

SOPORTE, PRODUCCIÓN, INFORMACIÓN, GESTIÓN ADMINISTRATIVA Y ARCHIVOS (SPIGA) EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS¹

Alfonso Díaz Rodríguez e Ignacio Díaz Rodríguez

Una necesidad común a todas las administraciones públicas, independientemente de su ámbito geográfico de actuación (local, regional, estatal o supraestatal), es dar una respuesta ágil, integral y eficaz a su producción administrativa entendida ésta como el conjunto de tareas administrativas vinculadas entre sí como una única unidad de actuación que se realiza por parte de una Administración Pública con la finalidad de adoptar una resolución. La consecución de esta respuesta ágil se ve dificultada por la general desintegración de los sistemas de información empleados en las distintas gestiones que componen la producción administrativa de una Administración Pública cualquiera (registro de entrada/salida, gestión de expedientes, gestión archivística, gestión documental,...) y por la ausencia de bases de datos corporativas que proporcionen los datos únicos necesarios del interesado, del territorio, del servicio solicitado o de la organización.

A esta necesidad se le añade la divergencia entre hacer operaciones con la Administración Pública en el mundo real y actuar como ciudadano o como empresa en el mundo «virtual» que está haciendo que se preste mucha atención al nivel de incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los modelos de prestación de servicios de las Administraciones Públicas.

De entre las gestiones que componen la producción administrativa, la gestión de expedientes ha sido considerada, generalmente, como la de mayor dificultad a la hora de dotar de una solución tecnológica completa, flexible y en un razonable plazo de tiempo.

Sin tener adecuada y completamente resuelta la gestión de la producción administrativa no se tiene la información requerida para adoptar las medidas necesarias que mejoren la calidad de los servicios que la

Administración presta y optimizen los recursos humanos disponibles. Igualmente, si no está resuelta la gestión de expedientes no se tiene resuelta, de manera global, la producción administrativa.

En la Administración del Principado de Asturias y partiendo de esta realidad se decidió, apoyándose en experiencias propias y ajenas, iniciar en el año 2000 una nueva vía para mejorar su producción administrativa que se aleja, en el concepto y en la práctica, de las iniciadas por otras administraciones públicas españolas y que pueden considerarse, sin lugar a dudas, costosas, lentas y parciales.

La plataforma SPIGA (plataforma de Soporte, Producción, Información y Gestión Administrativa) obtenida como resultado del esfuerzo desarrollado desde el año 2000 pretende dar respuesta a los múltiples requisitos que se exigen a la producción administrativa en la actualidad, facilitando la implantación de la administración electrónica, e impulsando la gestión del conocimiento, entendida esta última como la información veraz, contrastada, fiable y única que surge de la combinación de los procesos administrativos y los sistemas de información.

El propio modelo conceptual de SPIGA parte de premisas no consideradas con anterioridad por otras soluciones entre las que se encuentran:

- Explotación de bases de datos corporativas (terceros, territorio, organización y servicios) que facilitan el dato único.
- Consideración del ciclo productivo completo desde el registro de entrada/salida hasta la gestión archivística propia del Sistema de Archivos de la Organización.
- Agilidad y rapidez en la puesta en producción de los procesos productivos.

¹ Ponencia de la preconferencia del DLM-Forum. Barcelona, 6-8 Mayo 2002: Acceso y preservación de la memoria electrónica: mejores prácticas y soluciones.

- Recogida de toda la información y documentación electrónica necesaria para producir y para gestionar.
- Sustitución del soporte papel por el magnético y la firma manuscrita por la electrónica.
- Consideración de cualquier canal de interacción con el interesado incluido Internet.
- Recogida y aprovechamiento del conocimiento sobre los procedimientos y su tramitación.

1. Producción administrativa electrónica

La convergencia, cada vez más acentuada, entre las tecnologías de la información, de las telecomunicaciones y de los contenidos está configurando el entorno económico-social del siglo XXI. En este contexto, las Administraciones públicas se ven obligadas a tener en cuenta en su manera de relacionarse con los ciudadanos, con las empresas y con otras administraciones las nuevas posibilidades que se ofrecen (Internet, telefonía, ...) empujadas por la activa adaptación del sector privado y de los propios ciudadanos.

