

Los sistemas integrados de información como instrumento para la toma de decisiones públicas : el caso del gobierno catalán

Marc Oró i Vendrell

1.- Introducción

El Plan CAT21, concebido como un plan estratégico de modernización de la administración pública del Gobierno de Cataluña, ha basado desde un principio la gestión del cambio en lo que hemos denominado las *palancas* de dicho cambio. Estas palancas se caracterizan por su elevada motricidad, es decir, porque su modificación, en un sentido u otro, es capaz de generar importantes efectos de arrastre sobre el conjunto de la organización. Dicho de otro modo, son las variables más estratégicas lo cual no quiere decir que no existan otros aspectos fundamentales e, incluso más importantes, pero sobre los cuales es extremadamente complicado intervenir de forma directa.

Algunas de estas palancas son internas pues se basan en el reposicionamiento de algunos elementos clave de la organización pública como son los servidores públicos, los sistemas de información y el presupuesto. Otras son externas, es decir, afectan la relación de la administración pública con su entorno, ya sean organizaciones sociales, públicas o privadas, o directamente con cada ciudadano. Las dos palancas externas que se han definido son la participación ciudadana y la coordinación con el resto de agentes sociales.

2.- Los sistemas de información como palanca del cambio organizativo

Cuando hablamos de sistemas de información nos referimos al conjunto de procesos y sistemas de gestión del conocimiento así como a las nuevas tecnologías asociadas. En otros términos se podría hablar de “sistemas de gestión del conocimiento”. De hecho estos sistemas se caracterizan por la combinación de un marco cada vez más amplio y menos jerárquico de gestión del conocimiento con la potencia de las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). El resultado es la posibilidad de contar con potentes instrumentos de gestión de la información (cuadros de mando o técnicas aplicadas de “business intelligence”). De este modo, la administración pública se convierte en un nódulo más de la red global de difusión del conocimiento y la información al mismo tiempo que internamente configura su propia red.

Hay que considerar que la tecnología ya no es un factor estratégico en las organizaciones sino básicamente infraestructura. Prueba de ello es que no es ya un recurso escaso a niveles de inversión suficientes. Tal como argumenta Nicholas Carr, cuando un recurso se convierte en imprescindible, o sea en infraestructura, no es que tenerlo sea una ventaja, sino que no tenerlo es una desventaja.

Una red de información y comunicación coordinada aumenta la eficacia de la acción pública mediante la acumulación de conocimiento y, al mismo tiempo, mejora la eficiencia reduciendo los costes de formación de la toma de decisiones. La elevada capacidad transformadora derivada de su aplicación intensiva en ámbitos fundamentales en la

prestación de bienes y servicios públicos, incide en:

- la coordinación de las políticas pública
- la mejora de los procesos de toma de decisiones
- la evaluación de las políticas públicas
- la comunicación a la ciudadanía de la acción pública
- el aprovechamiento por parte de la organización de las capacidades y conocimientos de los trabajadores públicos
- el intercambio de conocimiento entre las diferentes unidades
- la introducción de nuevas técnicas de gestión

3.- La difusión tecnológica, un arma de doble filo

Los espectaculares avances en las herramientas informáticas de gestión de la información acompañados de un abaratamiento sucesivo de estas tecnologías han motivado que las organizaciones en general, y las administraciones públicas en particular, hayan visto en ello una respuesta a algunas de los problemas crónicos que vienen arrastrando. En particular, estas herramientas abren la ventana a un amplio abanico de posibilidades de control y coordinación por parte de unidades de tamaño reducido que, de otro modo, eran incapaces de ejercer dichas funciones. Sin embargo, la proliferación y el uso de de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación conlleva algunas tensiones en el seno de las grandes organizaciones. En la mayoría de ellas éste es un problema que ha sobrevenido en los últimos tres o cuatro años pero que se agudiza día a día. El motivo hay que achacarlo al descenso de los costes de adquisición e implantación de las nuevas tecnologías y, sobretodo, de los programas *integradores* que permiten la conexión de datos entre programas tecnológicamente diferentes. Ello provoca que ya no sea necesario efectuar grandes inversiones y conseguir que toda la organización se desplace hacia una plataforma tecnológica concreta. Tan sólo hace falta conseguir enlazar los sistemas ya existentes en una red interna.

