios de información vienen a resolver la necesidad que tiene el usuario de conocer la información tanto retrospectiva como actual sobre un tema dado, pues como han demostrado encuestas dirigidas a la actividad científico-técnica de los investigadores, casi la mitad de su tiempo de trabajo está dedicado a la búsqueda y selección de información. Por ello, la clave está en mejorar los servicios y evitar la realización individualizada de tareas repetitivas.

En términos generales, se puede asegurar que las unidades de información y documentación de la Administración suministran buena parte de los siguientes servicios:

- 1) **Recolección de información:** El centro debe recoger la información necesaria dentro de su perfil establecido. Es una acumulación selectiva, discriminada de información bruta, dentro de los límites temáticos, idiomáticos, geográficos, etc., que se establezcan, con el fin de enlazar con la

función de la organización y satisfacer los intereses de los usuarios potenciales.

- 2) Servicio de información elaborada: La información en bruto recogida debe ser sometida a un proceso de refinamiento, de transformación y de elaboración para que sea directamente utilizable sin necesidad de acudir simultáneamente a las fuentes originales. Dentro de esos procesos se destacan:
 - organizacionales, centrados en la codificación, agrupamiento, clasificación y despliegue de los datos para convertirlos en información;
 - de análisis, orientados al tratamiento, interpretación y resumen de la información para convertirla en conocimiento;
 - evaluativos basados en la presentación, ergonomía y utilización de ese conocimiento. (Es uno de los servicios más valorados y se vaticina con acierto que es la verdadera razón de cualquier sistema de información. Conduce al desarrollo de servicios de información personalizada, a la carta en función de las necesidades y hábitos informativos de los usuarios.)
- 3) Almacenamiento organizado en memorias masivas de los datos contenidos en los documentos, mediante la creación de diferentes bases de datos que facilitan el acceso a la información original.
- 4) Servicio de alerta informativa, mediante la consulta de reseñas analíticas, boletines de sumarios, boletines de resúmenes.
- 5) Consulta factual, centrada en el uso de información primaria, tal como una serie estadística, unos datos demográficos, una identificación de siglas, una relación de empresas, entre otros. Para ello se consultan las obras de referencia tipo anuarios, boletines, directorios, repertorios, estadísticas, etc. Generalmente esta información se encuentra almacenada en bases de datos no bibliográficas. Es un servicio pregunta-respuesta que proporciona a la demanda del usuario información sobre datos concretos, actualización de conocimientos.
- 6) Servicio de obtención de documentos: Siempre que el usuario lo solicite, el sistema de información le podrá suministrar la reproducción de los documentos publicados.
- 7) Difusión de información: La verdadera razón de ser de cualquier sistema de información es que esta circule y llegue al mayor número de

usuarios. Con tal fin se editan boletines de información bibliográfica, boletines de resúmenes, informes, desarrollo de páginas Web, que permiten, además, una prestación personalizada y selectiva de información.

La capacidad de almacenamiento y tratamiento de la información por parte de las administraciones públicas se ha visto incrementada en los últimos años por las tecnologías de la información y de la comunicación. En España, y de forma similar a lo que se puede constatar en países vecinos como Francia, la Administración ha desempeñado y desempeña todavía un papel central en la labor de creación y distribución de bases de datos que forman parte del mercado de la información electrónica.

La creciente implantación de las TIC en los entornos administrativo-documentales permite intuir un salto desde la era de la información, más preocupada por los aspectos productivos, a una etapa que algunos denominan de post-información [11] en la que el centro de atención se desplazará al suministro informativo, a la prestación de servicios de información, y a la consiguiente personalización de esta hasta llegar a una audiencia individual. Ni que decir tiene que la potenciación de las prestaciones informativas de la informática mediante los dispositivos de telecomunicación reducirá de un modo drástico y en un breve período de tiempo las restricciones y limitaciones del usuario y de la propia Administración como entidades espaciales y temporales.

Asistimos a una renovación de los servicios de información, pues las tradicionales unidades de información (bibliotecas, archivos, centros de documentación, además de tecas depositarias de información, se convierten en "refinerías de información" donde se organiza y procesa la información en bruto, para transformarla en conocimiento, en fuente de nueva información. De esta manera el nuevo papel de los profesionales que trabajan con información será actuar como ingenieros del conocimiento, como verdaderos gestores de la información, optimizando los recursos existentes y dándole un valor añadido que genere conocimiento y aporte beneficios globales a la organización.

