

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN *WEB* COMO ELEMENTOS DE DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO. ANÁLISIS Y EVOLUCIÓN DE LAS PRESTACIONES OFRECIDAS.

Antonio Muñoz Cañavate

Área de Biblioteconomía y Documentación
Universidad de Extremadura

Celia Chain Navarro

Departamento de Información y Documentación
Universidad de Murcia

RESUMEN

El estudio que aquí se propone forma parte de otro mayor acerca de la incidencia de la tecnología *web* en la administración española.

El WWW considerado como sistema de información al ciudadano, supone un cambio revolucionario en los usos informativos de las administraciones, y a la vez un cambio importante en las propias relaciones que los ciudadanos tienen con la administración.

Mediante un análisis de los *webs* públicos que aparecen en la red de los distintos ámbitos de la administración pública podemos saber el grado de desarrollo en el que actualmente se encuentra esta aplicación. En la presente comunicación nos centramos en la Administración General del Estado como objeto de estudio y valoramos su presencia en función de una serie de parámetros. Se presenta una propuesta de reorganización de dominios que permita un mejor acceso y recuperación de la información de la Administración General del Estado.

PALABRAS CLAVE: Internet, Administración General del Estado, España

ABSTRACT

This study is part of another bigger study about the incidence of the technology *web* in the Spanish administration.

The WWW considered as a system of information to the citizen, supposes a revolutionary change in the informative uses of the administrations, and an important change in the relationships of citizens with the administration.

By means of an analysis of the public webs that appear in the net regarding different environments of the public administration, it is possible to know at the moment, the degree of development of this application. In the present communication we are focused on the General Administration of the State and evaluate their presence in function of a series of parameters. We present a recommendation of structuring the system of domains of the web servers of the General Administration of the State.

KEYWORDS: Internet, General Administration of the State, Spain

INTRODUCCIÓN

Desde finales de 1996 los autores están realizando una serie de estudios que tienen como finalidad analizar el uso del World Wide Web como una herramienta enfocada a su aplicación como sistema de información en el ámbito específico de las administraciones públicas. Conocido es que las autoridades públicas necesitan comunicarse con los ciudadanos y que parte del proceso democrático conlleva la comunicación entre administraciones y administrados, que asume que los ciudadanos puedan conocer las realizaciones de las diferentes administraciones y comunicarse con ellas.¹

Diferentes autores reconocen al *web* como un sistema de información que va más allá de un simple servidor informático, ya que interpretan al *web* como un depósito documental que funciona a modo de memoria documental, con tareas que superan la mera publicación para convertirse en un sistema de organización de la información.² El concepto repositorio de información marca una forma de almacenamiento que va más allá del concepto base de datos.³ Partiendo de esta concepción del *web* como sistema de información y asumiendo a las administraciones públicas como entes difusores de información, se estudia el *web* como una entidad de información que permite acercar al ciudadano parte de los contenidos que las administraciones ofrecen tradicionalmente por otros medios.

En los últimos años y fruto de las iniciativas de diferentes organismos han aparecido una serie de proyectos que relacionan la sociedad de la información con el mundo Internet y las administraciones públicas. No es objeto de la presente comunicación realizar un recorrido por los diferentes planes y proyectos establecidos en el mundo, sin embargo sí vamos a destacar la Conferencia Internacional sobre la Sociedad de la Información organizada en febrero de 1995 y auspiciada por el G-7 y la Comisión Europea. Esta Cumbre realizada en Bruselas pone en marcha once proyectos uno de los cuales *Government OnLine* coordinado por la *Central Computer and Telecommunications Agency* del Reino Unido y el *Treasury Board* de Canadá diseñan una estrategia cuyos objetivos esbozan en dos grandes líneas:

1. Reemplazar las comunicaciones basadas en papel por el correo electrónico entre las administraciones y entre cualquier administración y el administrado.
2. Y la creación y desarrollo de servicios interactivos totales, almacenando toda la información administrativas del mundo.

Los subproyectos de *Government On-Line* señalan las pautas que nos ha permitido encarar otro de los objetivos del trabajo, que ha sido definir una plantilla que evidenciase los contenidos informativos de los sistemas de información *web* de los servicios centrales de todas las unidades ministeriales, si bien en esta comunicación sólo se esbozan algunos resultados.