Los problemas planteados a raíz del uso intensivo de la nueva generación de tecnologías de la información son múltiples aunque intentaremos referir aquí los más frecuentes:

- *el sesgo entre la capacidad de tratar la información y la dificultad de obtener la información básica*

El desarrollo de los sistemas de tratamiento de la información no ha ido parejo a la difusión de las capacidades de obtener información. En algunos casos porque no se ha puesto en ello el suficiente empeño, en otros porque los procesos de generación de datos útiles, por ejemplo, los derivados de encuestas de satisfacción, requieren un tiempo y procedimientos que difícilmente pueden ser mejorables. Dicho de otra manera, en las organizaciones cada vez son más los que elaboran información pero siguen siendo los mismos los que la proveen.

- *El diferente ritmo de los cambios tecnológicos y de los cambios organizativos*

Todo cambio tecnológico acaba teniendo consecuencias sobre la el resto de factores organizativos y humanos. Pero ahora ya no se trata de cambios discretos en el tiempo

en forma de saltos tecnológicos sino de un complejo sistema de cambio continuo. La administración pública no puede seguir este ritmo debido a las inercias propias de toda gran organización pero también a causa de algunas características particulares. Por ejemplo, el principio de legalidad y los trámites administrativos se pueden erigir como frenos a la rapidez de respuesta. Del mismo modo que la estructura y políticas de personal pueden dificultar los cambios necesarios para una mejor adecuación entre los recursos tecnológicos y humanos.

- *La conciliación entre las necesidades de las unidades y los requerimientos corporativos*

Como ya hemos comentado las unidades encargadas de coordinar y ejercer la supervisión de las actuaciones públicas han visto en las nuevas tecnologías de la comunicación un soporte a la siempre difícil misión que deben llevar a cabo. No obstante, el interés de determinadas unidades en dotarse de sistemas tecnológicos propios a menudo choca con el interés general de la organización. Ello es debido a que la difusión de estos sistemas no es simplemente un asunto tecnológico sino que acaba afectando a otros aspectos de la organización. El más común es la presión insoportable que la proliferación de sistemas de información puede ejercer sobre las unidades suministradoras de la información pues ya hemos visto que, en general, dichas unidades no han visto reforzadas sus estructuras ni a nivel cuantitativo ni en el perfil profesional de sus miembros.

En este aspecto hay que reconocer que la voluntad de una mayor integración y coordinación de las políticas públicas refuerza la necesidad de prestar mayor atención a los sistemas de generación de datos básicos integrándolos en la cadena lógica de tratamiento de la información.

- *La integración del presupuesto con el resto de sistemas de información*

El presupuesto ha sido tradicionalmente una herramienta de gestión de los recursos más que un instrumento de gestión de la información. Sin embargo, las nuevas técnicas presupuestarias ponen más énfasis en este último aspecto ya que es una lástima no utilizar el caudal de información acumulado dentro de la gestión presupuestaria.

En paralelo a la implantación en las organizaciones públicas de nuevas técnicas presupuestarias hay que prever la integración de los sistemas de gestión del presupuesto con el resto de sistemas de gestión de datos. Este proceso, debido al tradicional aislamiento de la gestión presupuestaria de la gestión de las políticas prestatarias de bienes y servicios, presenta algunas reticencias que hay que vencer.

Es indudable que un sistema integrado de este tipo refuerza la responsabilidad de las unidades gestoras ya que pasan a conocer con más exactitud las implicaciones que la política presupuestaria tiene sobre sus actividades y competencias. Asimismo hay que superar la visión que aún existe de opacidad de las prácticas presupuestarias, sólo al alcance de algunos iniciados.