En esta línea se encuentra el Centro de Información Administrativa (CIA) del Ministerio de Administraciones Públicas, creado en 1998. Desde una página única, con más de 900 direcciones, se puede acceder a toda la información disponible en Internet sobre las administraciones locales, autonómicas, estatal, europea y de organismos internacionales. Los contenidos están estructurados

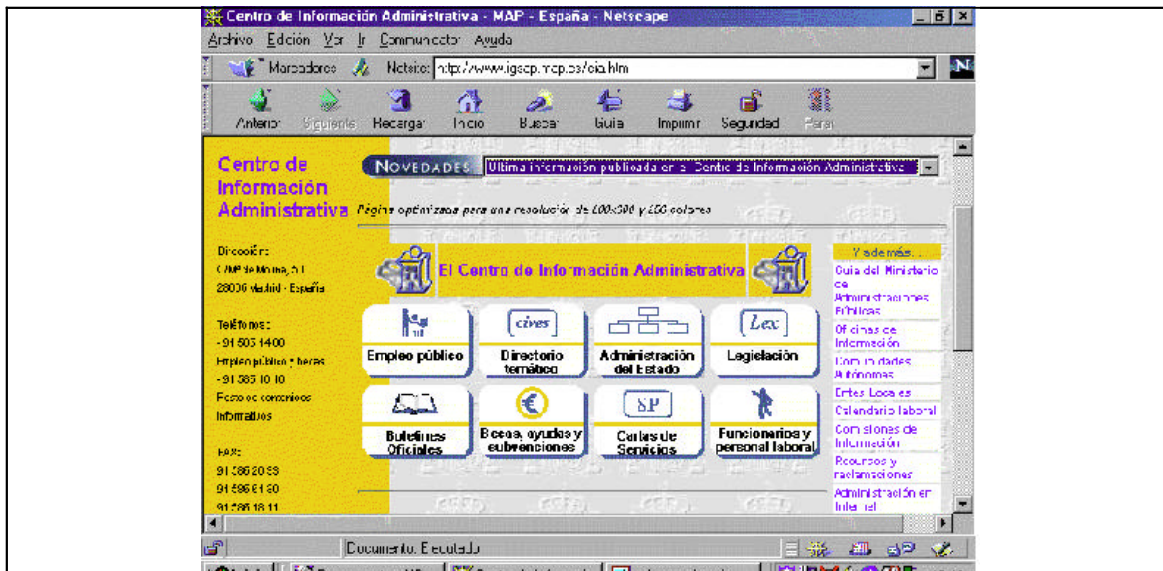


Fig. 1. Centro de Información Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas <www.igsap.map.es/cia.htm>.

en bloques temáticos, permanentemente visibles gracias a un menú índice, fijo en todas las páginas y accesible en cualquier momento con una pulsación en el ratón. La sensación de desorientación es mínima porque, también en cualquier momento, el usuario puede consultar el mapa de la página web, es decir, el organigrama de los diferentes bloques tratados con un pequeño resumen alusivo a los contenidos de cada uno de ellos.

El esfuerzo de búsqueda de la información por parte del usuario resulta pues insignificante, ya que, además, el CIA proporciona un buscador de sus propios contenidos por medio de palabras clave, y un menú desplegable en el que pueden consultarse las últimas novedades referentes a convocatorias, nombramientos, legislación, etc., lo que facilita enormemente la localización de la información. Naturalmente, esta ha sido previamente procesada y filtrada, y se muestra de forma organizada y estructurada, bien a través de bases de datos, directorios, estadísticas, guías o listas. Por otra parte, el CIA ofrece la posibilidad de comunicación con el ciudadano por medio de un *Buzón del ciudadano*, que permite a este dirigir a la Administración sus quejas o sugerencias vía Internet, o incluso, la participación activa en foros de discusión. La difusión de la información resulta completada en el apartado de *Publicaciones*, donde se proporciona un listado de las publicaciones del MAP, acompañadas de un pequeño resumen de las mismas. De este modo la presencia física es el último estadio y no necesariamente el más importante de la relación entre Administración y administrados.

