



DEL ESTADO CENTRALIZADO AL ESTADO AUTONOMICO

EL PLANTEAMIENTO EN MATERIA DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

**Joan Bravo Pijoan**

Director de Programa  
de Acceso a Bases de Datos  
y Difusión de la Información

Consorci d'Informació i  
Documentació de Catalunya

Ponencia presentada en las  
Primeras Jornadas Españolas de Documentación Automatizada  
Madrid, 20-21 de Noviembre de 1984

**Ha llegado un momento en que tecnología y política son dos caras de la misma moneda**

Rolf Linkhov

Presidente de la Comisión de  
Investigación y Tecnología del  
Parlamento Europeo

Ciencia. nº 24  
Febrero 1983

## RESUMEN

La aprobación del Título VIII de la Constitución transformó el Estado centralizado en el Estado de las autonomías. En la ponencia se analiza la incidencia del proceso de transferencias sobre el sector de la información y se indica que éstas han sido prácticamente inexistentes en lo referente a los sistemas de almacenamiento, gestión y transporte de información, es decir electrónica, informática y telecomunicaciones, que constituyen el "continente" de la información; y por el contrario han sido amplias en lo referente al "contenido", es decir, a la información propiamente dicha.

Para el primer grupo se señala la necesidad de que las comunidades autónomas puedan participar en las políticas que se establezcan al efecto con el fin de contribuir al diseño de la sociedad postindustrial, y en cuanto a las segundas se analiza la necesidad de proceder a una nueva estructuración de esas competencias en cada comunidad autónoma y se indica lo que podría ser los ejes básicos de su actuación en este campo. Tres son las líneas señaladas, en primer lugar promulgar una nueva legislación que vertebré las competencias de cada organismo implicado en el sector, en segundo lugar elaborar un plan de información y documentación de la comunidad autónoma que establezca objetivos e identifique los métodos y los recursos y por último la creación de un organismo de coordinación de las actividades que sin incurrir en un dirigismo que pueda frenar la aparición de iniciativas, articule las actividades que se llevan a cabo.

Se indican también algunos contenidos concretos de la acción de las comunidades autónomas, en especial la producción de bases de datos, la formación de profesionales,

## INDICE

1. SOCIEDAD INFORMATIZADA O SOCIEDAD INFORMADA
2. LA CONTRIBUCION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS AL DISEÑO DEL MODELO DE SOCIEDAD
  - 2.1. Alternativas tecnológicas y también ideológicas
  - 2.2. La situación en España. El PEIN y la CTNE
3. DEL CONTINENTE AL CONTENIDO. LA SITUACION DE PARTIDA
4. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE INFORMACION Y DOCUMENTACION
5. UNA NUEVA ADMINISTRACION. MANTENER O RENOVAR LOS PLANTEAMIENTOS TRANSFERIDOS
6. LA ACCION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
  - 6.1. El caracter de las observaciones
  - 6.2. Los tres ejes fundamentales de la actuación de las comunidades autónomas
    - 6.2.1. La legislación en materia de información y documentación

6.2.2. El Plan de Información y Documentación de las comunidades autónomas

6.2.3. La institucionalización de la política de información

6.3. Los contenidos de la acción

6.3.1. La producción de bases de datos

6.3.2. La formación de profesionales

6.3.3. Automatización de bibliotecas

6.3.4. Servicios de asesoramiento

6.3.5. Otras actuaciones

7. LA COOPERACION ADMINISTRACION CENTRAL-ADMINISTRACION AUTONOMICA

8. COROLARIO: EL CARACTER PRIORITARIO DE LAS ACTIVIDADES DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

## 1. SOCIEDAD INFORMATIZADA O SOCIEDAD INFORMADA

Uno de los retos políticos más importantes de la actualidad es orientar hacia objetivos democráticamente compartidos el proceso de transformación de la sociedad industrial a la sociedad de la información.

Los avances técnicos en los campos de la electrónica, la informática y de las telecomunicaciones, modifican profundamente los sistemas de producción y distribución de todos los bienes y servicios. Además, y ello es lo más importante, inciden en la organización misma del trabajo, en los medios de enseñanza, de enriquecimiento cultural y de ocio y en la propia definición de prioridades individuales y colectivas. Como indica Yoneji Masuda: "Con la productividad de la información, y por esta razón, pueden esperarse cambios fundamentales en los valores sociales, en la evolución de las ideas y en las estructuras políticas y económicas actuales" (1).

