

**LA RELACIÓN ENTRE EL ADMINISTRADO Y SU ADMINISTRACIÓN, VIEJAS
LIMITACIONES Y NUEVOS RETOS ANTE EL MARCO DE LA E_ADMINISTRACIÓN: DEL
RECEPTOR PASIVO AL CIUDADANO INTERACTIVO.
PROCEDIMIENTOS, PROCESOS, SERVICIOS, TRÁMITES... ¡QUÉ PINTA AQUÍ UN
DOCUMENTALISTA!**

Álvarez García, Belén; González Seco, Beatriz; Velasco Suárez, Ana

Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos y Documentación
Gobierno del Principado de Asturias

Resumen:

Elaboración de instrumentos de referencia para la ciudadanía desde el mismo momento de la generación de la información en el marco de la administración electrónica, a través de una gestión integradora de todos los agentes implicados en la producción de información administrativa.

Descriptores: Administración electrónica, Catálogo de Servicios, Servicios Electrónicos, Acceso a la Información, Portal web, Gobierno del Principado de Asturias

Abstract:

Development of reference tools for the citizens, in the context of e-Government exactly at the moment of information generation, through an integration management of all involved agents in the Government information production.

Keywords: *e-Government, Catalogue of services, e-Administration, Information access, Web Portal, Asturias government.*

Apenas a unos meses de la entrada en vigor de la Ley 11/2007 de Administración Electrónica, todas las administraciones hacen esfuerzos para conseguir canales de comunicación telemática con la ciudadanía a través de sus portales corporativos, es decir, sus sedes electrónicas.

El espíritu de la ley pasa por la modernización de las administraciones de modo que el ciudadano pueda acceder a diversos trámites cómodamente, desde consultar una ley hasta solicitar una subvención, sin moverse de su casa. Se supera la idea del ciudadano simple receptor de la información pasando al ciudadano interactivo ya que actualmente los ciudadanos están acostumbrados a interactuar con distintas empresas tanto para la consulta de información como para la adquisición de bienes y servicios.

Uno de los productos comunes a todas las webs institucionales es el catálogo de servicios, conjunto de registros editados en un formato normalizado en el que destacan los datos imprescindibles para que el ciudadano discrimine de forma rápida y sencilla si el servicio es de su interés. Cada uno de estos registros es conocido dentro de la administración como ficha de servicio.

En el ámbito de la Administración del Principado el acceso a todas los servicios electrónicos se realiza desde la ficha de servicio que se convierte, por lo tanto, en el único canal telemático a disposición de los ciudadanos, ya no sólo para informarse acerca de todos los servicios que le ofrecemos sino para realizar cualquier tipo de solicitud por medios electrónicos.

Este salto, entre la mera difusión de la información y la posibilidad de su gestión por parte de terceros implica una gran adaptación, que conlleva en primer lugar la integración con todos los agentes responsables en la generación, tanto de los servicios, como de las aplicaciones necesarias para el acceso a los mismos de modo telemático.

Este nuevo paradigma nos obliga, como profesionales de la documentación, a intervenir en la gestión de la información de una forma planificada y estructurada desde la generación de misma. Ya no podemos limitarnos a la conversión de documentos primarios. Hay que llegar más allá, actuando aún antes de la existencia de estos documentos, interviniendo en los procesos que deciden la forma y los medios con que van a ser generados.

VISIÓN INTEGRADORA

En el ámbito del Gobierno del Principado de Asturias, se gestiona desde el mismo servicio, Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos y Documentación, el Boletín Oficial del Principado de Asturias (de aquí en adelante BOPA) y los contenidos del portal corporativo asturias.es, y más concretamente, para lo que nos ocupa, del Catálogo de Servicios. Tanto en el caso del BOPA como en el del catálogo han sufrido modificaciones importantes. El catálogo, cambió de ubicación como toda la web institucional, de princast.es se pasó a asturias.es. en diciembre de 2006. El nuevo portal corporativo significó un hito en la forma de presentar la información institucional, es una web que apuesta decididamente por una orientación hacia el ciudadano, por una forma más ágil y cercana de comunicación, pero sobre todo la organización de los contenidos se ha independizado del organigrama administrativo. En este nuevo entorno el catálogo se convierte en el único acceso a los servicios electrónicos, ganando así un peso específico muy importante en el portal corporativo.