La prestación de servicios de información administrativa y las nuevas tecnologías

El desarrollo de las técnicas de comunicación está transformando radicalmente los modos de funcionamiento y las relaciones del conjunto del entramado social: la actividad laboral, la enseñanza, los medios de comunicación, etc., e igualmente las prestaciones públicas. Las tecnologías de la información, por su capacidad de tratamiento, almacenamiento, disponibilidad, facilidad de acceso, rapidez y distribución de la información han contribuido de forma importante a establecer este nuevo contexto de comunicación participativa y democrática que requiere cualquier estado de derecho.

Conscientes de las profundas implicaciones sociales, culturales y económicas que representa este fenómeno, desde el estado se están promoviendo un conjunto de iniciativas para implantar la sociedad de la información en todos los ámbitos y, especialmente, en las administraciones públicas. [12]

Las TIC están brindando una oportunidad sin precedentes para mejorar los servicios ofrecidos por la Administración a los ciudadanos, lo cual entra perfectamente dentro de sus planteamientos de modernización y de calidad de servicio, o de su orientación hacia una mayor receptividad ante las expectativas de los ciudadanos y la participación de estos en los asuntos públicos. Las TIC constituyen poderosos instrumentos para articular estas nuevas

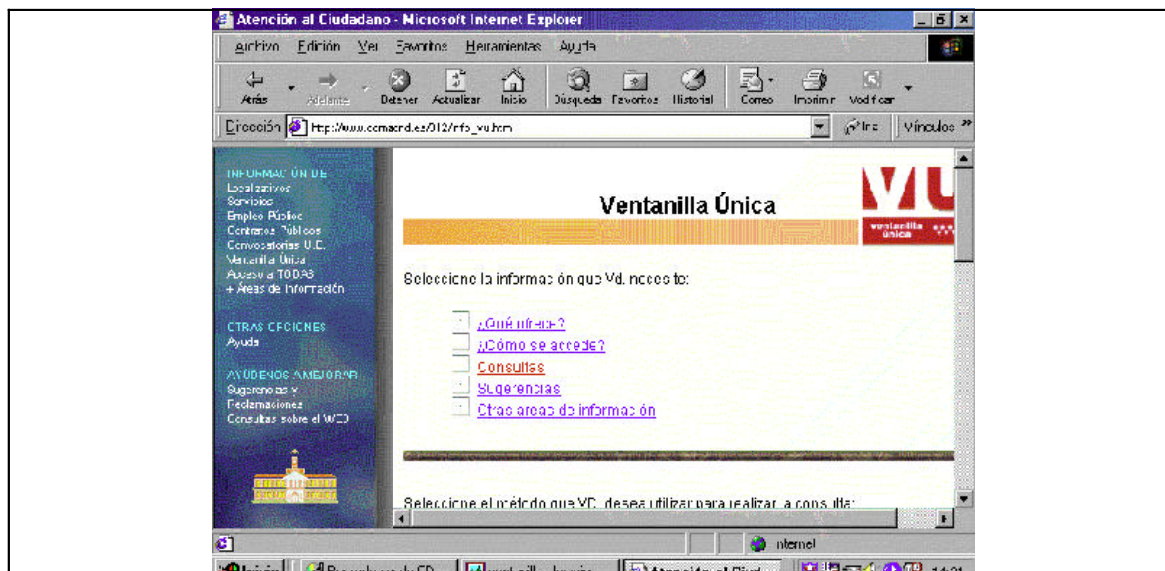


Fig. 2. Ventanilla única de la Comunidad de Madrid <www.comadrid.es/012/info_vu.htm>.

formas de diálogo y comunicación entre la Administración y los ciudadanos.

Los servicios electrónicos de información administrativa orientan sus prestaciones hacia cada uno de los tres subsistemas que conforman el sistema de información de la Administración, es decir, gestión de la documentación externa, gestión de la documentación interna y difusión de la información administrativa hacia los ciudadanos.

Los beneficios que ofrecen las TIC en lo que se refiere a la gestión interna de las actividades administrativas inciden especialmente en la conformación de una dinámica de trabajo en el que la colaboración, la cooperación y la información compartida se configuran como los elementos clave de la nueva cultura administrativa. La adquisición, la estructuración, el almacenamiento y la reutilización de los conocimientos en las administraciones son procesos que se están incorporando en la gestión administrativa [13] y que adquieren toda su dimensión gracias al soporte de las tecnologías de la información. En este contexto, los sistemas de información compartidos permiten, entre otras posibilidades, aprovechar los conocimientos comunes en diferentes áreas de gestión, acceder