La prestación de servicios de la Administración «en línea» ocupa ahora un lugar destacado en el discurso político. Las Administraciones Públicas reconocen las importantes ventajas que se pueden obtener al trasladar a Internet los servicios tradicionalmente basados en papel y prestados presencialmente. Igualmente, los gobiernos son conscientes de que estos servicios deben estar centrados en el ciudadano, deben ser eficaces en términos de costes, fáciles de utilizar y deben añadir valor para los ciudadanos, las empresas y los propios gobiernos.

La Administración electrónica, incluye como concepto la teletramitación de asuntos, en sentido amplio (consultas y actuaciones) realizada a través de técnicas multicanal.

En el informe de evaluación comparativa de la acción eEurope, COM(2002) 62 final, se cita expresamente que «desde el punto de vista de la demanda, los servicios de la administración son uno de los principales sectores de información solicitados por los usuarios de Internet. Casi la mitad de los usuarios europeos de Internet han visitado los sitios de la administración. Pero la mayoría se limita a obtener información o a descargar formularios. Menos de un 10% de los usuarios ha presentado formularios. Los servicios de la administración deberían convertirse en servicios administrativos plenamente interactivos lo antes posible.»

No obstante, ¿qué progresos reales se han hecho en el desarrollo de la denominada Administración Electrónica?

La puesta en práctica de la Administración Electrónica requiere tener preparada la producción admi-

nistrativa para este nuevo entorno. Esta puesta en práctica es mucho más compleja que ofrecer descargas por Internet de modelos normalizados de solicitud o el envío de esos modelos cubiertos por correo electrónico. La reivindicación de que la prestación de servicios públicos no lleve inherente molestias innecesarias en desplazamientos físicos, costes económicos así como retrasos y pase a ser «en línea» suele ignorar la complejidad de los problemas organizativos internos, procedimentales, reglamentarios, legales y técnicos a los que se enfrentan los gobiernos a la hora de modificar sus modelos de prestación de servicios.

En términos generales, la mayoría de los gobiernos y Administraciones que han dado pasos hacia la Administración Electrónica reconocen la complejidad del proceso de cambio.

En numerosos casos se ha producido una única adaptación del «front office» de la Administración incorporando el canal Internet a la oferta de canales posibles de prestación de los servicios. El esfuerzo de adaptación consiste, en estos casos, en diseñar y poner en funcionamiento un «portal» en Internet con las funcionalidades máximas posibles sin que este esfuerzo de adaptación afecte a la organización o a los propios procesos y sistemas internos.

La nueva forma de relación entre administraciones, empresas y ciudadanos se apoya en el formato electrónico (documentos, firmas y sellos de tiempo electrónicos, ...) por lo que toda adaptación debe pasar por preparar el «back office» de manera integral para esas nuevas condiciones.

Es evidente que la compleja adaptación de la Administración a este nuevo entorno debe iniciarse en sus procesos y gestiones internas pues un «front office» adecuado con un «back office» inexistente o no preparado no deja de ser una fachada sin contenido.

La solución por la que ha optado la administración del Principado de Asturias se centra en ofrecer el mejor servicio al ciudadano de la manera más eficaz y eficiente considerando desde su concepción el trabajo con documentación y procesos electrónicos. Esta consideración facilita enormemente la explotación máxima de los canales de prestación de servicios menos aprovechados en la actualidad como son el canal telefónico e Internet.

Las distintas actividades emprendidas por el Gobierno del Principado de Asturias para dotarse de una auténtica Administración Electrónica con un «back office» preparado y un Servicio de Atención al Ciudadano, SAC, que haga de «front office» de esa Administración han sido:

- Definición del nuevo modelo de gestión de la Administración del Principado de Asturias que incluye la separación de las unidades administrativas productivo-

ras de la unidad (SAC) que hace entrega del servicio y que debe dotarse de herramientas adecuadas para controlar, en todo momento, el estado de la producción administrativa.

- Integración natural de todas las gestiones relacionadas con la producción administrativa y su preparación para trabajar con documentación y procesos electrónicos: plataforma SPIGA.

- Desarrollo y dotación de la plataforma tecnológica y operativa necesaria para disponer de un adecuado «front office» multicanal: Servicio de Atención al Ciudadano.