La importancia económica de las tecnologías de información queda patentizada en las formulaciones estadísticas que agrupan las actividades relacionadas con ellas en un cuarto sector, al que se ha denominado sector de la información. Se puede observar

---

(1) Yoneji Masuda.  
"The information society as Post-Industrial Society".  
Institute for Information Society.  
Tokio, 1980. pag. 8.

que, en los países desarrollados, se está produciendo un desplazamiento de la población activa desde los sectores agrario e industrial hacia el sector de servicios y especialmente al de la información, que ya en el período 50-75 crece más del doble que el de servicios (2). En Estados Unidos la población activa del sector de la información alcanza el 54% del total y lo más significativo es que el 80% de los 2 millones de nuevos empleos recientemente creados en aquel país, lo han sido en este sector (3). Ello hace preveer que tan solo dentro de 15 años el 70% del empleo de Estados Unidos estará relacionado con este sector (4).

---

(2) OCDE.

Les activites d'information, electronique et telecommunications. Rapport de base.

Volume II. Paris 1981. pp. 142 y 146.

(3) Commission des Communautés Europeennes. Programme Communautaire développement du marché de l'information spécialisée en Europe.

Bruxelles 10-11-83 (pag. 2).

(4) Angel de la Cruz Bermejo.

"Hombres y Máquinas para una comunicación democrática".

Simposio sobre Nuevas Tecnologías en la vida cultural española.

Ministerio de Cultura. Madrid 1984 (pag. 12).

## 2. LA CONTRIBUCION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS AL DISEÑO DEL MODELO DE SOCIEDAD

### 2.1. Alternativas tecnológicas y también ideológicas

La necesidad de superar la crisis económica y de mantener la competitividad internacional lleva a los gobiernos de la mayoría de países a elaborar planes para promover la expansión de las nuevas tecnologías y acelerar así el proceso de informatización de la sociedad.

La trascendencia de este proceso hace necesario acompañarlo de una reflexión sobre las finalidades del cambio y sobre las características del modelo al que los distintos grupos y colectivos sociales aspiran. Ello es importante porque el progreso científico y tecnológico no abre la vía hacia un solo porvenir sino hacia una pluralidad de futuros posibles. La revolución de las tecnologías de información puede desembocar tanto en "dictaduras telemáticas" como en una sociedad ideal en que la microelectrónica contribuya a lograr la plenitud del individuo (5). Como indica el Ministro de Industria francés, el problema es económico e industrial pero sobre todo social y cultural (6).

---

(5) COMUNIDAD EUROPEA.

FAST. ¿Cual es el porvenir de los europeos?.

Documentos 1984, nº 5. Pág. 3.

(6) Chevenement, Jean P.

"Rapport Mattelart". Documentation Française. Paris 1982. Pág. 3



Con este objeto en diversos países avanzados y desde la Administración, se intenta promover un debate en el que puedan participar todos los sectores y grupos afectados. Con el fin de evitar como indica la OCDE "que los diversos ministerios dotados de poderes importantes para planificar políticas sectoriales consideren que la evaluación de las incidencias de la tecnología forma parte de sus actividades normales" (7).

Para llevar a cabo esta democratización de la planificación en los países de estructura federal, desempeñan un papel significativo los gobiernos regionales. Su mayor proximidad al territorio y el ejercicio de competencias más relacionadas con la gestión y prestación de servicios a los ciudadanos les sitúan en una posición más favorable para llevar a cabo esta función.

## **2.2. La situación en España. El PEIN y la CTNE**

En España los dos ejes para promover las nuevas tecnologías de información son el Plan Electrónico e Informático Nacional que invertirá en el próximo cuatrienio unos 200.000 millones de pesetas en el desarrollo de este sector y el plan cuatrienal de la CTNE que invertirá en un período análogo unas cuatro veces más.

---

(7) OCDE.

Evaluation des incidences sociales de la technologie.

Paris 1983. Pag. 45.

En ambos casos no parece que el papel desempeñado por las comunidades autónomas haya sido relevante. Ni que lo vaya a ser tampoco su capacidad de influir sobre la política de inversión del futuro. En este sentido el sector de la información se diferencia, por ejemplo, del sector de las Obras Públicas, en el cual según un informe publicado hace pocas semanas por la Agrupación Nacional de Constructores de Obras Públicas (ANCOP) para 1986-87 el 70% de las inversiones en obras públicas dependerán de las comunidades autónomas o de la administración local.

El cuanto al PEIN merece destacarse, sin embargo, la buena disposición para lograr una estrecha cooperación. Así en Catalunya, por ejemplo, el libro blanco sobre la Electrónica y la Informática dice: "Recordamos que recientemente ha sido aprobado el PEIN, en la intersección de ambos documentos debe existir un esfuerzo por parte de las instancias implicadas para aplicar los programas necesarios con el fin de optimizar los recursos del PEIN y añadir si son necesarias nuevas líneas que lo complementen. Así se obtendrá el Plan definitivo para Catalunya" (8).

---

(8) Direcció General de Política Industrial i Tecnològica. Departament d'Indústria i Energia de la Generalitat de Catalunya.

"Llibre blanc de l'electrònica i la informàtica a Catalunya".

Barcelona 1984. Pag. 22

Ello no parece dificultar la cooperación ni impedir la coordinación y así el Canadian Videotex Consultative Committee (CVCC), incluye miembros de las compañías de telecomunicaciones, de los diversos gobiernos territoriales y representantes de distintas organizaciones laborales, legales, de consumidores, etc., con ello se pretende garantizar que todas las partes implicadas puedan influir en las decisiones y que la introducción de las nuevas tecnologías de la información se lleve a cabo considerando todos los aspectos (12).

En Alemania, por ejemplo, los servicios de información que pueden ser accesibles para todo el mundo no están bajo la responsabilidad del DBP (Deutsche Bundespost) que actúa únicamente como transportista de la información. Estos servicios están bajo la dirección de los distintos Estados que constituyen la República Federal. Así, para acceder al videotex ha sido necesario que los respectivos Estados establecieran leyes que regularan el acceso (13). Ello no ha sido obstáculo para que las previsiones de

---

(12) Marsh, R. S.

The videotex experience in Canada. International Conference on New Systems and Services in Telecommunications. Liege, Belgium, 24-26 November 1980. p. 18.

(13) Heusel, Gynt.

Progres in Bildschirmtext. International Conference on New Systems and Services in Telecommunications.

Liege, Belgium. 24-26 November 1980. Pag. 121

crecimiento del videotex alemán sean de las más altas de Europa, estimándose que en 1986 harán alcanzado los 800.000 equipos instalados (14).

Ciertamente en España las cosas parecen ir en otro sentido, y así, la nueva división territorial establecida aprobada por la CTNE divide, por ejemplo, Catalunya en dos zonas, de forma que Barcelona es una región y Girona, Lleida y Tarragona pasan a depender de una provincia situada fuera de Catalunya. Esto que puede sorprender y que quizá revela las inercias existentes, no merece tampoco que se le atribuya una gran trascendencia, pues con ello, CTNE no hace más que aplicar, con criterios tradicionales si se quiere, y en base a argumentos de naturaleza estrictamente técnica, el margen de flexibilidad que la legislación vigente le otorga. El tema de fondo se planteará en la anunciada ley de la ordenación de las comunicaciones, donde se dilucidará el grado de participación que tanto las comunidades autónomas como los distintos grupos sociales van a poder tener en la política de comunicaciones española.

---

(14) Falk, Heiko

"Panorámica Internacional del videotex.

Alemania. Ibertex 83. Pag. 7.

### 3. DEL CONTINENTE AL CONTENIDO. LA SITUACIÓN DE PARTIDA

Hasta aquí se ha hablado de informática y telecomunicaciones. Es decir, básicamente de sistemas de almacenamiento, tratamiento y transporte de la información, pero no del elemento que contiene, es de decir, de la información.

La indudable importancia industrial del sector de las nuevas tecnologías de información hace a menudo menos evidente la importancia del elemento que contiene. Ambos aspectos, continente y contenido son indispensables para que el sistema funcione, al igual que el sector metalúrgico y el energético son necesarios para que un coche pueda circular.

En ocasiones, en nuestro país, ha existido la creencia de que los problemas de información se resuelven como consecuencia directa de la adquisición de hardware y de software. De aquí la contradicción de que España sea un mercado relativamente bueno para las empresas del sector y obtengamos en el plano de la información resultados más bien escasos.

El conjunto de actividades de información y documentación ofrece en España un cuadro que no parece inapropiado calificar de grave. E. Antolín se refiere a un estudio de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios (IFLA), según el cual

en España deberíamos tener 12.000 empleados de bibliotecas, o sea, aproximadamente tres veces más de los que existen (15).

Asimismo, no existe una red de servicios de información al público mínimamente coordinada y mientras en Francia existen unos 1.000 terminales de teledocumentación y en el Reino Unido unos 1.200, en España no parecen llegar al centenar. En cuanto a bases de datos disponibles, aparte de algunas realizaciones puntuales de gran interés, no parece que estemos en una situación próxima a la de alcanzar el control documental de la información producida en el país y las bases de datos existentes tienen actualmente casi todas ellas, problemas de accesibilidad que las hacen en este aspecto poco homologables a las que existen en otros países.

Un aspecto importante es el de la formación de los profesionales de la información. Al igual que como ocurre en otros muchos campos, existe una política informática, es decir, de formación de los profesionales de la informática pero no una política de información orientada a la formación de documentalistas y bibliotecarios. Existen diversas instituciones de prestigio que realizan una importante labor, pero que en su conjunto no parecen estar en condiciones de dar respuesta a las necesidades globales del sector.

---

(15) E. Antolín  
"Las bibliotecas públicas españolas"  
El País, 12-III-81. Pág. 27.

Quizá el tema más importante es que no existe un órgano coordinador de las actividades de información y documentación y en definitiva una política que defina objetivos y prioridades y garantice el uso eficiente de los recursos invertidos en este sector. Adelaida Román, hace aproximadamente un año, insistía una vez más en la "urgencia de crear casi desde cero un sistema de información con un soporte organizativo que lo haga viable a nivel de todo el Estado y adaptado a la nueva realidad autonómica" (16)

---

(16) Adelaida Román

"Los profesionales de la documentación ante las autonomías"

3er. Congreso de ANABAD.

Palma de Mallorca, Oct-Nov 1983. Pág. 2.

#### 4. LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

Las comunidades autónomas han asumido o van asumiendo importantes competencias en el campo de la información y la documentación. Ello que tiene su origen en un imperativo legal, se explica entre otras razones, por dos que puede ser conveniente comentar.

La primera es una razón de simple lógica, pues tendrfa poco sentido el ejercicio del autogobierno sin la capacidad de disponer de la información en la que deben basarse las decisiones. La segunda, es una razón de tipo funcional; en el marco de una política de acercamiento de la administración a los ciudadanos, la gestión de la información en lo que tiene de adaptación de fuentes dispersas en el territorio y de prestación de servicios, a todos los organismos del sector público, a las empresas y a los ciudadanos en general, no parece adecuado que se sustraiga de esta evolución.

Al analizar las competencias de las comunidades autónomas en el campo de la información, es necesario diferenciar dos grandes grupos.

El primero se refiere a las competencias transferidas sobre organismos "de" información. Las bibliotecas, en la línea seguida por los Länder alemanes que ya en 1971 gestionaban el 80% de volúmenes y el 90% de las nuevas adquisiciones de las bi-



bibliotecas alemanas (17); los archivos, el control bibliográfico ejercido a través del depósito legal, la cartografía para el planteamiento territorial y la gestión urbana, la estadística autonómica, etc.

El segundo grupo estará constituido por aquellas competencias que sin corresponder a organismos de información constituyen instrumentos indispensables "para" ejercer con eficacia la política de información. Entre otros podemos señalar la universidad y el conjunto de instituciones educativas, y por ejemplo las Cámaras de Comercio e Industria en Francia disponen de una red con unos 70 terminales orientados a prestar servicios de información a las empresas y a producir bases de datos. Es evidente que estos organismos poseen una capacidad importante de realizar las funciones básicas en documentación: formar profesionales, producir bases de datos y organizar los distintos tipos de servicios de información.

Ciertamente, el paso de la situación anterior a la nueva no va a realizarse súbitamente sino como resultado de un proceso evolutivo. Por otra parte, el inicio de este proceso es distinto para cada comunidad autónoma y el ritmo va a depender de las correspondientes comisiones de transferencias. Lo que sí puede afirmarse es que estamos asistiendo a una transformación destinada a modificar sustancialmente los supuestos en los que se basaba la política de información y documentación en España.

---

(17) OCDE

Examens des politiques nationales de l'information scientifique et technique:  
Allemagne.

Paris 1977. Pág. 21

Por otra parte, la capacidad de acción de las comunidades autónomas en materia de información no se limita al contenido de las transferencias. A las competencias recibidas es necesario añadir aquellas que no se transfieren, simplemente porque la administración central no las ejercía. La más importante es sin duda la de organismos para la coordinación de las actividades de información que realizan las distintas entidades que componen el sector público. A otro nivel podrían mencionarse la de organismos específicamente dedicados a promover la producción de bases de datos, a crear servicios de información, etc. Ello que ofrece un estimulante campo de acción a los gobiernos autónomos, no deja de crear problemas presupuestarios, al no haber podido ser estas competencias objeto de la correspondiente valoración económica.

## 5. UNA NUEVA ADMINISTRACION. MANTENER O RENOVAR LOS PLANTEAMIENTOS TRANSFERIDOS

El proceso de constitución de las administraciones autonómicas no puede considerarse como una creación "ex novo", pues en una parte importante proviene de las transferencias de organismos y funciones preexistentes. Lo que si es posible realizar es una estructuración "ex novo" de estas competencias y ello en muchos casos ofrece una oportunidad que por irrepetible no puede dejar de considerarse excepcional.