fácilmente, por ejemplo, a las bases de datos disponibles y creadas para las intranets corporativas, intercambiar experiencias y opiniones, o capturar información relevante de Internet, previamente filtrada y seleccionada por los servicios de información. Entre los proyectos iniciados por la Administración española en este sentido, se puede mencionar el proyecto Indalo,¹ que persigue la modelización de los datos de dominios variados de la actividad administrativa, con el objetivo de normalizar la estructura de información de las administraciones públicas y permitir un intercambio de información fluido y eficaz entre las mismas. Mediante la utilización de herramientas metodológicas muy específicas, como en este caso, la Metodología de Planificación y Desarrollo de Sistemas de Información Métrica,² se ha realizado una relación y una definición precisa de los datos que generalmente se intercambian entre las diferentes administraciones para elaborar un modelo de datos normalizado, con la información estructurada para poder ser utilizado por los sistemas informáticos.

Pero si las TIC hacen mejorar la gestión interna de las administraciones, racionalizar sus actividades e incrementar su productividad, no menos cierto es que todo ello repercute de forma positiva en la calidad y

1 Cruz y Peña analizan algunos de estos proyectos, como ATRIO, sobre el Almacenamiento, Tratamiento y Recuperación de Información de Oficinas, SICRES, un Sistema de Información Común de Registros de Entrada y Salida, y el mismo INDALO en Información y documentación administrativa [14].

2 Para facilitar la construcción de Sistemas de Información en la Administración se utiliza MÉTRICA, una Metodología de Desarrollo de Sistemas, en la que se define un conjunto de métodos, procedimientos, técnicas y herramientas.



Fig. 3. Cartas de servicios de la Comunidad de Madrid <www.comadrid.es>.

difusión de los servicios prestados y en la mejora de la atención a los ciudadanos. Gracias a las tecnologías de la información las vías para acceder a la información administrativa y para comunicarse con la Administración se han visto ampliadas.

En primer lugar, la organización de la información administrativa en bases de datos estructuradas e interrelacionadas va a posibilitar una consulta sencilla y rápida, tanto por el personal público como por el ciudadano. La simplificación de los procedimientos administrativos, regulada jurídicamente,³ va a permitir la informatización de los mismos, con el consiguiente beneficio para los ciudadanos, que podrán obtener información, y al mismo tiempo, gestionar sus procedimientos obteniendo, cumplimentando y enviando de forma telemática los impresos y documentos correspondientes. De igual modo, podrán consultar en cualquier momento el estado de tramitación de un proceso determinado. En este caso se pueden mencionar varios ayuntamientos, como los de Palencia, Bilbao, Zaragoza, La Coruña, Madrid, Cartagena, y diferentes pueblos de Valencia, los cuales ofrecen un completo servicio de atención al ciudadano y permiten obtener a través de la red los impresos administrativos necesarios para comenzar la gestión de determinados procedimientos.

Es decir, en un primer nivel de comunicación, la administración utiliza las TIC como un mecanismo adicional de transmisión del conocimiento junto a los sistemas tradicionales de información a los ciudadanos, como las oficinas de información o los puntos de información y atención al ciudadano (PIAC), o igualmente, las publicaciones y folletos divulgativos. Los ciudadanos, a través de las páginas web creadas por los distintos organismos públicos, pueden tener acceso a información relevante relativa a los mismos, conocer las principales líneas de actuación de las diferentes organizaciones y estar al tanto de los servicios que éstas prestan sin tener que desplazarse al organismo en cuestión. Un ejemplo lo constituye el propio Centro de Información Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas, que en su página web ofrece una exhaustiva información sobre derechos de los administrados y vías de acceder a las distintas oficinas de información de los organismos públicos <<http://www.igsap.map.es/cia>>. Esta información, que podría denominarse “estática” está ampliándose con nuevos estadios de comunicación, interactivos y participativos, que dinamizan las relaciones entre Administración y administrados a través de la red y que están configurando la “teleadministración”, la cual se está implantando de forma creciente en las diferentes administraciones españolas (central, autonómica y local). Entre los organismos que tienen

3 Real Decreto 670/1999 [15], por el que se crea la Comisión Interministerial de simplificación administrativa, que lleva a cabo el Plan General de Simplificación en la Administración General del Estado con reducción de procedimientos y trámites.