Por otra parte y en España, dentro del marco de la Administración General del Estado (en adelante AGE), la Ley 30/1992, y el Real Decreto 208/1996 de 9 de febrero marcan las pautas que regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano. Precisamente el R.D. 208/1996 crea la Comisión Interministerial de Información Administrativas (en adelante CIIA). La CIIA señala en el documento de trabajo CIIA-PL (97) ² que Internet es el marco idóneo para ofrecer servicios de información administrativa al ciudadano y señala que se debe establecer "una mínima normalización en la elaboración de documentos html" y que el Hipercentro de Información Administrativa (HIA) como catálogo de recursos Internet de las Administraciones Públicas debe convertirse en la referencia de todos los centros de información administrativa de la AGE, y que las páginas *web* de cada Ministerio deben remitir al Hipercentro. En este documento se marcan unas pautas para la elaboración de páginas *web*. Dichas pautas han sido el marco de confección de una plantilla que se ha aplicado a las páginas principales de los sistemas de información *web* de la AGE.

El estudio, por tanto trata de:

1ª Establecer un estudio histórico de la evolución de una tecnología informativa, estableciendo como objeto de análisis un total de 274 unidades.⁵

2ª Partiendo de las normas de confección de páginas *web* para la organización de los diferentes elementos en los sistemas hipertextuales en red de las unidades de la AGE, se aplica un test a 91 unidades en octubre, cuyos gráficos aparecen en anexo. Extraídas del total de 274 y para unidades que disponían de sistema de información *web* varios meses antes, en abril de 1998 (los gráficos aparecen en anexo).

3ª Partiendo de las líneas de trabajo de los subproyectos Government OnLine se establece otra plantilla aplicada a los servicios centrales de los Ministerios. Se muestran los resultados de Octubre de 1998 a los sistemas de información *web* de los 14 ministerios. Si bien se deciden añadir nuevos parámetros que completen el estudio y así marcamos como preguntas del test la existencia de documentos en formato pdf y la existencia de etiquetas descriptivas del contenido de los documentos, concretamente las meta *keywords* y las meta *descriptions*. Si bien en este estudio sólo se presentan los resultados que hacen referencia a la existencia de directorios de información y etiquetas meta.

METODOLOGÍA Y PRIMEROS RESULTADOS

Los estudios realizados durante los años 1997 y 1998 marcan unos resultados interesantes sobre la organización de la información en los servidores *web* de las administraciones públicas españolas, ya que si bien existe un interés por parte de los sistemas directivos de las diferentes administraciones en regularizar su presencia en Internet- el gráfico 1 señala dicha evolución-, a modo global se puede señalar que las políticas informativas en Internet presentan una cierta descoordinación. El rápido acceso a la información institucional y administrativa no siempre sigue las pautas marcadas por la Comisión Interministerial de Información Administrativa. El Documento de trabajo 2 al que se ha hecho referencia con anterioridad marca unas reglas comunes a seguir para toda la Administración General del Estado⁶ - Poner al principio del documento el logotipo de la Unidad Superior y el escudo de España. A continuación aparecerá la identificación de la unidad administrativa.

- Poner un buzón de sugerencia (correo electrónico) para contestar las informaciones, quejas o sugerencias que se produzcan bien de la propia aplicación WWW o de la información en sí misma.

- Poner al final del documento un enlace con el Hipercentro de Información Administrativa (Directorio de Servicios Internet de la Administración Pública)

- Los documentos no deben ser demasiados extensos. Conviene no exceder de 50 Kb.

- Los documentos tampoco deben contener una información demasiado escasa que obligue al usuario a navegar de pantalla en pantalla para conseguir un documento con una sola dirección.

- La información de los documentos debe estar actualizada y poner su fecha de actualización.

- Los documentos no deben contener muchas imágenes puesto que ello implica retraso en la recepción de la información y, por tanto, un mayor coste de conexión, e incluso, algunos equipos, por su baja potencia la imposibilidad de recibirla." . Partiendo de dichas reglas comunes se elabora una plantilla que trata de comprobar el grado de normalización de las páginas principales de 91 organismos públicos de la AGE con presencia en Internet, en base a los siguientes aspectos -los resultados aparecen en las tablas 4y 5 y los gráficos 6 y 7-: a) existencia del logotipo de la unidad superior (parámetro A de la tabla), b) existencia del escudo de España al principio del documento (parámetro B), c) buzón de sugerencias -correo electrónico- (parámetro C), d) enlace al HIA (parámetro D), e) documentos que no excedan de 50 kb (parámetro E) y f) la existencia de una fecha que marque la actualización del documento (parámetro F).