- *La disfunciones entre necesidades a corto plazo y soluciones a largo*

Las tradicionales tensiones entre la voluntad de los políticos y gestores públicos de obtener respuestas a corto plazo y la dificultad de obtener respuestas en esos

términos se han visto acrecentadas por la aparición de las nuevas tecnologías y, sobretodo su popularización. En efecto, cualquier persona con interés en el tema es capaz de conocer y discernir sobre el uso tecnológico. Ello lleva a que a menudo se escojan “atajos” para solucionar un problema – la creación de una base de datos, la compra de una solución informática – que son soluciones a corto plazo pero que pueden crear un problema de coherencia interna a largo. La respuesta a este tipo de disyuntiva no puede ser ni la implantación de un sistema demasiado rígido que impida la rápida respuesta a los problemas planteados ni dejar que la proliferación de las respuestas a corto plazo acaben tejiendo una madeja imposible de desentrañar y que acabe inmovilizando al conjunto de la organización. En cambio, sí que es posible definir las prescripciones básicas, tanto organizativas como tecnológicas, que las diferentes propuestas deben cumplir. Lo más importante en estos casos es prever los mecanismos de encaje de estos sistemas específicos en el sistema corporativo.

- *La escasa adaptación de los perfiles profesionales*

El papel preponderante de la gestión de la información en las organizaciones ha motivado la aparición de nuevos perfiles profesionales dentro del ámbito del *management*. Conceptos como CIO (*Chief of information operations*) han entrado en nuestro vocabulario. Sin embargo, las administraciones públicas no han hecho esfuerzo suficiente por reflejar las nuevas necesidades en la estructura organizativa por lo que no existen puestos de trabajo ni a nivel directivo ni a nivel de gestión definidos explícitamente a este fin. Sin embargo, las tareas a realizar existen y la demanda de información tratada y actualizada por parte de las unidades directivas va en aumento. El resultado es que las tareas de gestión y organización recaen sobre personas a las cuales no se ha facilitado la adecuada formación.

Sería deseable, además, reforzar las áreas de gestión de la información integrando algunas de las actividades y recursos realizados tradicionalmente desde la gestión presupuestaria. La experiencia demuestra que a menudo se confunde la dirección y gestión de los procesos de tratamiento de la información con los procesos informáticos. Esto ha motivado un exceso de énfasis en los aspectos más tecnológicos descuidando un tanto la organización de los procesos y de las estructuras administrativas.

- *La complementariedad entre los procesos de front y back office*

Uno de los retos de un sistema integrado de información en una administración pública es que debe dar respuesta tanto a las necesidades de información, interacción y participación ciudadanas como a los procesos de gestión internos. El auge reciente de los sistemas de gobierno electrónico (ventanillas virtuales, *e-procurement*, CRM, etc.) han introducido un nuevo elemento de tensión sobre las herramientas y procesos de gestión de la información. Un diseño óptimo ha de tener en cuenta los dos niveles (*back office* y *front office*).

4.- Las apuestas del Gobierno catalán

El Gobierno de Cataluña, consciente de los retos expuestos anteriormente, considera la modernización de los sistemas de gestión de la información uno de los ámbitos

preferenciales de actuación y así está reflejado en el Plan estratégico CAT21.

La apuesta no es meramente tecnológica sino, sobretodo, un intento por situar la gestión del conocimiento, más allá de las declaraciones retóricas, efectivamente en el centro de la cadena de valor de la actuación pública. Para los próximos años se han seleccionado dos proyectos preferentes en el campo de la integración de sistemas y en el de *business intelligence*. Són, respectivamente, el Plan de sistemas corporativo y el Sistema de Información de Gobierno.

4.1.- El Plan de Sistemas corporativo

La no existencia de un Plan de Sistemas corporativo que permita el crecimiento armónico de los sistemas de información dando respuesta a las necesidades, tanto a las de carácter corporativo como a las de unidades concretas, es el principal obstáculo a la eficacia de dichos sistemas. El objetivo del Plan, pues, es convertirse en la herramienta que vertebrará y pondrá en práctica la estrategia corporativa y la estrategia sectorial de los sistemas de gestión para la prestación de servicios, de los sistemas de información destinados a informar la toma de decisiones, y de la gestión del conocimiento de la administración catalana.