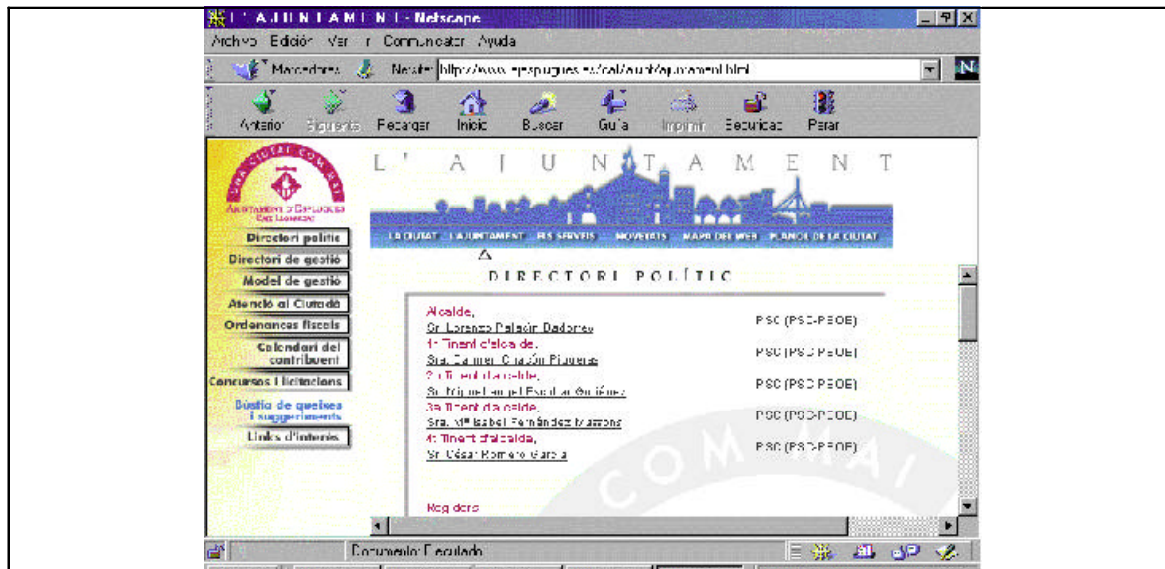


Fig. 4. Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat <www.esplugues.es/cat/ajunt/ajuntament.html>.

regulada la tramitación telemática de procedimientos administrativos están la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la Dirección General del Catastro, la Dirección General de los Registros y del Notariado, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Entre los proyectos novedosos asumidos por la Administración Pública española en su objetivo de facilitar el acceso de información a los ciudadanos, la Ventanilla Única, las Cartas de Servicio y los Puntos de Información y Atención al Ciudadano son instrumentos fundamentales de comunicación. En todos ellos, las TIC incrementan sus posibilidades comunicativas.

La Ventanilla Única

Es un sistema de información y gestión de los procedimientos administrativos que permite incorporar nuevas vías de comunicación entre la Administración y el ciudadano. En este proyecto participan los tres niveles de la Administración Pública: Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas y las entidades locales, que mediante convenios han creado un sistema intercomunicado de registros que

posibilita al ciudadano comunicarse con las grandes Administraciones territoriales a través de sus propios municipios evitándole desplazamientos e inconvenientes.⁴ El proyecto “ventanilla única” presenta grandes perspectivas, pues no sólo permite acceder a un sistema registral intercomunicado, sino que también posibilita la conexión con otras bases de datos relacionadas, ofrece información general y específica sobre la tramitación de procedimientos, proporciona los impresos normalizados necesarios para iniciarlos, y presenta las características técnicas fundamentales para agilizar la gestión de los procedimientos y mejorar la información a los administrados en un futuro inmediato.

Son muchas las comunidades autónomas y municipios que ya tienen convenios establecidos con el MAP y que ofrecen este servicio de “ventanilla única” a sus ciudadanos, también a través de Internet. Las prestaciones de la Ventanilla Única de la Comunidad de Madrid en su página web <<http://www.comadrid.es>> ofrecen un ejemplo de ello.

Las Cartas de Servicios

Las Cartas de Servicios⁵ son documentos que informan a los ciudadanos sobre los servicios que

⁴ Las “ventanillas únicas” son el resultado del proyecto PISTA, iniciado tras un Acuerdo de Consejos de Ministros el 4 de abril de 1997 [16].