Aplicado el test los resultados demuestran que sobre los siete parámetros aplicados a las 91 unidades el grado de normalización es del 48,4%, destacando como dato interesante la ausencia de la aplicación de la regla que hace referencia al enlace que debe realizarse al HIA (86,8% no la aplican), y cuyo uso supondría la generación de un sistema interconectado de sistemas de información *web* en el marco de las administraciones públicas.

Entre las conclusiones del citado documento de la CIIA se señala " El Hipercentro de Información Administrativa (HIA) debe ser la referencia en Internet para todas las unidades de información administrativa. Por otra parte, por razones de eficiencia, otras centros que tengan página *web* deben limitarse a ofrecer la dirección del HIA", y " Las páginas *web* que elaboren las distintas dependencias de la AGE, deben realizarse de acuerdo con las recomendaciones enunciadas en el punto de elaboración de documentos html"

Los resultados demuestran para un análisis realizado en octubre de 1998 que estos preceptos no se cumplen.

El análisis de los *webs* marca por una parte una evolución constante de la presencia en Internet de las diferentes unidades institucionales de la AGE -tabla 1 y gráfico 1-. Se diferencia entre presencia en Internet con dominio propio del tipo <http://www.unidad.es> y otros dominios de primer nivel, y presencia en Internet con dominio ajeno del tipo <http://www.xxx.es/unidad> -gráficos 2, 3, 4 y 5-.

De la plantilla señalada en la introducción y realizada partiendo de los subproyectos del proyecto marco "Government Online" del G7 señalamos en tabla y gráfico sólo el modelo que hace referencia a los directorios de información al que hemos añadido un análisis para conocer el uso de las etiquetas meta con los parámetros "keywords" y "descriptions" -tabla 6 y gráfico 8-.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Las implicaciones del *web* van mucho más allá de su consideración de plataforma informática, e incluso de simple depósito de información. Jim Falk señala que el *web* provee un nuevo sentido de comunidad que trasciende el estado nación y cambia las identidades nacionales.⁷ Sin embargo, por ahora no vamos a ir tan lejos, y nos quedamos con el *web* como un sistema de información que sirve a múltiples propósitos informativos en la Administración⁸.

El ya conocido documento de la CIIA señala que el uso del *web* tiene enormes beneficios para las administraciones como:

- La reducción de costes asociados con la elaboración y publicación de catálogos, revistas y boletines de información de difusión masiva.
- La mejora de la calidad de la información al permitir una actualización permanente.
- El acercamiento de la Administración al ciudadano a través de un servicio universal de bajo coste.
- La flexibilidad y agilidad en el manejo de información.

Entre los resultados podemos concluir que:

1. La función de organización de la información administrativa que la CIIA había señalado en torno al HIA ha fracasado en sus líneas generales.
2. Se vislumbra un lento pero constante crecimiento de la presencia institucional en Internet de las unidades pertenecientes a la Administración General del Estado.
3. La presencia en Internet se realiza mayoritariamente bajo el dominio de primer nivel es.
4. El número de unidades que mantienen sistemas de información con dominio propio del tipo <http://www.unidad.es> u otro dominio de primer nivel es importante, lo que indica que las políticas institucionales de presencia en la Red marcan un interés que va más allá de tener una simple página, si bien son los organismos autónomos del Estado los que más utilizan este sistema.
5. Las normas que marca la CIIA para la confección de páginas *web* no son seguidas como norma estricta.
6. La descripción del contenido de las páginas *web* de los servicios centrales de los ministerios usando etiquetas meta es prácticamente inexistente.

7. El *web* se vislumbra como un excelente sistema de información al ciudadano y de depósito de información, sin embargo los estudios demuestran un estado inicial todavía poco desarrollado, pero de grandes expectativas.

Entre las recomendaciones señalamos la que hace referencia a una posible reestructuración en el sistema de dominios, y es que un aspecto importante en el acceso y recuperación de la información en Internet se centra en el sistema de dominios y el sistema de referencias recíprocas entre sistemas de información *web*. Un sistema de información *web* bien diseñado puede fallar si su página principal es de difícil acceso al desconocimiento general sobre su existencia. Buenos sistemas de información *web* en la AGE presentan deficientes sistemas de acceso. Partiendo de las recomendaciones emanadas de la Universidad Politécnica de Cataluña⁹ sobre la reorganización del sistema de dominios de la jerarquía principal “*es*” se presenta una recomendación de reorganización del sistema de dominios que forman parte de los *webs* de la AGE, que permita un mayor y más fácil acceso a la información.

www.age.es

www.min.age.es

www.msc.age.es

www.mpr.age.es

a) www.ciemat.min.age.es

b) www.min.age.es/ciemat

El ejemplo mostraría el sistema de dominios de varios ministerios y la reestructuración de las unidades dependientes de dichos ministerios. En el caso del Ciemat dicho dominio no excluiría la existencia de los que ya existen como dominio de segundo nivel bajo la jerarquía principal es (www.ciemat.es) , y ayudaría a conseguir un sistema estructurado de dominios internet en la Administración General del Estado.

RESUMEN PERIODO 1997-1998

Tabla 1

Evolución	1/97	2/97	3/97	4/97	1/98	2/98	3/98	4/98
Total	275	275	275	275	275	274	274	274
En www	49	71	78	96	113	122	134	148

Gráfico 1

Administración General del Estado

Ministerios. Periodo 1997-1998

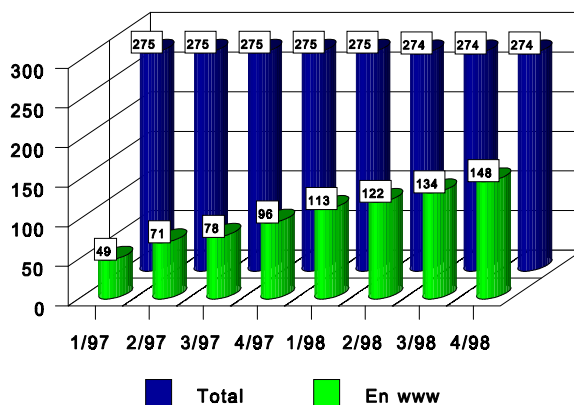


Tabla 2

Evolución	1/97	2/97	3/97	4/97	1/98	2/98	3/98	4/98
Total	275	275	275	275	275	274	274	274
Con dominio propio	41	50	54	57	62	62	62	68
Sin dominio propio	8	21	24	39	51	60	72	80

Gráfico 2

Administración General del Estado

Ministerios. Periodo 1997-1998

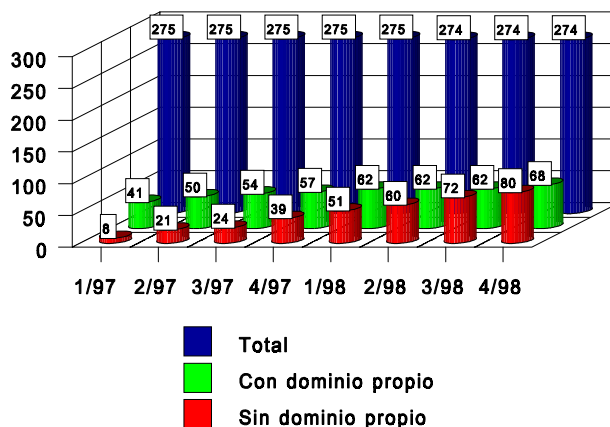


Tabla 3

Evolución	1/97	2/97	3/97	4/97	1/98	2/98	3/98	4/98
Total	275	275	275	275	275	274	274	274
es ajeno	8	21	24	39	51	60	72	80
es propio	40	48	52	55	59	58	58	64
org ajeno	-	-	-	-	-	-	-	-
org propio	1	2	2	2	2	3	3	3
net ajeno	-	-	-	-	-	-	-	-
net propio	-	-	-	-	-	-	-	-
IP ajeno	-	-	-	-	-	-	-	-
IP propio	-	-	-	-	1	1	1	1