- Elaboración de la necesaria normativa reguladora interna que posibilite el proceso de cambio iniciado: Norma reguladora de la utilización de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, tanto por la Administración del Principado de Asturias en el desarrollo de su actividad y en el ejercicio de sus competencias, como por las personas físicas o jurídicas en sus relaciones con aquella.

- Definición y desarrollo de una Política Integral de Seguridad de los sistemas de información de la Administración del Principado de Asturias.

Las premisas de partida que de forma ineludible se consideraron en el desarrollo de la producción administrativa electrónica que está siendo utilizada en la Administración del Principado de Asturias podrían resumirse en:

- Inclusión del ciclo administrativo completo desde el registro (virtual o presencial) pasando por la gestión de expedientes administrativos hasta la transferencia y gestión archivística en el Sistema de Archivos de la Organización. (Véase la figura 1.)

- Preparación para el trabajo con documentos electrónicos de todas las gestiones implicadas tanto en generación, incorporación y recuperación.

- Transferencia de toda la información electrónica entre las distintas gestiones, desde la gestión de registro a la gestión de expedientes y desde ésta a la gestión archivística.

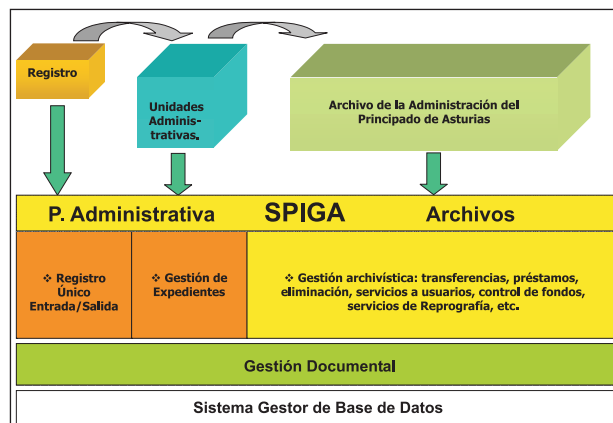
- Automatización máxima de la generación de documentación administrativa electrónica a partir de la información recogida en las estructuras de datos.

- Gestión documental de la información electrónica generada y recogida.

- Normalización de la información corporativa en base al trabajo con bases de datos corporativas de terceros (personas físicas y jurídicas), territorio, organización y servicios con lo que se consigue el dato único y fiable.

- Preparación para realizar actividades de comunicación/notificación o transacciones completas con los interesados utilizando múltiples canales como Internet o el telefónico.

Figura 1. Ciclo administrativo completo



- Empleo de tecnología Web en todas las gestiones dejando como alternativa la tecnología cliente-servidor.

- Plataforma tecnológica única basada en estándares del mercado.

- Recogida y aprovechamiento del conocimiento sobre los procedimientos y su tramitación.

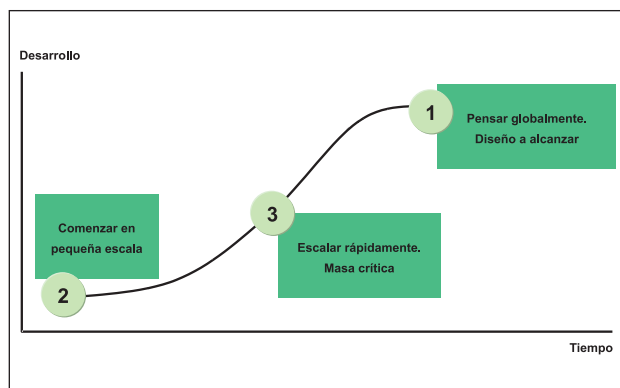
Estas premisas no aseguran que la integración de gestiones sea de rápida y sencilla implantación generalizada en una Administración Pública, cuestión ésta de suma importancia. La Administración Electrónica no debe quedar en la preparación parcial de la producción de una Administración Pública sino que debe recoger la totalidad de su actividad administrativa.

Las características de la plataforma SPIGA, implantada en la Administración del Principado de Asturias, posibilita la gestión bajo la misma plataforma de toda la producción administrativa en un plazo de tiempo razonable sin necesidad de un gran contingente de recursos humanos, así como la unicidad de gestión administrativa relacionada con el servicio prestado, la normalización de los procesos productivos de una manera natural sin producir trastornos en la Organización, y la racionalización de dichos procesos en base al conocimiento obtenido de los mismos.