⁵ La finalidad y el contenido de las Cartas de Servicios se encuentran expuestos en el Real Decreto 1259/1999 [17], de 16 de julio, por el que se regulan las mismas y se establecen los premios a la calidad en la Administración General del Estado.

prestan los organismos públicos, los niveles de calidad con los que se ofrecerán dichos servicios y los derechos de los usuarios en relación con estos. En definitiva, son una forma de compromiso de la Administración ante los ciudadanos y los instrumentos idóneos para fomentar la mejora continua de los servicios públicos.

El sistema de las Cartas de Servicios tiene una doble utilidad:

- 1) Sirve como mecanismo de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, ya que facilita a estos últimos el acceso a información relevante sobre las unidades administrativas con las que se relaciona y fomenta la participación, estos a la vez que les informa sobre las vías para presentar reclamaciones y sugerencias, y cumplimentar encuestas de satisfacción, o ambos.
- 2) Constituye una herramienta para evaluar la calidad de los servicios públicos, puesto que contiene compromisos explícitos y mensurables a través de indicadores cuantificables, los cuales conformarán el Cuadro de Indicadores de Calidad, un instrumento que recoge de manera sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión, la consecución de los objetivos de cada unidad y, por tanto, la evolución de los compromisos adquiridos ante los ciudadanos por los servicios públicos.

La difusión de las Cartas de Servicios se realiza también a través de Internet, y ya son muchas las entidades públicas que han implantado este sistema de comunicación con los ciudadanos: Correos y Telégrafos, el Museo del Prado, la Oficina Española de Patentes y Marcas, el Centro de Información Administrativa, la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), la Comunidad de Madrid,⁶ entre otros.

Los Puntos de Información y Atención al Ciudadano (PIAC'S): Pretenden convertirse en una nueva forma de comunicación entre la Administración y los ciudadanos, más accesibles y cercanos al público, el cual, además de recibir la información necesaria sobre todos los servicios públicos, puede también, a través de estos puntos, dar inicio a la tramitación de algún asunto o presentar sugerencias y reclamaciones ante las posibles deficiencias de los servicios de la

Administración. Los PIAC'S constituyen una de las actuaciones emprendidas por aquellas administraciones que han optado por aplicar la gestión de calidad en la prestación de sus servicios a los ciudadanos. Cada vez son más los municipios españoles que están implementando sistemas de calidad en sus políticas municipales y que utilizan la red para darlas a conocer; ejemplos de ellos son el Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat [18], el Ayuntamiento de Barcelona, el Ayuntamiento de Zaragoza, etc.

En esa línea de aproximación y acercamiento a los usuarios, se han remodelado las tradicionales oficinas de información administrativa, tanto física como conceptualmente, adaptándolas a las nuevas condiciones del entorno actual: más cómodas, atentas y eficaces. La incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación están ayudando a conseguir tales objetivos. Los organismos públicos también incluyen esta opción de comunicarse con sus usuarios en sus páginas web, a través del correo electrónico o foros de debate y listas de discusión. Las expectativas de difusión que pueden alcanzar estos puntos de información son muy amplias, pues se pretende que actúen como puntos automáticos de consulta y gestión, al igual que los cajeros automáticos de las entidades financieras; e incluso, podrían compartir la red de cajeros bancarios mediante convenios [19]. En esta línea, se ha creado un nuevo documento de comunicación entre el ciudadano y la Administración Pública con el formato de una tarjeta electrónica inteligente que, además de identificar al usuario, le permite la posibilidad de obtener información personal de organismos oficiales. Se trata del proyecto TASS [20], bajo la responsabilidad de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, encargada de la producción, personalización y distribución de estas tarjetas; y es el caso práctico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que gracias a este nuevo documento podrá reducir los tiempos de respuesta en sus actividades, así como los costes derivados del procesamiento de la información y, por añadidura, incrementar la variedad de servicios ofrecidos al ciudadano. Este modo único de acceder a la información y de gestionar los procedimientos va a transformar, en poco tiempo y sin duda alguna, el funcionamiento de las administraciones públicas.