En la actualidad, el Gobierno catalán tiene en marcha varias iniciativas relacionadas con el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación:

- Proyecto Administración Abierta de Cataluña (AOC): proyecto de gobierno electrónico que incluye un portal único de acceso a través de internet a los servicios públicos de la administración catalana y de los ayuntamientos, un portal interno de los empleados públicos, las iniciativas de e-procurement, etc.
- Proyecto Gecat: iniciativa de modernización de los sistemas informáticos de soporte a la gestión presupuestaria y de integración de las diferentes unidades.
- Cuadro de Mando “Catalunya Progrés”: sistema de seguimiento por indicadores de la gestión del Gobierno a nivel estratégico
- Cuadros de Mando de mano departamentales: sistemas de seguimiento por indicadores enfocados al control operativo de la prestación de los bienes y servicios públicos.

Con el objetivo de integrar en un solo sistema de gestión de datos multicanal estas diferentes iniciativas se está diseñando un Plan de Sistemas corporativo enfocado a partir de planteamientos de *business intelligence*. Este plan debe dar respuesta a las necesidades de naturaleza múltiple de una forma segmentada pero coordinada. Algunos de los puntos a contemplar son:

- Seguimiento de los objetivos estratégicos y operativos de carácter corporativo definidos en el Plan CAT21. El objetivo de éstos es orientar la acción de gobierno alrededor de objetivos comunes, claros y compartidos.
- Análisis de las actuaciones de los diferentes departamentos y de cómo éstas contribuyen a los objetivos comunes del Gobierno.

- Seguimiento específico de los proyectos prioritarios de Gobierno considerados estratégicos, por ejemplo, la construcción del Tren de Gran Velocidad.

El Plan de Sistemas debe contemplar, también, tanto la perspectiva estratégica como la operativa.

La perspectiva estratégica tiene que servir para informar al gobierno al más alto nivel e informar la toma de decisiones del Gobierno. La perspectiva operativa debe informarnos sobre si estamos prestando los servicios públicos correctamente y lo debe hacer considerando aspectos de eficiencia económica; de calidad del servicio, en cualquier de las fórmulas multicanal previstas; de eficacia de las acciones a través de indicadores de impacto, del uso de técnicas de *Customer Research Management* (CRM) o de encuestas de satisfacción; del impacto territorial de las actuaciones; y del impacto sobre segmentos poblacionales previamente categorizados.

El sistema de *business intelligence* (BI) corporativo de la administración catalana se compone de:

- Un sistema de Data Warehouse como instrumento de gestión que permite contar con un depósito o repositorio centralizado de todos los datos necesarios para dar respuesta a los diferentes requerimientos de información.
- Un conjunto de políticas, directrices y procesos que constituyen el núcleo duro del modelo de gestión que se pretende implantar. Principalmente se compone de:
 - Un modelo de gestión de mejora continua que permita la utilización de la herramienta bajo un modelo de planificación de actuaciones, de su ejecución y del análisis de resultados.
 - Un modelo de gestión comunicativa que permita la utilización de los datos para la generación de información gubernamental.
 - Un proceso iterativo que haga posible la evolución del modelo inicial
 - Proceso de alimentación de datos que establezca los procedimientos y los responsables de actualizar la información y los indicadores, tanto los provenientes de fuentes internas como externas.
- Definición de un modelo de información que tiene que identificar las herramientas necesarias para soportar las diferentes perspectivas. Este modelo debe basarse en dos grandes instrumentos: la gestión por cuadros de mando y la gestión a partir de un presupuesto por objetivos y programas. El modelo tiene que satisfacer las diferentes tipologías de usuarios que son básicamente tres: un sistema EIS (*Executive Information System*) dirigido a la gestión estratégica, un sistema destinado a la gestión operativa y por último, las Consultas Ad-Hoc para usuarios avanzados

4.2.- El Sistema de Información del Gobierno

El segundo de los grandes proyectos en el terreno de los sistemas de gestión de la

información es el Sistema de Información del Gobierno (SIG) concebido como un cuadro de mando integral.

Este sistema es la evolución del Cuadro de Mando (CM) “Catalunya Progrés” desarrollado durante los años 2001 y 2002. Éste estaba concebido como un sistema de monitoraje de la acción de gobierno basado en tres módulos independientes: un sistema de indicadores estratégicos, un conjunto de estudios de percepción ciudadana y el seguimiento de proyectos estratégicos.

