

TÍTULO

Sistemas de información para la gestión: un estudio sobre la penetración del Web como unidad de información en la Administración General del Estado.

AUTORES

MUÑOZ CAÑAVATE, Antonio

Área de Biblioteconomía y Documentación. Universidad de Extremadura. Avda. José María Alcaraz y Alenda, 1. 06011 Badajoz, España; e-mail: amunoz@alcazaba.unex.es

Es profesor de la Facultad de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad de Extremadura. Desempeña su trabajo de investigación en el ámbito de los recursos informativos en las redes, y en el análisis y estudio de los servicios de información en red de las distintas Administraciones Públicas españolas.

CHAIN NAVARRO, Celia

Departamento de Información y Documentación. Universidad de Murcia. Campus de Espinardo, Murcia, España. e-mail: chain@fcu.um.es

Es profesora titular de la Facultad de Ciencias de la Documentación de la Universidad de Murcia. Desarrolla sus estudios en el ámbito de la gestión de la información en las organizaciones.

ABSTRACT

Las elecciones al Gobierno de España en 1996 dan lugar a la creación de un nuevo gobierno con una nueva estructura ministerial. Este trabajo muestra el proceso de crecimiento de los sistemas de información Web dentro de la Administración General del Estado a lo largo de la VI Legislatura: 1996-2000, con un estudio semestral iniciado en 1997 y que concluye a finales de 1999. El trabajo que aquí se presenta muestra los resultados obtenidos, y ha comprobado la incidencia y penetración de los sistemas de información Web en el conjunto de los Ministerios españoles.

KEYWORDS

España, Internet, Administración General del Estado, Ministerios, Políticas de Información, Gestión de información.

INTRODUCCIÓN: LA INFORMACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El fenómeno de Internet ha dado lugar a una nueva cultura del acceso a la información. Este proceso ha conllevado, a su vez, dos formas de expansión: por un lado una mayor producción de información electrónica y por otra, un mayor número de usuarios.

La aparición de Internet y la aplicación de las redes tcp/ip al entorno administrativo y sus diferentes herramientas (que han homogeneizado la colocación y consulta de información) ofrece al ciudadano toda una gama de posibilidades que le permiten interactuar con una Administración.

En este contexto el World Wide Web ha permitido generar una nueva forma de planificar las políticas de información de cualquier organismo, ya sea público o privado. Bajo esta constante las Administraciones Públicas se han adaptado, a lo largo de los años noventa, a esta nueva cultura que implica nuevas formas de trabajo dentro de una Administración.

Las nuevas políticas de información que las AA.PP. han iniciado, utilizando Internet como plataforma de desarrollo, permiten llegar a más personas, desarrollando tanto servicios de información estáticos, como sistemas dinámicos donde los ciudadanos pueden interactuar con las Administraciones desde sus propios hogares. Será, de esta manera, como los tradicionales problemas de las Administraciones, caracterizados por una imagen hacia el ciudadano de excesiva compartimentación de los servicios y dispersión de la información, pueda solventarse ahora gracias a la aplicación de sistemas integrados donde el Web actúa como la herramienta clave.

Dentro de este apartado que une Administraciones y nuevas tecnologías de la información, los autores desarrollan una línea de trabajo donde analizan, desde hace varios años la aplicación de las tecnologías tcp/ip al sector público.

LOS OBJETIVOS

El trabajo que se presenta ahora tiene los siguientes objetivos, centrados todos ellos en la Administración Central española como proveedora de servicios de información en las redes:

- a) Realizar un registro semestral, con datos de junio y diciembre de los años 1997, 1998 y 1999, de la presencia de la AGE en Internet.
- b) Comprobar la incidencia y penetración de los sistemas de información Web en el conjunto de los Ministerios. En base al número total de unidades con presencia sobre las que no tienen presencia.
- c) Comprobar el tipo de dominio usado (“es”, “org”, “net”, “com”, u otros).
- d) Comprobar el número total de unidades con dominio propio y número total de unidades con dominio ajeno. Diferencias que se señalan más adelante.
- e) Conocidos los datos anteriores, poder realizar estudios comparativos entre los diferentes ministerios españoles.