Sin embargo, la implantación de las TIC en las administraciones públicas plantea también algunos

⁶ La Comunidad de Madrid integrará próximamente en su Sistema de Información al Ciudadano una base de datos que va a recoger el texto íntegro de las Cartas de Servicios aprobadas hasta la fecha sobre sus diferentes unidades <<http://www.comadrid.es>>.

problemas. Entre ellos, podríamos mencionar los siguientes:

- Los elevados costes que supone la dotación de equipamientos informáticos y la adecuación de las infraestructuras tecnológicas para hacer posible el funcionamiento generalizado de la sociedad de la información.⁷
- Esta inversión inicial también debe contemplar la organización y planificación de actividades de formación, dirigidas tanto al personal público como a los ciudadanos. La alfabetización informática debe ser un requisito para el desempeño de la función pública, para adaptarse al nuevo paradigma de la utilización intensiva de las tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones. Para aprovechar todas las posibilidades de innovación y beneficios que estas tecnologías proporcionan, es necesario concienciar a los funcionarios públicos sobre la importancia de prepararse en este sentido y adaptarse a las nuevas formas de funcionamiento.⁸
- La necesidad de asegurar las transacciones y las comunicaciones electrónicas de los ciudadanos con los organismos públicos constituye otro de los puntos conflictivos. Las nuevas figuras que ya están surgiendo, como la firma electrónica⁹ o la autoridad de certificación electrónica¹⁰ requieren, por una parte, validez jurídica y legitimidad y, por otra, el aseguramiento de la confidencialidad y fiabilidad de la información. Una de las iniciativas puestas en marcha por la Administración en este sentido es el proyecto de CERTificación ESpañola (CERES) que lidera la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre [25], y que consiste, en líneas generales, en “establecer una entidad pública de

certificación, que permita autenticar y garantizar la confidencialidad de las comunicaciones entre ciudadanos, empresas u otras instituciones y administraciones públicas a través de las redes abiertas de comunicaciones”. Los servicios de CERES pueden utilizarse, por ejemplo, para garantizar la seguridad en la solicitud de certificados diversos (registro civil, seguridad social, agencia tributaria,¹¹ etc.), peticiones de renovación del documento nacional de identidad o documentos oficiales, tramitación de subvenciones y, en general, para cualquier envío y recepción de documentación oficial.

Conclusiones

Los responsables y estudiosos de la planificación administrativa deben:

- 1) Fomentar el estudio empírico y sistemático del impacto en el sistema de información del intercambio de información con el público.
- 2) Explorar las cruciales interrelaciones entre tecnología, organización y usuario, como elementos clave del sistema.

Con estas dos obligaciones autoimpuestas, desde los órganos de la Administración se estará en buenas condiciones para comprender cómo se puede gestionar del modo más acertado el enorme caudal innovador, con la intención manifiesta de mejorar el suministro de información pública y así potenciar y perfeccionar el sistema democrático en que nos movemos.

Referencias

- 1) Moore, N. La Sociedad de la Información. En Informe Mundial sobre la

7 Respecto a esta cuestión puede consultarse el dossier realizado por: Rodrigue, J. P. *Les coûts, bénéfiques et/ou impacts de l'implantation d'une autoroute de l'information dans les administrations publiques. Réseau d'observation de l'utilisation des technologies de l'information et des inforoutes dans le secteur publique (Réseau OUTI), 1997.* <[http://www.enap.quebec.ca/Observatoire/OUTI/couts TI.html](http://www.enap.quebec.ca/Observatoire/OUTI/couts_TI.html)>.

8 Asociación del Cuerpo Superior de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Administración (ASTIC) es el colectivo encargado de elaborar los planes de formación informática para los empleados públicos [21].

9 Real Decreto-Ley 14/1999 [22], que regula el uso de la Firma Electrónica. Una noticia del periódico *Expansión Directo* [23], informaba sobre la utilización, por parte del Tesoro Público, del sistema de firma electrónica para que los inversores pudieran adquirir títulos de deuda pública por Internet.

10 Real Decreto 1290/1999 [24], que regula la prestación al público de servicios de certificación por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

11 En el BOE [26] se ha publicado la Resolución de 3 de mayo del 2000, de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sobre expedición por medios telemáticos de certificaciones de estar al corriente en el cumplimiento de obligaciones tributarias u otras circunstancias de carácter tributario.