SPIGA ofrece igualmente la posibilidad de reemplazar cualquier actividad basada en el soporte papel y que utiliza el canal presencial o el correo ordinario por una actividad que se documenta en formato electrónico sobre soporte magnético y que puede utilizar el canal Internet.

En este complejo proceso de cambio debe tenerse en cuenta, desde la definición del modelo conceptual, la participación de los responsables de la custodia y gestión de la información una vez que se archiva, lo que significa la plena participación de los archiveros en este cambio lo que aporta un valor añadido cuantificable a la racionalización de los procesos de gestión administrativa. SPIGA ayuda a coordinar, regular y normalizar el tratamiento archivístico por parte de las uni-

Figura 2. Estrategia de implantación de la Plataforma SPIGA



dades de gestión y suministra herramientas para canalizar los procesos de gestión archivística, comenzando por la transferencia ordenada entre las Consejerías y el Servicio de Archivos Administrativos y Documentación del Principado de Asturias. No sólo se trata de reemplazar, parcial o totalmente, el soporte papel por el soporte magnético y el formato electrónico sino que se deben resolver cuestiones como acceso, conservación, difusión, etc. de estos documentos a lo largo del tiempo.

Un requerimiento que se ha hecho a la plataforma SPIGA desde el Sistema de Archivos Administrativos y que se ha tenido en cuenta ha sido la no duplicidad de tareas de gestión, ni de informaciones residentes en el sistema de producción administrativa, de tal forma que una vez que los documentos producidos son transferidos al Sistema de Archivos y comienza su tratamiento específico, no se tengan que incorporar elementos de información a las descripciones pues ya han sido introducidos previamente. En este sentido, se ha incorporado en la definición de los procedimientos administrativos elementos de análisis documental, de tal forma que en las transferencias de documentos éstos vengán perfectamente identificados, definida la serie documental, incorporada la normativa aplicable a cada procedimiento, reseñados los documentos básicos que configuran cada procedimiento. Se ha incorporado igualmente en la definición de los procedimientos su valoración administrativa y jurídica que la realizan los gestores para dar de alta en la plataforma un nuevo procedimiento.

En la implantación o despliegue de la plataforma SPIGA como solución a la producción administrativa electrónica de la Administración del Principado de Asturias se está siguiendo fielmente la estrategia aconsejada para la implantación de la Administración Electrónica pues es aplicable perfectamente. Esta estrategia se muestra gráficamente en la figura 2.

Para el desarrollo e implantación de SPIGA se ha partido de un diseño inicial ambicioso pero práctico y

alcanzable, se empezó a implantar de manera controlada con la intención de validar la plataforma y una vez validada y probada se está expandiendo por toda la organización de una manera rápida.

2. Producción administrativa electrónica en la Administración del Principado de Asturias: SPIGA

En el año 2000, el Gobierno del Principado de Asturias aprobó la implantación de un Modelo de Gestión que, mediante la modernización y la mejora de la calidad de la Administración del Principado de Asturias, sirva de instrumento para acercar la Administración a los ciudadanos y prestarles, mediante una gestión más ágil y eficaz, unos servicios de calidad que den plena satisfacción a sus demandas.

Este Modelo de Gestión se caracteriza, entre otros, por los siguientes elementos:

1. Una función de entrega o prestación de servicios administrativos de calidad a los ciudadanos, a desarrollar, con carácter general, por parte de una unidad especializada (Servicio de Atención al Ciudadano), común a toda la Administración del Principado de Asturias, y encargada de gestionar y optimizar los diversos canales de comunicación y relación con los ciudadanos (presencial, telefónico, Internet, etc.).

2. Una función de producción de servicios públicos en cuyo seno se implanten adecuados sistemas de gestión, información y seguimiento, junto con objetivos concretos de mejora continua en la calidad de cada bien o servicio público destinado a satisfacer el interés general y las necesidades de los ciudadanos.

En definitiva, se aprobaba la distinción entre la función de producción de servicios por parte de las unidades productoras con su «back office» y la función de entrega o prestación de dichos servicios con su «front office» multicanal.

Para dotarse de un «back office» sólido, práctico y con futuro se decidió implantar, con carácter general en toda la organización, una herramienta que permitiese a la Administración del Principado la integración de toda su actividad administrativa, sirviese de soporte adecuado para el desarrollo de sus procesos y proporcionase información suficiente, desde una perspectiva tanto interna como externa, de la gestión realizada.

Más concretamente, el proyecto se planteó como un proceso de selección, parametrización y adaptación a la Administración del Principado de Asturias de una herramienta para la gestión y el conocimiento de la producción administrativa que proporcionase las siguientes utilidades:

- Servir de soporte a la operativa administrativa interna, manteniendo no obstante la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación a las situaciones y circunstancias particulares.

- Generar información integrada de la actividad realizada, adaptada en cada caso a las necesidades de los diversos niveles de la organización y con especial atención a las necesidades del nivel directivo.

- Dar respuesta segura y normalizada, y desde cualquier punto y canal de atención al ciudadano, a sus demandas de información particular.

- Reducir y simplificar los procesos que se llevan a cabo en la organización, entendiendo por proceso el conjunto de actividades lógicamente relacionadas que a partir de ciertos «inputs», crea un producto de valor añadido para su destinatario, ya sea este interno o externo a la organización.

- Integrarse con otras herramientas de gestión y, especialmente, con el Registro y la gestión documental y archivística del conjunto de la organización.

La novedosa materialización de esta solución fue encargada a un socio tecnológico nacional con tecnología propia y capacidad contrastada que compartió el riesgo y coste de esta solución. La plataforma obtenida se apoya en herramientas comerciales del socio tecnológico con amplia implantación en el mercado con lo que se asegura su futuro desarrollo como producto comercial.

La preparación de SPIGA, desde su concepción, para trabajar en el entorno Internet y con documentación en formato electrónico está favoreciendo el desarrollo de la Administración Electrónica del Principado de Asturias y, como consecuencia, el de la Sociedad de la Información en nuestra comunidad autónoma.

En la figura 3 se muestra el papel de SPIGA dentro del modelo de gestión de la Administración del Principado de Asturias.

Las realidades asumidas de partida para el establecimiento del modelo conceptual fueron:

- No existe, en la realidad, el procedimiento administrativo claramente definido que se pueda reglar dentro de un flujo concreto

- La producción administrativa tal cual se realiza en la actualidad es

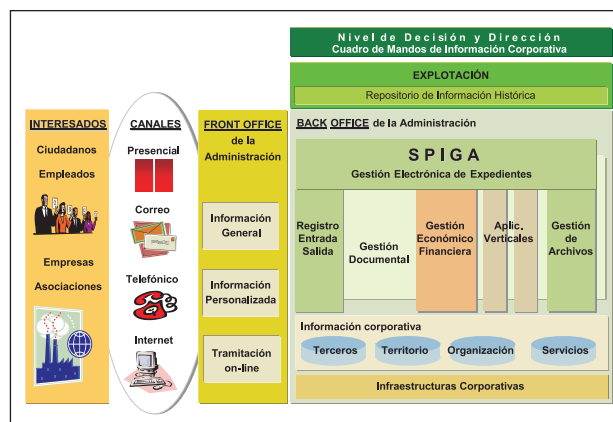
- una carga excesiva de trabajo;
- una duplicación de esfuerzos y tareas;
- un cuello de botella en la prestación del servicio;
- causa de descoordinación y desinformación.

- No facilita el conocimiento de los recursos humanos necesarios ni la obtención de indicadores de gestión

- Obstaculiza la implantación de la Administración Electrónica

La solución implantada en la Administración del Principado de Asturias se aleja de la vía que afronta

Figura 3. SPIGA en el modelo de gestión de la Administración del Principado de Asturias



cada procedimiento administrativo como un proyecto particularizado, reglando con una herramienta workflow generalista un proceso que no sigue una regla fija, con lo que ello representa de proyecto con un alto riesgo de fracaso, costoso y dilatado en el tiempo. Teniendo en cuenta que cualquier Administración Pública gestiona varios cientos de procedimientos administrativos correspondientes a varios cientos de servicios, esta vía es muy poco práctica y realista.

El modelo conceptual de SPIGA parte de premisas no consideradas con anterioridad por otras soluciones entre las que se encuentran:

- Explotación de bases de datos corporativas (terceros, territorio, organización y servicios) que facilitan el dato único.

- Consideración del ciclo productivo completo desde el registro de entrada/salida hasta el archivo histórico.

- Máxima flexibilidad para definición y mantenimiento de procesos productivos en base a la no consideración de parametrizaciones rígidas.

- Agilidad y rapidez en la puesta en producción de los procesos productivos.

- Normalización y racionalización de los procesos productivos sin actuaciones traumáticas en base a la definición y validación con los propios gestores de modelos genéricos de procedimientos (series generales en el caso del archivo).

- Recogida de toda la información y documentación electrónica necesaria para producir y para gestionar.

- Explotación del conocimiento que se va adquiriendo y que retroalimenta al sistema de gestión.

- Consideración de cualquier canal de interacción con el interesado incluido Internet.

El modelo conceptual de la plataforma SPIGA se sustenta sobre cuatro pilares fundamentales como son las bases de datos corporativas de Terceros (personas físicas y jurídicas), Territorio, Servicios (inventario de procedimientos administrativos) y Organización.

Figura 4. Modelo conceptual de la Plataforma SPIGA



En la figura 4 se muestra gráficamente el modelo conceptual de SPIGA en cuanto a estos cuatro pilares.

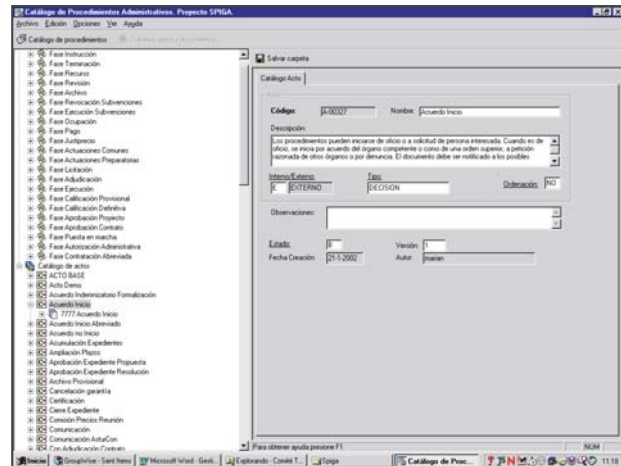
SPIGA, en la actualidad, incluye:

- Dato único de tercero (indispensable para implantar la Administración Electrónica), de territorio, de unidad administrativa de la organización,...
- Integración completa de las gestiones de registro entrada/salida, de expedientes, archivística y documental con transferencia automática de información electrónica.
- Abstracción de la tramitación administrativa (procedimientos administrativos, fases, actos, documentos electrónicos...)
- Flexibilidad absoluta para parametrizar, producir y adaptar un procedimiento administrativo basada en una estructura dinámica de información sobre procesos administrativos.
- Agilidad y mínimo esfuerzo para poner en producción un procedimiento administrativo.
- Recogida de la información necesaria en cada procedimiento administrativo para tramitación y gestión.
- Preparación para la creación, captura y recuperación de documentos electrónicos en cualquiera de las gestiones.
- Breve aprendizaje, facilidad de uso y mínimo mantenimiento.
- Posibilidades máximas de integración con otros sistemas de gestión como CRM (gestión de la relación con los ciudadanos), contable, tributaria, datawarehouse, etc., en base a automatización.
- Preparación para la incorporación de funcionalidades de firma electrónica avanzada.
- Tecnología Web.

A la Administración, SPIGA ofrece:

- Un cuadro de mando para la dirección a medida de las necesidades de conocimiento.
- Normalización en base a la parametrización de tipologías genéricas de procedimientos.
 - Autorizaciones y licencias.
 - Subvenciones y ayudas.