Gráfico 3

Administración General del Estado

1997-1998. Evolución de los dominios ajenos y propios

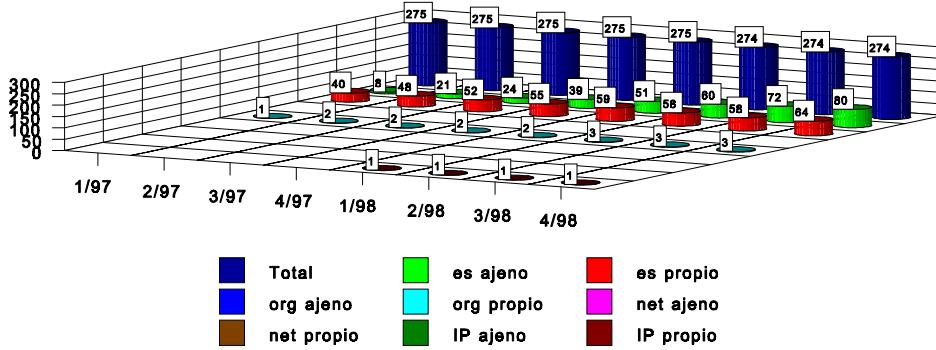


Gráfico 4

Administración General del Estado. Diciembre 1998

Dominios de primer nivel

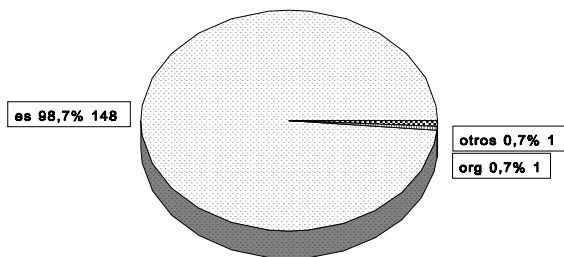
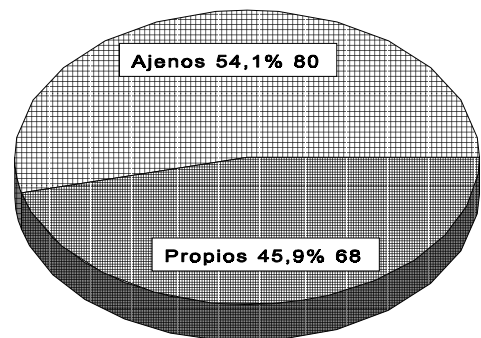


Gráfico 5

Administración General del Estado

Diciembre 1998. Dominios ajenos y propios



OCTUBRE 1998

Tabla 4

Parámetros	A	B	C	D	E	F
Total	91	91	91	91	91	91
Sí cumplen	58	53	69	12	51	21
No cumplen	33	38	22	79	40	70

Gráfico 6

Administración General del Estado

Octubre 1998. Normas aplicadas siguiendo directrices de la CIIA

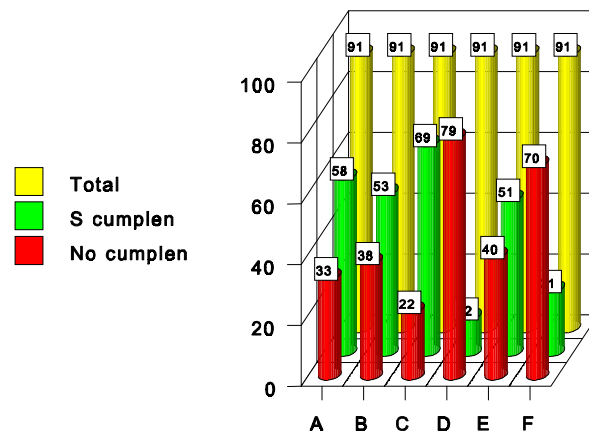


Tabla 5

	Total
Normalizados	264
Sin normalizar	282

Gráfico 7

Administración General del Estado

Porcentajes de normalización en las páginas principales

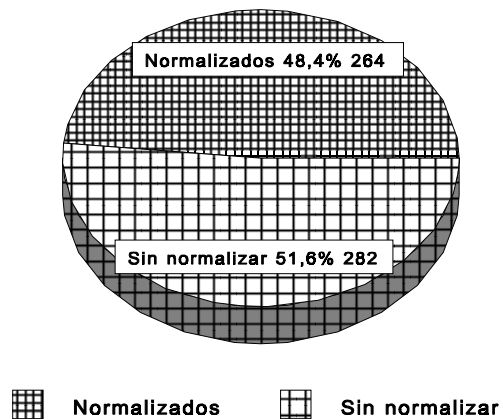


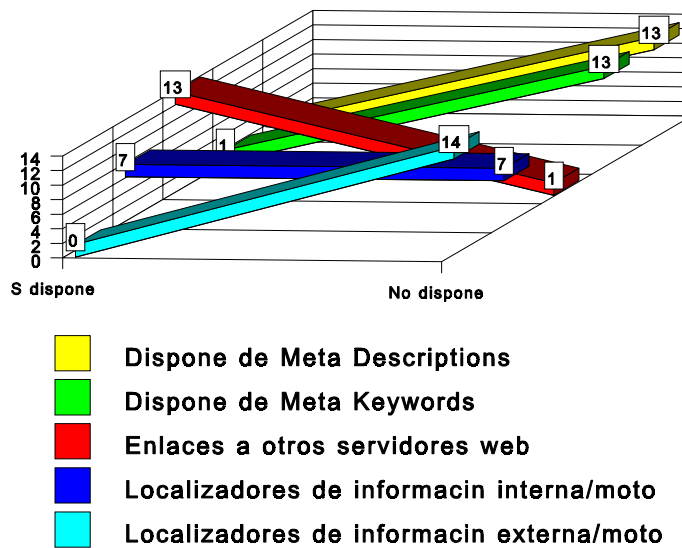
Tabla 6

Localización de información y descripción de contenidos por etiquetas meta	Sí dispone	No dispone
Dispone de Meta Descriptions	1	13
Dispone de Meta Keywords	1	13
Enlaces a otros servidores web	13	1
Localizadores de información interna/motores de búsqueda	7	7
Localizadores de información externa/motores de búsqueda	0	14

Gráfico 8

Administración General del Estado

Servicios Centrales de los Ministerios



Referencias

- [1] Gill, Harjinder S. y Yates-Mercer, Penelope. The dissemination of information by local authorities on the World Wide Web. *Journal of Information Science*, 24 (2), 1998, p. 105
- [2] García Marco, Francisco Javier. Servicios de información en la World Wide Web: relevancia, planificación y diseño. En Baró i Queralt, J.; Cid Leal, P. (ed.). *Anuario SOCADI de Información y Documentación: 1997*. Barcelona: SOCADI, 1997, 83-93
- [3] Tramullas Saz, Jesús. Recuperación de la información en el World Wide Web: planteamiento, herramientas y perspectivas. En Baró i Queralt, J.; Cid Leal, P. (ed.). *Anuario SOCADI de Información y Documentación: 1997*. Barcelona: SOCADI, 1997, 137-145
- [4] La información administrativa de la AGE en Internet. La intercomunicación electrónica de las Oficinas de Información. <http://www.map.es/directorio/map/cia/pl2.htm> (visitado el 28 de abril de 1997)
- [5] Este análisis se centra en los servicios centrales de los ministerios, las secretarías y subsecretarías de estado, las direcciones generales y los organismos autónomos. Estos últimos se clasifican en organismos autónomos, entidades gestoras de la seguridad social y entidades públicas empresariales.
- [6] El punto 8 del Documento de Trabajo CIIA-PL (97) 2. La Información administrativa de la AGE en Internet, señala que "*para la elaboración de documentos html y para que puedan ser leídos por todos los usuarios de Internet es necesario que existan unas reglas comunes para toda la AGE:*
- [7]
- [8] Falk, Jim. The meaning of the web. *The Information Society*, 14, 1998, 285-293
- [9] Para conocer los contenidos informativos que pueden distribuir las administraciones se puede consultar el trabajo de José Antonio y María Jesús Merlo Vega. Servicios de información en línea para el desarrollo local. En *Jornadas Españolas de Documentación Automatizada* (6. 1998. Valencia), 587-596
- [10] Ardaiz, O.; Navarro, L.; Rodríguez, G.; Serra, A. y Turró, J. Localnet: Arquitectura de la plataforma de integración de servicios locales de información. *Boletín de la red nacional de I+D, RedIRIS*. nº 46-47, 15-22