Agentes Implicados

El Catálogo de Servicios, además de afrontar esta nueva situación tenía pendiente otro reto no menos importante: su preparación y adaptación para cumplir con la Ley de Administración Electrónica 11/2007 que entrará en vigor en enero de 2010 y pretende garantizar al ciudadano el derecho a comunicarse con las distintas administraciones por medios telemáticos. Como cabe suponer esto trasciende a la forma de indizar y presentar la información, implica a otros departamentos y especialistas en distintas materias. Así tenemos que, el catálogo como conjunto, interesa a los responsables de la atención ciudadana, de procesos administrativos, de gabinete, de servicio jurídico, de informática y por supuesto, a nosotros mismos, el área de Documentación como encargados de su mantenimiento y gestión.

Por otra parte, entran en juego empresas proveedoras de distintos ramos, desde especialistas en usabilidad y arquitectura de la información hasta consultoras, pasando por supuesto por las empresas desarrolladoras. Y de la sinergia de todas las partes debe surgir un nuevo catálogo, teniendo en cuenta además, que todos los estudios independientes sobre servicios electrónicos en Comunidades Autónomas nos sitúan en lugar preferente respecto al resto, partimos de una posición privilegiada a la que no podemos renunciar. Las expectativas no pueden ser más altas ni los objetivos más ambiciosos, pretendemos llegar en plazo legal a ofrecer un catálogo 100% accesible por Internet sin que vaya en detrimento de los otros canales, ofreciendo información actualizada sobre un mayor número de servicios de forma puntual.

A la hora de trabajar en el estudio y análisis de los servicios, su estado actual y su futuro, todos estos agentes implicados han requerido tarde o temprano la información gestionada sobre el catálogo por nuestro servicio. Lo que viene a demostrar que de todas las fuentes posibles de las que podemos obtener información acerca de los servicios prestados por nuestra Administración, la más completa, la única que puede ofrecer una visión de conjunto es la desarrollada desde una perspectiva y unas técnicas documentales.

Integraciones

¿Cómo organizar, aún antes, cómo detectar toda la información relativa a un servicio susceptible de convertirse en una ficha, no sólo que represente los metadatos de ese servicio, sino que sea la puerta de entrada a la solicitud al mismo por medios telemáticos, lo que conlleva que su publicación en el portal debe, al menos, coincidir sino adelantarse a la entrada en vigor del plazo inicial de solicitud y mantenerse accesible y visible hasta, al menos, el plazo final del mismo?

Existen otras, pero la fuente principal de información para los servicios que presta nuestra Administración es el BOPA. El BOPA, paralelamente a todos los cambios habidos en el portal, afronta su propio salto de gigante abandonando el tradicional soporte papel para convertirse en un diario totalmente digital, ofreciendo además servicios de suscripción *ad hoc*, el DSI del siglo XXI, pero manteniendo, obviamente, las mismas garantías y fiabilidad de siempre, razón de existencia fundamental de un boletín oficial.

No sólo es su aspecto externo el que debe afrontar los cambios, toda su gestión y proceso de

edición sufren grandes modificaciones, comenzando por el registro. Se trató de unificar las formas de acceso a una solicitud de publicación, estableciendo un único canal telemático accesible desde la intranet del Principado para todos aquellos usuarios con autorización, canalizando todo el flujo de información a través de las Secretarías Generales Técnicas (a partir de ahora SGT) responsables últimas de los envíos de anuncios al BOPA. Paralelamente se pone a disposición de cada Servicio un módulo de consultas que le permite en cada momento conocer el estado de los anuncios de su interés, cuándo han sido enviados por su SGT y cuándo se van a publicar. Se garantizó la autoría de los envíos a través de un sistema de certificado digital, emitido por la propia Administración del Principado grabado en dispositivo USB que no permite la exportación de datos. Dicho lápiz, se entregó a cada responsable de SGT.

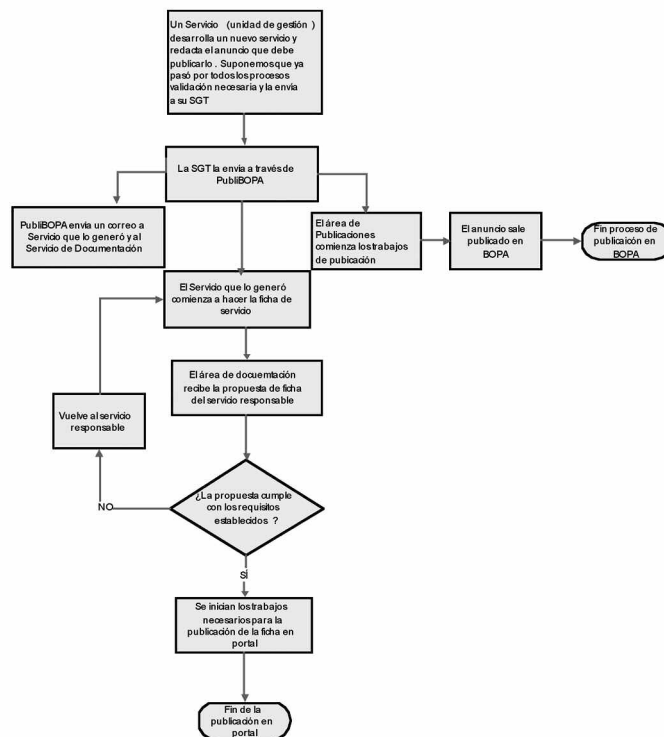
Este canal de solicitud es una aplicación desarrollada en el framework¹ del Principado y denominada PubliBOPA, y su planificación, desarrollo e implantación nos proporcionó la oportunidad de integración y coordinación tan necesarias para la gestión del catálogo. El mayor problema del mantenimiento del catálogo radica en la detección de los servicios con la suficiente antelación como para ser publicados en el portal de forma simultánea a su plazo de solicitud, que por regla general comienza al día siguiente a su publicación en BOPA. El hecho de controlar la información próxima a publicarse nos proporciona la materia prima para la construcción del catálogo, cada registro de publiBOPA pasará a convertirse en:

- Un anuncio publicado en BOPA
- Un registro en la base de datos legislativa también gestionada en el centro de documentación
- En su caso, un registro en el Catálogo de Servicios

Pero la integración no se entendió sólo como interoperabilidad entre nuestras aplicaciones, sino que intentamos desarrollar toda una serie de procedimientos entre los agentes implicados que propiciase un verdadero flujo de información, de trabajo, que funcionase en ambos sentidos.

¹**Framework PA:** es un framework de desarrollo para sistemas de administración electrónica y gobierno electrónico basado en la tecnología J2EE y que permiten facilitar el diseño, implementación y mantenimiento de las aplicaciones. Consiste en más de 100.000 líneas de código desarrolladas por el Principado de Asturias, y de cuya solidez y estabilidad son indicativas las decenas de sistemas en producción que funcionan sobre él.

De esta forma tenemos que:



A grandes rasgos, este es el flujo de información, donde lo más destacable es el tratamiento de la información desde el inicio de su generación y la conversión de ésta en varios productos, reducidos a los mínimos procesos posibles.