Figura 5. Interface de administración



- Sancionadores.
 - Expropiaciones forzosas.
 - Contratos...
 - Información sobre lo tramitado y su estado.
 - Información general y específica del expediente.
 - Documentos electrónicos administrativos producidos y documentos escaneados.
 - Plazos y situación administrativa...
 - Determinación y eliminación de cuellos de botella (reingeniería)
 - Conocimiento sobre la relación producción administrativa-recursos humanos
 - Conocimiento sobre la calidad de la actividad administrativa realizada.
- Al usuario del sistema, SPIGA ofrece:
- Soporte.
 - Normativa e información de interés del procedimiento.
 - Plena integración con la ofimática utilizada.
 - Control sobre la producción (plazos, actos...).
 - Tramitación flexible y automatizada.
 - Automatización de la generación de documentos administrativos.
 - Automatización de acciones relacionadas (registro de salida, transferencias y petición de préstamo al archivo...)
 - Localización rápida de la información del expediente independientemente de su estado administrativo (en instrucción, archivado...)

Los elementos que maneja SPIGA para parametrizar, de una manera sencilla y ágil, un procedimiento administrativo son:

1. Información de carácter general del expediente administrativo (número de referencia, fecha apertura...).
2. Información específica relacionada con el procedimiento particular (importe solicitado de la subvención, partida presupuestaria...).

Figura 6. Interface de administración

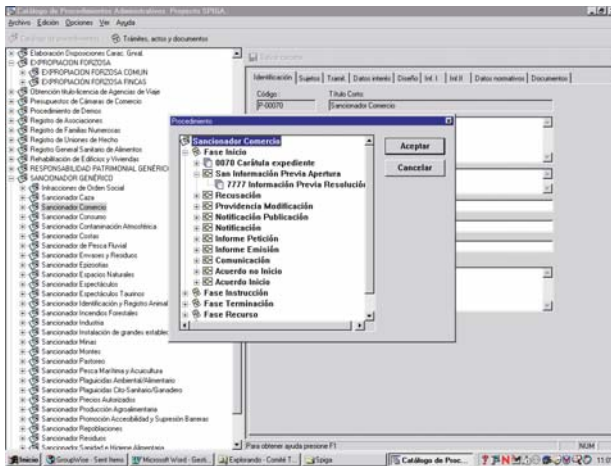
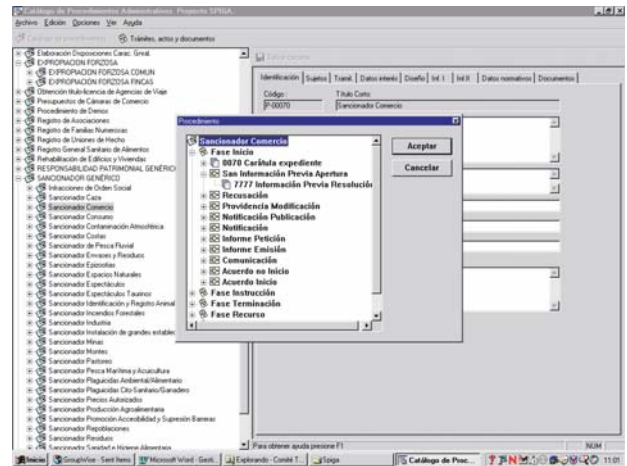


Figura 7. Interface del usuario de SPIGA



3. Relación de Fases-Actos-Documentos Administrativos para la que se utiliza un catálogo modificable de fases administrativas (Iniciación, Instrucción, Revisión, Archivo...), un catálogo modificable de actos administrativos (Requerimiento de documentación, Propuesta de Resolución, Informe Técnico...) y los documentos administrativos electrónicos particulares que se producen en el procedimiento. En las figuras 5 y 6 se muestra la interface de administración de procedimientos, fases, actos y documentos administrativos.

En la actualidad SPIGA se encuentra probado y validado en todas las Consejerías de la Administración del Principado de Asturias y en fase de rápida expansión

en toda la administración autonómica. Dos Consejerías (Industria, Comercio y Turismo y Administraciones Públicas y Asuntos Europeos) tienen actualmente bajo SPIGA toda su actividad administrativa y una tercera está iniciada.

Desde el mes de junio de 2001, se han puesto en producción más de 230 procedimientos administrativos con un número de usuarios que supera los 150. La figura 7 muestra el único interface que tiene el instructor tanto para consultar las solicitudes y escritos presentados a través de registro de entrada dirigidos a su unidad administrativa así como para tramitar sus expedientes.