LOS SUJETOS DE ESTUDIO

El trabajo de investigación ha pretendido evaluar la incidencia del Web en la Administración General del Estado durante la VI Legislatura. De esta forma se utiliza como sujeto de estudio los Ministerios salidos de la reforma que el nuevo Gobierno establece en 1996¹, junto a sus correspondientes órganos superiores y directivos², y organismos públicos. Para cada Ministerio se define una plantilla, cuyos datos se extrajeron del BOE de 2 de agosto de 1996³.

La siguiente relación muestra las unidades evaluadas:

Cuadro 1

Análisis y estudio de los sistemas de información Web: Servicios centrales de los Ministerios Secretarías de Estado Subsecretarías de Estado Secretarías Generales Técnicas Direcciones Generales Organismos Autónomos Entidades Públicas Empresariales

LA DIFERENCIA ENTRE DOMINIO AJENO Y DOMINIO PROPIO.

A diferencia de la confección de otros mapas de servicios de información (a saber bibliotecas, archivos u otros centros de información y documentación que conforman un sistema bibliotecario o archivístico) en esta nueva forma de difusión de información, que sirve además como depósito y sistema de gestión de información, los estudios que se realizan de los sistemas de información *Web* implican una diferencia fundamental y que se caracteriza por el cambio constante. Un sistema de información *Web* se crea, pero a diferencia de un depósito documental

¹ La nueva estructura se publica en el BOE de 6 de agosto de 1996.

² En el estudio se deja fuera el análisis de las subdirecciones generales dentro de los órganos directivos.

³ Ministerio de Asuntos Exteriores. R.D. 1881/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Justicia. R.D. 1882/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Defensa. R.D. 1883/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Economía y Hacienda. R.D. 1884/1996, de 2 de agosto.
Ministerio del Interior. R.D. 1885/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Fomento. R.D. 1886/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Educación y Cultura. R.D. 1887/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Trabajo. R.D. 1888/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Industria. R.D. 1889/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. R.D. 1890/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de la Presidencia. R.D. 1891/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Administraciones Públicas. R.D. 1892/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Sanidad y Consumo. R.D. 1893/1996, de 2 de agosto.
Ministerio de Medio Ambiente. R.D. 1894/1996, de 2 de agosto.

clásico, un servidor *World Wide Web* puede desaparecer en cualquier momento, cambiar su localización física aunque ello sea transparente para el usuario, cambiar de dominio sin por ello cambiar su estructura informativa, cambiar su sistema de recuperación de información, y aún encontrar sus recursos informativos distribuidos en plataformas físicas diferentes.

A lo largo de los análisis efectuados a la Administración General del Estado, se diferencia entre:

- a) presencia en Internet con dominio propio del tipo “<http://www.unidad.es>”, u otros dominios de primer nivel como “org”, “net” y “com”;
- b) y presencia en Internet con dominio ajeno del tipo “[http://www.xxx.es\(org,net,com\)/unidad](http://www.xxx.es(org,net,com)/unidad)”,

Ejemplo de dominio ajeno	Ejemplo de dominio propio
<i>http://www.ctv.es/aeat</i>	<i>http://www.aeat.es</i>

EL MÉTODO DE TRABAJO

A partir de los objetos de estudio que ya se han definido para la AGE, se procede a señalar qué se entiende por presencia institucional en red, y qué se descarta en los análisis semestrales.

En todos los casos sólo se contemplan como páginas *Web* oficiales de las diferentes unidades administrativas aquellas en las que aparece perfectamente reflejada en la página el rótulo o título de la unidad administrativa con su diversa información, y se descartan aquellas páginas donde sólo aparece algún directorio o estructura orgánica de las Administraciones. Será así como se excluyan todas aquellas Administraciones que vienen definidas como mero directorio; o todas aquellas unidades que sólo vienen definidas como mero organigrama.