Para afrontar un sistema de integración de este tipo deben tenerse en cuenta varias premisas:

- Concentrar al menor número de interlocutores y lo más controlados posible.
- Tener en cuenta los continuos cambios de organigrama por los que se ve afectada cualquier administración pública, diseñando procedimientos, que aunque nunca podrán ser del todo automatizados, permitirán controlar la gestión del cambio de la estructura organizativa.
- Maximizar los recursos informativos, de forma que una única entrada de información genere el mayor número de productos posibles con el mínimo de procesos a efectuar sobre la misma.
- Evitar las supra-aplicaciones cautivas de una plataforma concreta y de imposible o muy difícil migración. Es preferible el uso de módulos flexibles, interoperables, lo más estandarizados posibles cuyo cambio no suponga un impacto inasumible en el resto de aplicaciones implicadas.
- Participar en el análisis de todas las aplicaciones implicadas, sin renunciar a ninguna funcionalidad básica pero sobre todo evitando procesos o registros de información inútiles y redundantes.
- Explotar las técnicas documentales que mejor se adapten a las necesidades de nuestra organización, acentuando sobre todo la orientación hacia el usuario y la capacidad para el análisis sobre las necesidades de información, no tanto de la generada por una entidad exterior sino de la gestión de la generada por el propio usuario.

Desde este punto de vista de la orientación al usuario, deben asumirse las preocupaciones y objetivos de los responsables de los servicios jurídicos y de atención ciudadana con una inclinación garantista, las de los de que se encargan de los procesos y procedimientos administrativos que tendrán un visión administrativista del asunto y las de los encargados de gabinete y consultoría que se centrarán en la explotación del back office y el cuadro de mandos. Debemos pensar que, como documentalistas, no tenemos la capacidad de afrontar en solitario cada una de estas áreas, pero sí poseemos la visión integradora que puede hacer confluir todos estos intereses en el objetivo común: ofrecer al ciudadano un producto accesible y usable que satisfaga sus necesidades de información y comunicación con la Administración.

Hasta aquí hemos descrito el modo en que afrontamos el problema, la orientación y la integración con el resto de equipos implicados. Veamos ahora el cómo, los procesos necesarios para construir y mantener el catálogo y la manera en que lo mostramos. El fondo y la forma, la gestión documental y la arquitectura de la información.

PROCESO DOCUMENTAL

El Catálogo de Servicios está destinado a:

- La propia Administración que lo utiliza en dos sentidos, como cuadro de mandos para evaluar futuras actuaciones sobre servicios y como servicio de referencia en la atención al ciudadano a través del SAC (Servicio de Atención al Ciudadano).
- Los ciudadanos, usuarios finales del Portal Corporativo a través de la web institucional asturias.es

Identificación de los servicios

Sobre los registros de anuncios en el BOPA se realiza una valoración siguiendo unos criterios dados para establecer su idoneidad como ficha en el Catálogo de Servicios. En principio debe tener su espacio en el catálogo todo servicio que preste la Administración.

Generación de las fichas de servicio

Ya seleccionados los anuncios que generarán ficha, hay que resumir, y trasladar el lenguaje técnico-administrativo a un lenguaje natural, más cercano al ciudadano. Resumir significa identificar los datos realmente interesantes (de qué se trata, quién puede solicitarlo, etc)

El objetivo es que tras la lectura de la ficha, el receptor posea la suficiente información como para discernir si el servicio es de su interés o no, sin necesidad de recurrir a la disposición completa.

En cada ficha se adjunta toda la normativa de interés, tanto la disposición publicada en BOPA que recoge el servicio, como la normativa autonómica, estatal y europea de aplicación.

Se ofrecen también enlaces de interés o ficheros explicativos. Y se proporciona tanto el formulario de solicitud en formato Word para poder ser cumplimentado, como el acceso a la aplicación que permite la tramitación del servicio por medios telemáticos.

Para la generación de los formularios de solicitud se emplea el back office de la base de datos del catálogo de servicios. En colaboración con los responsables del Servicio de Procesos Administrativos se ha diseñado un formato normalizado de formulario que evita la mención de organismos responsables susceptibles de cambio, se incluye un código de barras que identifica el formulario con la ficha de servicio y se obtiene la información actualizada de la unidad de gestión que lo generó y otra serie de metadatos que facilitan la labor de registro.

Por último, se incluyen también en el catálogo aquellos servicios de simple información, asesoramiento u orientación, recogidos en un tipo de ficha denominada informativa que no conlleva el inicio de una solicitud sino la mera información al ciudadano sobre un tema dado o la orientación sobre los lugares de referencia. Por ejemplo, informamos acerca de programas que desarrollan en el área de educación, porque aunque los solicitantes para participar en dichos programas sean los centros educativos y no están orientados al ciudadano, nos parece interesante informar acerca

de ellos. O la relación de oficinas comarcales para resolver ciertos asuntos en puntos próximos al domicilio del interesado, o de los centros de salud, de asuntos sociales, etc. O trámites que inicia la Administración de oficio, como campañas sanitarias al ganado, etc.

Colaboración con las unidades gestoras

Se trata de establecer la conexión entre la Administración y los ciudadanos, contando con la colaboración de los productores de la información, es decir de las unidades de gestión que han desarrollado las disposiciones, documentos primarios para el catálogo. Estos gestores son los mejores conocedores de la información que producen, por lo tanto su aportación es básica.

En el marco de la Ley 7/2007, de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE 13 de abril de 2007), en el Principado de Asturias se aprueba el Acuerdo de 11 de junio de 2008, de Consejo de Gobierno que establece el modelo de Seguimiento de la Actividad Profesional de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos, (BOPA 140, 17/07/2008) en el que se implanta como una de las acciones corporativas de mejora la potenciación de la Administración Electrónica. Lo que sirve de motivación a los empleados de esta Administración para que cooperen en la generación de contenidos en el portal corporativo y concretamente en la creación y mantenimiento de fichas de servicio.

Se concentra desde la gestión del Catálogo toda la interacción con las unidades gestoras, en lo que respecta a la publicación de los servicios, desde la formación a los gestores en uso de la herramienta de carga de la base de datos que almacena las fichas de servicio y gestiona su publicación en la web (Vignette Console Management, VCM)³, hasta proporcionarles soporte en caso de dudas o incidencias.

Clasificación e Indización

Las fichas se clasifican mediante una taxonomía facetada que se creó, para la indización de todos los contenidos del portal corporativo.

Esta taxonomía se compone de cuatro facetas que aplicables a la descripción del Catálogo:

- Destinatario: público objetivo al que se dirige o afecta el contenido. Tiene dos niveles de descripción.
- Fuente: describe el origen del contenido.
- Idioma: indica el idioma en que se mostrará (castellano, asturiano e inglés).
- Materia: lista de descriptores de materia.

Además de esta indización facetada, empleada para uso de gestión interna, existe otra, propia de VCM: canalización, que determina el lugar exacto que ocupará el contenido en concreto dentro del portal. VCM denomina canales a cada apartado de la web.

Por último, gestionamos el estado de cada ficha, desde la simple edición a la prepublicación y publicación definitiva y las traducciones en versión inglesa y asturiana.

Con ello quedaría resuelto la gestión documental inherente al contenido pero falta por abordar la edición digital para lo que hay que considerar: l

- arquitectura de la información
- usabilidad
- diseño gráfico
- comunicación con el usuario.

³ **Vignette Console Management**: producto de la empresa Vigente que facilita la creación de sitios Web, la gestión, la automatización de los procesos, la publicación y los análisis.

USABILIDAD Y DIFUSIÓN

Esto supone organizar todos estos contenidos dentro de nuestro portal corporativo para, entre otras razones, permitir al usuario:

- acceder a grandes cantidades de información.
- buscar y encontrar la información que necesita de manera sencilla.
- utilizar las TIC como vehiculo de acceso aún sin ser un usuario avanzado.

No todos los usuarios que acceden a nuestro portal poseen el mismo perfil, ni las mismas necesidades de información, por lo que es necesario establecer diferentes formas de navegación para acceder al Catálogo.