- Información 1997/98, París, Unesco, 1997. pp. 287-300.
- 2) Rosman, G. *et al.* The Design of Document Information Systems. *Journal of Information Science* 22(4):287-297, 1996.
 - 3) Toncoso, A. Gestión del conocimiento en las Administraciones Públicas. *En Gestión del conocimiento y capital intelectual. Experiencias en España.* Madrid, Comunidad de Madrid, Instituto Universitario Euroforum, 2000, pp. 35-39.
 - 4) Fayard, P. ¿Exceso de información o ceguera estratégica? Consideraciones sobre la inteligencia y el conocimiento. *Telos* (44):11-14, 1996.
 - 5) Pinto, M. Los usuarios/clientes de los servicios de información desde la perspectiva de la calidad: consideraciones metodológicas. *Ciencias de la Información* 30(2):23-29, 1999.
 - 6) Horton, F. W. *Information Resources Management.* Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1985, 343 p.
 - 7) Cruz, J. R. y F. Mikelarena. Información y documentación administrativa. Madrid, Tecnos, 1998, 338 p.
 - 8) Bellami, C., I. Horrocks y J. Webb. Exchanging Information with the Public: from One-stop to Community Information Systems. *Local Government Studies* (London) 21(1):11-30, 1995.
 - 9) Talavera. C. *La atención al usuario de la Administración Pública.* Granada, CENCI, 1996, 184 p.
 - 10) INEM. *Resumen Anual de Datos del Observatorio Ocupacional de Empleo.* Madrid, INEM, 1999, 217 p.
 - 11) Negroponte, N. *El Mundo Digital,* Barcelona, Ediciones B, 1995.
 - 12) Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías. *INFO XXI: La Sociedad de la Inform@ción para todos. Primera fase 2000-2003* [en línea]. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, Enero 2000, 39 p. <<http://www.map.es>>. [Consulta: 2 febrero 2001].
 - 13) López García, L. La gestión del conocimiento en el Ministerio de Administraciones Públicas. *En Gestión del conocimiento y capital intelectual. Experiencias en España.* Madrid, Comunidad de Madrid, Instituto Universitario Euroforum, 2000, pp. 48-49.
 - 14) Cruz Mundet y Mikelarena Peña. *Información y documentación administrativa.* Madrid, Tecnos, 1998, pp. 206-211.
 - 15) Real Decreto 670/1999 de 23 de abril. *Boletín Oficial del Estado*, 7 de mayo de 1999.
 - 16) Acuerdo de Consejo de Ministros el 4 de abril de 1997, Resolución de 7 de abril de 1997. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de abril de 1997.
 - 17) Real Decreto 1259/1999 de 16 de julio. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de agosto de 1999.
 - 18) Giner Rodríguez, Enric. Application of the European Model for Business Excellence in the Esplugues de Llobregat Town Council. *En 43 European Quality Congress "Quality in Public Administration"*, Madrid, EOQ-Forum Calidad, 1999, pp. 191-200.
 - 19) MAP. *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: Una nueva administración al servicio de los ciudadanos.* Madrid, febrero 2000, 176 p.
 - 20) Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. *El proyecto Tass* [en línea]. Madrid, Dpto. Tarjeta Inteligente de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1998, actualización 17 julio 2000. <<http://www.fnmt.es/tarjetas/Proyectos/ass.htm>>. [Consulta: 30 septiembre 2000].
 - 21) Figueroa Domínguez, M. V. "Formación en Tecnologías de la Información y de las comunicaciones en las Administraciones Públicas" [en línea]. *En Tecnimap '98. V Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas, 28-30 octubre 1998.* Madrid, Secretaría del Consejo Superior de Informática. Ministerio de Administraciones Públicas, 1998.

<<http://www.map.es/csi/tecniemap/sp8.htm>>. [Consulta: 2 febrero 2000].

22) Real Decreto-Ley 14/1999, de 17 de septiembre. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de septiembre de 1999.

23) Roche, Ángela. "El Tesoro pondrá en marcha la venta de deuda pública por Internet" [en línea]. *Expansión Directo*, 19 de mayo de 2000.
<<http://www.expansiondirecto.com>>. [Consulta: 2 febrero 2001].

24) Real Decreto 1290/1999, de 23 de julio. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de agosto de 1999.

25) Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. *El proyecto Tass* [en línea]. Madrid, Dpto. Tarjeta Inteligente de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, 1998.

Actualización 17 de julio del 2000.

<<http://www.fnmt.es/tarjetas/Proyectos/tass.htm>>. [Consulta: 30 septiembre 2000].

26) Resolución de 3 de mayo del 2000. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de mayo del 2000.

Recibido: 17 de octubre del año 2000.

Aprobado: 18 de diciembre del año 2000.

María Pinto Molina

Facultad de Biblioteconomía y Documentación.

Universidad de Granada

Correo electrónico: <mpinto@platon.ugr.es>.