El trabajo de actualización y revisión semestral se ha realizado de la siguiente manera:

1º. Se comprueba en el Hipercentro de Información Administrativa (HIA) del MAP, la aparición de la presencia en Internet de las unidades ministeriales que se han recogido en las plantillas previas.

2ª. Se accede a las direcciones *Web* de los servicios centrales de los Ministerios (aquellos que tienen presencia) y se comprueba la existencia de los *Web's* de las unidades dependientes evaluadas (secretarías de estado, subsecretarías de estado, etc...)

3º. Para la actualización semestral, se accede a las direcciones *Web* de las unidades que ya disponen de presencia y se comprueba que siguen manteniendo dicha dirección.

4º. Para aquellas unidades que con la actualización anterior se comprueba que han cambiado de dirección *Web*, se actualiza dicho dato en las tablas correspondientes.

5º. Se realiza un recorrido por diferentes índices y catálogos del tipo ole.es, ozu.es, ozu.com, etc...

Los datos se trasladan semestralmente al modelo de tabla que aparece en los resultados (Tabla 3), de manera que la tabla de un semestre recoge la del semestre anterior con la suma del crecimiento del semestre actual.

Los datos se capturan en la segunda quincena de los meses de junio, y diciembre, tal y como se define en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Administración General del Estado. Fechas de recogida de datos		
1997	Junio	Diciembre
1998	Junio	Diciembre
1999	Junio	Diciembre

LAS COMPARACIONES ENTRE MINISTERIOS.

Partiendo del interés por realizar estudios sobre políticas de información, se procede a confeccionar una tabla que trata de realizar un estudio comparativo del impacto de las políticas de información en Internet del conjunto de los gabinetes ministeriales de la AGE. Dichas tablas se realizan una vez recogidos todos los datos de cada semestre. En el cuadro 3 se puede comprobar un modelo del tipo de tabla que se señalamos para estas comparaciones (los resultados reales aparecen en la tabla 7. Y explicamos, a continuación, la estructura y contenido de esta tabla comparativa:

A) En las tres primeras columnas se registra el nombre del Ministerio -1-, el orden establecido en función del presupuesto ministerial de 1998-2-, y el total de unidades objeto de estudio del Ministerio -3-.

B) Las cuatro columnas siguientes señalan, en el caso de las dos primeras el total de las unidades del Ministerio con presencia en Internet -4- y el índice que se establece al dividir el número de unidades que tiene presencia en la Red entre el número total de unidades del Ministerio(5); las dos columnas restantes (6 y 7) reflejan la misma metodología, pero para el total de unidades que disponen de presencia en Internet con dominio propio.

Cuadro 3

1	2	3	4	5	6	7
Junio 1997	Ranking por presupuesto ministerial	Total de unidades de estudio	Total de unidades con Web	Índice	Total unidades Web con dominio propio	Índice
Ejemplo Ministerio 1	1	13	3	0,230	2	0,153
Ejemplo Ministerio 2	2	29	10	0,344	9	0,310
Ejemplo Ministerio 3	3	26	3	0,115	2	0,769

LOS RESULTADOS

Los resultados se pueden observar de dos formas:

1. Un primer tipo de tablas donde se registra el crecimiento y evolución para la totalidad de los ministerios:

- tabla 1
- tabla 2
- tabla 3
- tabla 4
- y tabla 5

2. Y un segundo tipo donde las tablas reflejan los datos para cada Ministerio:

- tabla 6
- y tabla 7

Resultados para la totalidad de los Ministerios españoles.