En la home del portal asturias.es, la información aparece agrupada en diferentes canales. Éstos atienden a tres grandes focos de interés: Perfiles, Situaciones y Temas, evitando un reflejo de la estructura administrativa en favor de una orientación hacia el ciudadano, permitiendo una navegación mucho más intuitiva y afín a sus necesidades de información:

- Situaciones en la vida (Visitar, Trabajar, Vivir o Estudiar en Asturias)
- Empresas.
- Para ti (Menores, Jóvenes, Mujeres, Emigrantes, Mayores y Discapacitados).
- Temas (Agricultura, Empleo, Vivienda...).
- Información Municipal.



En la columna de la derecha se muestra información relativa al BOPA, Gobierno, Noticias..., quedando la columna de la izquierda reservada al Catálogo de Servicios, identificado como Servicios y Trámites.

En ella aparecen a primera vista los tres servicios más demandados, para los que se ofrece un acceso directo y rápido. También pueden responder a la oportunidad política del momento, son los servicios *estrella*, como por ejemplo “Cheque bebé”.

Inmediatamente después se destaca el conjunto de Ayudas y Subvenciones. A través de *Más Servicios* se accede al catálogo propiamente dicho, la *home* de servicios, organizado por temas y por tipo de servicio, donde se listan las opciones disponibles. Los temas coinciden con los descritos en el canal Temas y la tipología de servicios ha sido elaborada por nuestro equipo con la colaboración de los responsables de Procesos Administrativos.

Desde esta *home*, se accede a dos tipos de búsqueda, una simple y otra avanzada, que ofrece la posibilidad de filtrar por tema y/o tipo de servicio.



Aunque éste es el acceso principal del Catálogo, el usuario no dejará de encontrarlos en cualquier momento de la navegación. Asociados al canal elegido (Perfil, Tema, Situación) se destacan los servicios relacionados con estos intereses, que se pintarán en la columna de la derecha. También tenemos la posibilidad de priorizarlos dentro de esta columna, dependiendo de su importancia o interés y plazo de solicitud, mediante una ponderación que determina el orden en que aparecen.

A partir de la puesta en producción, el proceso de depuración no ha cesado: el Catálogo de Servicios es un producto en constante evolución y revisión. Por medio de test de usuarios, que se realizan periódicamente, se ha comprobado que las indicaciones de todos los canales de solicitud (por Internet, presencialmente, por teléfono) ofrecidas en una misma página, conllevan gran confusión para el solicitante. Se resolvió mostrando un canal de solicitud por página, donde únicamente aparece información relativa a esa forma de solicitud. De este modo, cada ficha de servicio tiene tantas presentaciones como canales para acceder a dicho servicio.

Este esfuerzo de integración con los distintos productores de información susceptible de interés para el ciudadano, pero sobre todo, el enfoque documental en su gestión, poniendo el énfasis en la detección temprana de las necesidades de información tanto de ciudadanos como de la propia Administración y teniendo siempre presente como objetivo fundamental la orientación al usuario, han contribuido a hacer del catálogo de servicios el primero en todos los rankings nacionales sobre administración electrónica.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Peri, Armando. El Catálogo de Servicios de la Administración del Principado de Asturias: un ejemplo de información administrativa en línea. AABADOM, enero-junio 2003, p.13-20
- Braun, Kelly. Usabilidad. 1ª ed. Madrid: Anaya Multimedia, 2003. 320 p. ISBN: 84-415-1476-3
- Coutin Domínguez, Adrián. Arquitectura de información para sitios web. 1ª ed. Madrid: Anaya Multimedia, 2002. 287 p. ISBN: 84-415-1387-2
- España. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Boletín Oficial del Estado, 23 de junio de 2007, nº 150.
- González Lorca, Jesús. Sistemas workflow: funcionamiento y metodología de implantación. 1ª ed. Gijón: Trea, 2006. 221 p. ISBN: 84-9704-219-0
- Pinto Molina, María. Análisis documental: fundamentos y procedimientos. 2ª ed. Madrid: Eudema, 1993. 270 p. ISBN: 84-775-4070-5
- Principado de Asturias. Decreto 11/2005, de 3 de noviembre, sobre registro telemático. Boletín Oficial del Principado de Asturias, 24 de noviembre de 2005, nº 272.