El SIG cuya prueba piloto ha sido finalizada el pasado mes de julio de 2003 es una versión mejorada y completada del CM “Catalunya Progrés”. El SIG incorpora, sintetiza y cruza información procedente de diversas fuentes:

- Información de ejecución del presupuesto por programas: el sistema tiene acceso a la información económica obtenida a través del presupuesto por objetivos CAT21
- Información procedente del seguimiento de indicadores de impacto: se mantienen los 100 indicadores de seguimiento de la acción de gobierno, 35 de ellos son de entorno y los otros 65 de evaluación de los objetivos estratégicos del Plan CAT21.
- Información derivada de estudios de percepción ciudadana sobre la valoración y priorización de las políticas públicas: informes semestrales de la opinión ciudadana respecto a los ejes-valor y objetivos estratégicos de CAT21.
- Información procedente de sistemas georeferenciados: plasmación sobre el territorio catalán, a nivel nacional, comarcal y municipal, de las actuaciones de los diferentes departamentos de acuerdo al árbol de objetivos de CAT21. El resultado es el denominado Atlas electrónico de actuaciones.
- Información referida al seguimiento de proyectos prioritarios: actualización constante de la información relevante para la valoración de dichos proyectos
- Información procedente de estudios de prospectiva y estrategia: información diversa sobre estudios, internos y externos, organizada de acuerdo a los objetivos de CAT21.

El SIG contempla también un módulo que permite contrastar la información de las diferentes fuentes, por ejemplo, cruzando la información presupuestaria con las prioridades establecidas por los ciudadanos, o los indicadores de seguimiento de la acción de gobierno con las valoraciones ciudadanas. Ello permite disponer de una visión integrada, holística y multidimensional porque, como se ha visto, la información está siempre organizada conforme a dos criterios:

- A) de acuerdo al árbol de objetivos corporativo de CAT21 con sus diferentes niveles: ejes-valor, objetivos estratégicos y objetivos operativos.
- B) de acuerdo al ámbito territorial en el cual se produce el suceso o dato informativo en los niveles: nacional, comarcal y municipal.

El resultado es un "sistema inteligente" que combina técnicas de cuadro de mando, como son la utilización de códigos semafóricos para la evaluación de objetivos, con técnicas de seguimiento de la acción pública como son los sistemas de indicadores o el presupuesto por objetivos.

El objetivo que se persigue es poner sobre la mesa del político aquella información más relevante que haya de tener en cuenta en el análisis del impacto de las acciones públicas y, sobre todo, en los procesos de elección y priorización de dichas políticas. La finalidad última de este sistema es ser utilizado en el proceso de toma de decisiones a nivel estratégico por parte del Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- CARR, NICHOLAS; *"IT doesn't matter"* Harvard Business Review, mayo 2003
- CASTELLS, MANUEL; *"La era de la información: economía, sociedad y cultura, Vol. I La sociedad red"*, Madrid: Alianza Editorial, 1997
- CORNELLA, ALFONS; *Las tecnologías de la información ya no son estratégicas: son sólo infraestructura*. Papeles Infonomia, julio –agosto 2003.
- DANISH GOVERNMENT 2000, *Structural monitoring. International benchmarking of Denmark*,
- GEORGES, PATRICK M., *Le management cockpit. Des Tableaux de Bord: qui vont à l'essentiel*. Editions d'Organisation. 2002
- MAGRETTA, JOAN, *What management is: how it Works and why it's everyone's business*. Free Press. 2002
- OECD. 2000, *Government of the future*

RESEÑA BIOGRÁFICA

Apellidos: ORÓ VENDRELL
Nombre: MARC

Cargo: Coordinador del Plan Gubernamental CAT21
Organismo: Dirección del Plan Gubernamental CAT21
Institución: Generalitat de Catalunya – Gobierno de Cataluña
Dirección postal: C/ Jaume I, 2-4, 3
Código Postal: 08002 Ciudad: Barcelona País: Catalunya (España)
Teléfonos: 93 402.47.74 Fax: 93 402.49.82
E-mail: moro@gencat.net

Marc Oró i Vendrell es economista y máster en gestión pública. Responsable de la coordinación del Plan CAT21, realiza sus funciones en la Dirección del Plan CAT21, organismo *staff* adscrito al Departamento de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya.