

# LA CIBERADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN: RETOS Y PERSPECTIVAS

## INTRODUCCIÓN

La idea de escribir este libro surgió durante el transcurso de nuestra actividad docente como profesoras de documentación y ante la constatación del desconocimiento casi absoluto por parte de nuestros alumnos, futuros gestores de las Administraciones públicas, de la existencia de la Administración electrónica e incluso de las experiencias que en este ámbito se estaban desarrollando en las instancias administrativas más cercanas a ellos geográficamente. De ahí que esta obligada necesidad pedagógica por nuestra parte fuera un estímulo suficiente para acometer esta tarea. Pero es que, además, consideramos que nuestra disciplina está verdaderamente implicada en el conjunto de transformaciones, iniciativas y experiencias que están conformando el camino de la Administración pública hacia la sociedad de la información y el conocimiento. Desde *esta perspectiva*, aporta una visión innovadora en cuanto a la consideración del papel de la documentación en el desarrollo y conformación de la Administración electrónica.

En el libro se pretende plantear, pues, el papel desempeñado por la información y documentación administrativas en el contexto de los avances introducidos por las tecnologías de la información y la comunicación en las actividades informativo-documentales de la Administración, teniendo siempre como referencia el escenario global de la sociedad de la información. Se presenta un panorama de los cambios que se han venido produciendo en la cuestión de la creación, gestión, tratamiento y difusión de la información y documentación administrativa a la luz de la existencia de nuevos documentos, de nuevas formas de gestión, de organización y tratamiento de la información electrónica, de nuevas vías de comunicación y difusión de la información de la Administración hacia los administrados, y de nuevas formas de participación y relación de los ciudadanos con la Administración. Todas estas transformaciones se configuran además como un pilar básico en el cambio generalizado de la filosofía existencial y la cultura organizativa de la Administración de una sociedad democrática, orientada hacia la cooperación interadministrativa, la transparencia informativa y la mejora en la prestación de servicios públicos al ciudadano.

Hemos estructurado el libro en cuatro bloques temáticos que comprenden siete capítulos, en los que hemos planteado una serie de cuestiones que consideramos importantes y básicas para introducirse en el tema, que, por supuesto, y como corresponde a los tiempos en que vivimos, sigue evolucionando y desarrollándose a un ritmo imparable.

El primer bloque está dedicado a contextualizar los contenidos del libro y por ello se ha llamado «La Administración pública en el marco de la sociedad de la información». En el primer capítulo se pone de manifiesto el valor adquirido por la información y el conocimiento en el nuevo escenario económico, social y político así como el potencial transformador y enriquecedor que ha supuesto la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en todos los aspectos de nuestra vida. Desgraciadamente, el acceso a las tecnologías no es para todos igual en nuestro mundo, ni siquiera en el más desarrollado. De ahí que haya que prestar especial atención a los riesgos que supone una política global de información desequilibrada y desigual. Los riesgos de acrecentar las diferencias sociales, económicas y culturales en el desarrollo de la sociedad de la información están ahí presentes

y las vías para solucionar la *fractura digital*, decepcionantes. Sin embargo, la globalización de la información tiene de positivo muchas cosas. Entre ellas, el fenómeno de la reactivación social y la creación de redes ciudadanas que defienden el derecho de acceso universal a la información y a las tecnologías que lo hacen posible, como derecho fundamental del hombre y como exigencia ante las Administraciones. Un movimiento activo y comprometido que algunas Administraciones ya están asumiendo con valentía, como el Ayuntamiento de Jun o el más reciente Ayuntamiento de Atarfe, ambos municipios en la provincia de Granada, que lideran iniciativas novedosas y revolucionarias que motivan a los ciudadanos hacia una sociedad de la información para todos de verdad. El segundo capítulo se introduce de lleno en describir las estrategias de la Administración pública española para responder a los desafíos de la sociedad de la información, diseñadas a imagen y semejanza de las estrategias europeas. Así, son analizadas diferentes iniciativas, entre ellas las últimas: el Plan INFO XXI y el Plan de Choque para las Administraciones públicas, que no han producido los resultados prometedores que se esperaban.

La segunda parte da cuenta de los nuevos aires que conoce la Administración pública española, que se traducen en una transformación de los valores organizativos tradicionales y en un cambio radical en las relaciones con los ciudadanos. Entre estos cambios se incluye la transformación de los hábitos de información tradicionales de los ciudadanos y de los propios gestores de la Administración. Por eso, en el capítulo tercero se proporcionan las líneas fundamentales de las políticas de calidad que se están implementando en los diferentes niveles de la Administración. Entre las premisas básicas de estas políticas se sitúa la prestación de servicios públicos de calidad y la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Se estudian algunos de los modelos de calidad aplicados en la Administración, incidiendo especialmente en el Modelo Europeo de Excelencia (EFQM) y se describen algunos ejemplos en Administraciones concretas. Por su parte, el siguiente capítulo aborda las nuevas prácticas de información que las tecnologías imponen de manera creciente, tanto a los ciudadanos en su interacción con la Administración como a los propios gestores de la Administración, que se ven obligados a poseer una serie de destrezas y habilidades informativo-tecnológicas para poder desenvolverse mínimamente en el nuevo escenario en línea. Esta nueva cultura informacional es la que va a capacitar a los individuos para proceder, acceder y usar eficientemente la información en general, y la información administrativa, en particular.

La manera en la que inciden las tecnologías de la comunicación y la información en las formas en que la Administración organiza, procesa y gestiona la información y la documentación es la problemática de la tercera parte y del capítulo cinco. Por otro lado, la aparición del documento administrativo electrónico y su carácter abierto, dinámico y modificable obliga a reformular los principios tradicionales del procedimiento administrativo, y cuestiona algunas premisas fundamentales de los mismos, como pueden ser su validez jurídica y la seguridad de la información. Pero a la vez, esas mismas cualidades introducen nuevas formas de estructurar la información y organizar el conocimiento que facilita su gestión y su difusión. El crecimiento de la cantidad de documentos en formato digital en las Administraciones hace que en este capítulo nos interese por la estructura y tipología del documento administrativo electrónico, por la gestión de la información electrónica a lo largo de todo su ciclo de vida, por los obligados aspectos normalizadores para la gestión, intercambio y transferencia de los datos electrónicos, apostando, en definitiva, por los sistemas integrados de gestión electrónica de la información y documentación administrativa, que contemplan todo el proceso *de* creación, almacenamiento, tratamiento, recuperación, difusión y conservación de la información administrativa electrónica.

Por último, la cuarta parte está dedicada a la ciberadministración de cara al ciudadano, es decir, todas las iniciativas y prestaciones que el ciudadano percibe y recibe de la

Administración electrónica. Y así, en el capítulo seis se detallan algunas de las cuestiones elementales que conforma esta nueva forma de gestión pública a través de las tecnologías de la información y la comunicación y se describen algunos de sus proyectos emblemáticos. Mientras que el último capítulo, el séptimo, se encarga de cómo la Administración difunde su información aprovechando las posibilidades proporcionadas por las tecnologías siempre desde la perspectiva de la calidad de los servicios y de la orientación al ciudadano. Por ello, nos detenemos especialmente en la prestación de servicios de información administrativa que se caracterizan por la personalización de la información y la mejora continua. El reto de la Administración pasa por la necesidad de fomentar en su propio seno valores como el aprendizaje permanente, la creatividad y la innovación con el objetivo de seguir avanzando en la prestación de servicios de información de calidad adaptados a las necesidades presentes y futuras de los ciudadanos. En este sentido, los compromisos del recién estrenado Gobierno socialista sobre los servicios públicos apuntan en la dirección de «mejorar la calidad de las prestaciones que ofrece el sector público y de comprometerse decididamente con una gestión orientada a los resultados, desarrollando en el ámbito de los servicios su capacidad de evaluación, para producir impactos positivos en el bienestar de los ciudadanos», en palabras del ministro de Administraciones públicas, Jordi Sevilla. Algunos de estos compromisos contemplan la aplicación obligatoria de modelos de excelencia o la creación de una Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (orden APU/1463/2004 de 19 de mayo, BOF. 25 de mayo de 2004), en la que la voz de los ciudadanos estará presente a través de su participación mediante «Mesas de Debate con la Sociedad» y los servicios en línea: «Hable con la Administración». La creación de Oficinas Únicas de Atención Personalizada para la gestión integral de la información y los programas de cooperación entre la Administración general del Estado, las comunidades autónomas y las comunidades locales son otras de las cuestiones planteadas por el ministro.

En síntesis, hemos pretendido proporcionar una visión de conjunto desde el punto de vista de la disciplina de la documentación, de los cambios introducidos en los procesos informativo-documentales de la Administración en el entorno de la sociedad de la información y la utilización creciente de las tecnologías de la información y la comunicación.

Queremos agradecer las aportaciones de las instituciones y organismos a los que hemos acudido para documentarnos, especialmente a la Junta de Andalucía, al Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional de la Diputación de Granada, a los Ayuntamientos de Barcelona y de Sabadell, que a través del correo electrónico respondieron a nuestras consultas. Igualmente, a nuestros alumnos del CEMCi, todos ellos gestores administrativos procedentes de diferentes organismos de la Junta de Andalucía y de la Administración local, que nos aportaron su visión cualificada y cercana de las actividades que desarrollan diariamente. Damos las gracias también a nuestros alumnos de gestión y administración pública de la Universidad de Málaga, muchos de los cuales, también profesionales de la Administración, nos han ayudado incondicionalmente, proporcionándonos un material documental de mucho valor. Y especialmente a Pedro Berdún Gómez, funcionario de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Valencia, por sus acertadas puntualizaciones.

Desde que empezamos a escribir este libro han pasado en nuestro país sucesos terribles que han conmocionado enormemente a nuestra sociedad. Nos referimos al atroz atentado de Madrid del 11 de marzo que costó la vida a tantas personas y que movilizó de manera ejemplar a todos los servicios públicos de Madrid y a todos los madrileños. Nosotras

queremos que este trabajo sea nuestro humilde homenaje a todas estas personas que ayudaron y siguen ayudando a las víctimas, y que en esos momentos de tanto dolor nos aportaron una esperanza de vida a todos los que vivimos la tragedia desde lejos.

## ÍNDICE GENERAL

Prólogo .....	7
Introducción .....	9
PRIMERA PARTE: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	
1. La nueva sociedad de la información y la globalización: la cibersociedad .....	17
1.1. La información y el conocimiento: la nueva economía .....	17
1.1.1. La información procesada: el conocimiento .....	22
1.2. La globalización de la información: retos e inconvenientes.....	25
1.3. La sociedad en red: nuevos espacios de información y comunicación	29
1.4. El software libre: el acceso universalizado a Internet.....	35
1.4.1. Software libre en Extremadura.....	37
1.4.2. Andalucía y el software libre .....	38
2. Administración convencional <i>versus</i> administración virtual .....	43
2.1. Las Administraciones públicas en la sociedad de la información .....	43
2.2. Iniciativas para la sociedad de la información en el contexto europeo: iniciativa e-Europa .....	46
2.2.1. La iniciativa eEurope .....	47
2.2.2. eEurope 2005 .....	53
2.3. Proyección de la sociedad de la información en la Administración pública española: INFO XXI .....	56
2.3.1. Libro blanco para la mejora de los servicios públicos.....	57
2.3.2. El Ministerio de Ciencia y Tecnología .....	58
2.3.3. La Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y las Nuevas Tecnologías .....	60
2.3.4. La iniciativa plan INFO XXI .....	60
2.3.5. Plan de choque para las Administraciones públicas .....	65
SEGUNDA PARTE: EL NUEVO PARADIGMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
3. La cultura organizativa en la Administración pública .....	69
3.1. Los nuevos valores de la Administración pública .....	69
3.2. Calidad total y excelencia en la Administración pública: la calidad como apuesta de futuro .....	74
3.2.1. La evolución del concepto .....	74
3.2.2. La Administración pública ante el reto de la calidad total .....	78
3.2.3. Implantación de un sistema de calidad .....	81
3.2.4. Aplicación del Modelo EFQM de Excelencia .....	83
3.2.5. Análisis de criterios del Modelo EFQM de Excelencia .....	86

3.2.5.1. Liderazgo .....	87
3.2.5.2. Política y estrategia .....	89
3.2.5.3. Personas .....	91
3.2.5.4. Alianzas y recursos .....	92
3.2.5.5. Procesos .....	93
3.2.5.6. Resultados en los ciudadanos/clientes .....	95
3.2.5.7. Resultados en el personal .....	96
3.2.5.8. Resultados en la sociedad .....	96
3.2.5.9. Resultados clave .....	97
3.2.6. El Modelo Ciudadanía .....	100
3.2.7. Las normas iso 9000:2000 .....	102
3.2.8. Análisis de experiencias de calidad en la Administración pública .....	104
3.3. Gestión del conocimiento en la Administración pública: el conocimiento y el capital intelectual como activos para la gestión administrativa .....	111
3.3.1. La trilogía datos, información, conocimiento .....	111
3.3.2. Componentes de un sistema de gestión del conocimiento .....	115
3.3.3. Implantación de un sistema de gestión del conocimiento .....	117
3.3.4. Experiencias de gestión del conocimiento en las Administraciones públicas .....	118
4. De la burocracia a la infocracia. Las nuevas prácticas de la información. Alfabetismo informativo y uso de la información administrativa .....	123
4.1. Las nuevas prácticas de la información .....	123
4.2. Alfabetización informativo-digital .....	128
4.3. Acceso a la información administrativa .....	132

### TERCERA PARTE: LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

5. Organización y tratamiento del documento administrativo electrónico (DAE) .....	139
5.1. Desafío de los nuevos documentos electrónicos .....	139
5.1.1. Definición de documento electrónico .....	139
5.1.2. Estructura .....	140
5.1.3. Tipología .....	142
5.2. Los documentos administrativos electrónicos (DAE) .....	144
5.2.1. El ciclo de vida de la información/documento administrativo .....	147
5.2.2. Normalización y simplificación .....	149
5.3. Sistemas integrados de gestión electrónica de la información y documentación administrativas (SIGEIDA) .....	151
5.3.1. Características .....	152
5.3.2. Funcionamiento .....	152
5.4. Gestión y procesamiento del documento administrativo electrónico (DAE) .....	153
5.4.1. Fase de diseño: generación, captura e integración .....	155
5.4.2. Procesamiento: descripción, síntesis, clasificación, valoración .....	157
5.4.3. Almacenamiento: organización y transferencia .....	161
5.4.4. Recuperación de la información .....	164
5.4.5. Preservación de la legalidad: conservación .....	166
5.4.6. Difusión de la información .....	169

### CUARTA PARTE: LA CIBERADMINISTRACIÓN PÚBLICA AL SERVICIO DEL CIUDADANO

6. La ciberadministración: paradigma del nuevo milenio .....	175
6.1. Valores de la administración virtual .....	176
6.2. Barreras y obstáculos para la administración virtual .....	178
6.3. Los usuarios de la administración virtual .....	183
6.4. Proyectos vertebradores de la administración virtual .....	188
6.4.1. El portal de las Administraciones públicas.....	190
6.4.2. La intranet administrativa .....	195
6.4.3. El DNI electrónico .....	198
6.5. Iniciativas de la administración virtual .....	200
6.5.1. Algunas iniciativas en la Administración General del Estado .....	202
6.5.1.1. La Agencia Española de la Administración Tributaria .....	202
6.5.1.2. Seguridad social .....	203
6.5.2. Realidades de las Administraciones autonómicas .....	205
6.5.3. Realidades de la ciberadministración en las Administraciones locales .....	217
7. La Administración como prestataria de servicios de información y documentación: retos y perspectivas .....	225
7.1. Tipos de información administrativa y modalidades de atención al ciudadano .....	227
7.2. Las oficinas de información administrativa y atención al ciudadano: funciones y prestaciones .....	229
7.2.1. Funciones y prestaciones de las oficinas de información administrativa .....	232
7.2.2. Ejemplos de servicios de información administrativa .....	235
7.3. Nuevos hábitos de información del ciudadano: la personalización de los servicios de información administrativa .....	238
7.3.1. Características de los nuevos servicios de información administrativa.....	240
7.3.2. La personalización de los servicios de información y documentación administrativa: información a la carta .....	241
7.3.2.1. La ventanilla única .....	242
7.3.2.2. Las plataformas de llamada .....	247
7.3.2.3. Los puntos automáticos de consulta y gestión .....	250
7.3.2.4. Las cartas de servicios .....	255
7.3.2.5. Encuestas de satisfacción .....	253
7.3.2.6. Sistema de sugerencias y reclamaciones .....	254
7.3.2.7. Carta de derechos del ciudadano .....	255
7.3.2.8. El defensor del ciudadano .....	256
7.3.2.9. El Servicio de Notificaciones Telemáticas Seguras .....	257
7.4. Desafíos para la excelencia en los servicios de información y documentación administrativa .....	258
7.4.1. Formación .....	258
7.4.2. Visualización de la información .....	259
7.4.3. Hacia un sistema integral de comunicación con la Administración .....	260
Bibliografía específica .....	263
Bibliografía general .....	275
Índice analítico .....	289
Índice de cuadros y figuras .....	299