La tabla 1 presenta el crecimiento semestral para la totalidad de los Ministerios estudiados. La tabla 2 presenta los datos de la tabla anterior, pero distinguiendo entre dominios propios y ajenos. Mientras la tabla 3 refleja a modo de instantánea la situación de la AGE en Diciembre de 1999 (último semestre analizado), con las correspondientes diferencias entre dominios jerárquicos utilizados.

Finalmente las tablas 4 y 5 permiten comprobar en datos porcentuales el tipo de dominio usado.

Tabla 1. Evolución semestral para toda la AGE.

	Número de unidades	Porcentaje
Junio 1997 (n= 275)	71	25.8%
Diciembre 1997 (n= 275)	96	34.9%
Junio 1998 (n= 275)	122	44.3%
Diciembre 1998 (n= 274)	147	53.6%
Junio 1999 (n= 274)	155	56.5%
Diciembre 1999 (n= 274)	167	60.9%

Tabla 2. Evolución semestral para toda la AGE. Por dominios propios y ajenos.

	Junio 1997	Diciembre 1997	Junio 1998	Diciembre 1998	Junio 1999	Diciembre 1999
Total	275	275	275	274	274	274
Con dominio propio	50	57	62	67	70	74
Sin dominio propio	21	39	60	80	85	93

Tabla 3. Datos del último semestre Julio-Diciembre 1999

Total Unidades (n=274)			
	dominio ajeno (A)	dominio propio (P)	Total A+P
es	93	71	164
org	-	3	3
net	-	-	-
otros	-	-	-
Total	93	74	167

Tabla 4. Evolución semestral porcentual por tipo de dominio (ajeno-propio), para toda la AGE.

	II.1997	IV.1997	II.1998	IV.1998	II.1999	IV. 1999
ES AJENO	29,5%	40,6%	49,1%	54,2%	54,8%	55,6%
ES PROPIO	67,6%	57,3%	47,5%	42,8%	42,5%	42,5%
NET AJENO	-	-	-	-	-	-
NET PROPIO	-	-	-	-	-	-
COM AJENO	-	-	-	-	-	-
COM PROPIO	-	-	-	-	-	-
ORG AJENO	-	-	-	-	-	-
ORG PROPIO	2,8%	2%	2,4%	2%	1,9%	1,7%
OTROS AJENO	-	-	-	-	-	-
OTROS PROPIO	-	-	0,8%	0,6%	0,6%	-

Tabla 5 Evolución semestral porcentual por tipo de dominio, para toda la AGE.

	II.1997	IV.1997	II.1998	IV.1998	II.1999	IV. 1999

ES	97,1%	97,9%	96,7%	97,2%	97,4%	98,2%
NET	-	-	-	-	-	-
COM	-	-	-	-	-	-
ORG	2,8%	2,1%	2,5%	2%	1,9%	1,7%
OTROS	-	-	0,8%	0,6%	0,6%	-
T. Ajeno	29,5%	40,6%	49,1%	54,4%	54,8%	55,6%
T.Propio	70,4%	59,3%	50,8%	45,5%	45,1%	44,3%

Resultados para cada uno de los Ministerios españoles.

La tabla 6 nos ofrece, en datos porcentuales, la penetración para cada uno de los Ministerios del uso de sistemas de información a través de plataformas Web, independientemente del tipo de dominio usado. Mientras la tabla 7 presenta un Ranking comparativo entre ministerios, tal y como se ha explicado con anterioridad en el apartado “Comparaciones entre Ministerios”.

Tabla 6. Evolución semestral porcentual para cada uno de los Ministerios.

	II.1997	IV.1997	II.1998	IV.1998	II.1999	IV.1999
Adm. Públicas	9%	27,2%	63,6%	63,6%	63,6%	63,6%
Agricultura	23,5%	23,5%	29,4%	29,4%	29,4%	29,4%
Asuntos Ext.	20%	20%	20%	45%	50%	55%
Defensa	11,5%	11,5%	15,3%	23%	23%	30,7%
Economía	33,3%	54,7%	59,5%	80,9%	80,9%	80,9%
Educación	34,4%	37,9%	42,8%	42,8%	42,8%	60,7%
Fomento	23%	34,6%	42,3%	50%	65,3%	73%
Industria	23,5%	35,2%	35,2%	41,7%	41,7%	41,7%
Interior	64,2%	64,2%	64,2%	64,2%	64,2%	78,5%
Justicia	9%	9%	18,1%	63,6%	72,7%	72,7%
Medio Amb.	21,4%	57,1%	85,7%	85,7%	85,7%	85,7%
Presidencia	41,6%	41,6%	50%	50%	66,6%	66,6%
Sanidad	23%	23%	53,8%	61,5%	61,5%	61,5%
Trabajo y AASS	17,3%	30,4%	52,1%	52,1%	52,1%	52,1%
Total	25,8%	34,9%	44,5%	53,6%	56,5%	60,9%

Tabla 7. Ranking comparativo entre ministerios. Crecimiento real y por dominios propios.

Diciembre 1999	Ranking por presupuesto ministerial	Total de unidades de estudio	Total de unidades con Web	Índice	Total unidades Web con dominio propio	Índice
Sanidad	1	13	8	0,615	2	0,153
Educación	2	28	17	0,607	11	0,647
Defensa	3	26	8	0,307	3	0,115
Fomento	4	26	19	0,730	15	0,576
Trabajo	5	23	12	0,521	5	0,217
Interior	6	14	11	0,785	2	0,142
Economía	7	42	34	0,809	15	0,357
Industria	8	17	7	0,411	6	0,352
Medio Ambiente	9	14	12	0,857	2	0,142
Agricultura	10	17	5	0,294	4	0,235
Justicia	11	11	8	0,727	1	0,090
Asuntos Exteriores	12	20	11	0,55	2	0,1
Adm. Públicas	13	11	7	0,636	2	0,181
Presidencia	14	12	8	0,666	4	0,333

CONCLUSIONES.

Las Administraciones Públicas han encontrado en los procesos de difusión de información a través de Internet y las plataformas Web una forma de llegar al ciudadano a un coste bajo. Así las Administraciones Públicas encuentran un sistema barato y potente de distribución informativa que lleva a ofrecer un sistema a los ciudadanos/clientes de su entorno político-administrativo, pero que también acerca su Administración a ciudadanos de otros entornos geográficos, a saber otros países que pueden recibir un servicio que de otra forma les sería más complicado obtener. Tal vez en este sentido el caso más paradigmático son los servicios que ofrecen los algunos ministerios (Interior o Asuntos Exteriores) que son base informativa para ciudadanos de cualquier lugar del mundo.

La descentralización interna en los procesos de decisión permite un mayor flujo de información. Así, el Web, se convierte en una plataforma que permitirá distribuir información, tanto para el personal de las unidades político-administrativas, como a los ciudadanos.

En el estudio cuyos resultados se ofrecen en esta comunicación, se observa un lento pero constante crecimiento de la presencia institucional en Internet de las unidades pertenecientes a la AGE. Como se puede ver en las tablas 6 y 7 la presencia del conjunto de los organismos de algunos Ministerios (Economía y Medio Ambiente) superaba el 80% a finales del estudio.

En las tablas 2 a 5 podemos observar como el número de unidades que mantienen sistemas de información con dominio propio es importante. Esto indica que las políticas institucionales de presencia en la Red marcan un interés que va más allá de la mera presencia. Si bien, son los organismos autónomos los que más utilizan este sistema.

Sobre el tipo de dominio utilizado, la presencia en Internet se realiza mayoritariamente bajo el dominio ".es". Las tablas 3, 4 y 5 reflejan esta conclusión.

En general, se observa un importante crecimiento y un interés por iniciar políticas de información utilizando Internet. Aunque existen diferencias entre unos Ministerios y otros, la adaptación que realizan las unidades evaluadas a lo largo de la Legislatura se puede considerar como aceptable.