Uno de los campos donde es necesario un nuevo planteamiento es, sin duda, el de la información y la documentación. Las necesidades de información normalmente requieren diversos tipos de información: estadística, documental, individualizada, etc. De otra parte, difícilmente ningún organismo o dependencia del sector público o del sector privado, puede producir toda la información que requiere para llevar a cabo sus actividades y, también normalmente, cualquier información es susceptible de ser útil a más de un organismo y de una actividad. Ello hace necesario diseñar unos circuitos de intercambio de información entre los distintos organismos y/o usuarios, con el fin de favorecer el aprovechamiento eficiente del conjunto de la información disponible.

Hay que diferenciar la descentralización necesaria de las actividades de información, de la ausencia de un modelo organizativo que asigne competencias a los distintos organismos que intervienen en este sector, vertebral sus actuaciones sectoriales y territoriales y garantice el aprovechamiento de las economías externas existentes.

## 6. LA ACCION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

### 6.1. El caracter de las observaciones

Hasta aquí se ha intentado identificar aquellos elementos que por ser más básicos pueden condicionar en mayor medida el éxito o el fracaso del conjunto de actuaciones en materia de información. Se han señalado también algunos criterios para orientar desde la perspectiva de las comunidades autónomas estas actividades.

En este apartado se pretende describir algunas de las posibles líneas de actuación. No se trata de hacer un programa de actuación, ni ello es posible en el breve marco de esta ponencia, ni tampoco es este su objetivo. El análisis que sigue responde simplemente a la voluntad de contribuir a la reflexión y participar en el debate sobre un tema que condiciona nuestra actividad profesional. Como señalaba claramente el profesor Enric Trillas, antes de asumir sus actuales responsabilidades en el CSIC y desde su posición de científico interesado por la política de investigación del país: "De otros es la tarea de hacer leyes para impulsar y ordenar la investigación financiada con dinero público. Nuestra tarea es hacer ciencia y como la propia historia de la ciencia enseña, es necesario que hablemos y es necesario que se nos escuche antes, durante y después de hacer las leyes" (18).

---

(18) Enric Trillas  
Presentación de las "Jornades sobre la Recerca"  
CES. Valldoreix 10 y 11 de Mayo de 1980. Pág. 1

## **6.2. Los tres ejes fundamentales de la actuación de las comunidades autónomas**

### **6.2.1. La legislación en materia de información y documentación**

Como se ha indicado anteriormente los organismos públicos y las empresas privadas para abordar la resolución de sus problemas requieren información de diversos tipos: científica, técnica, estadística, legal, etc. la cual en la actualidad es producida por distintos organismos sin coordinación efectiva entre si.

En la administración central ha venido existiendo una gran dispersión de competencias y en la práctica si no todos, la mayor parte de departamentos ministeriales ejercen competencias en el campo de la información: Presidencia, Cultura, Educación, Industria, Economía, Transportes y Comunicaciones, etc. además de diversos organismos con incidencia en el sector: CTNE; Instituto Nacional de Industria, Instituto de Cooperación Iberoamericana, etc.

En el apartado 5 nos hemos referido a la conveniencia de que las comunidades autónomas no reproduzcan esta dispersión al estructurar sus actividades de información. Para ello es necesario identificar las distintas competencias y si no es posible integrarlas cuanto menos vertebrarlas y evitar los solapamientos y duplicidades existentes.

Con el fin de conseguir esta unidad de enfoque puede ser conveniente reflexionar sobre la viabilidad de un planteamiento alternativo al tradicional. Como es sabido en el campo de la información existe una tendencia a promulgar leyes para regular aspectos sectoriales de la misma: bibliotecas, estadísticas, archivos, etc. Las cuales tienden a

reforzar la división y compartimentación existente. Este planteamiento podría ser indispensable en una época en la cual la ausencia de tecnologías para el tratamiento integrado de la información no favorecían la intercomunicación de los sistemas y el aprovechamiento de las interdependencias existentes entre ellos.

En la actualidad la producción de bases de datos con catálogos de bibliotecas, datos estadísticos o fondos de archivos pueden no justificar leyes distintas. Tampoco la creación de servicios de información parece indispensable que requiera leyes diferenciadas en función del tipo de información concreto que difunden.

Quizá un camino alternativo al tradicional podría ser el que en el borrador de la Ley Básica de Medio Ambiente se establece para este sector en el que, como es conocido, ha existido siempre una amplia dispersión de competencias y multiplicidad de jurisdicciones. Así en este borrador de proyecto de ley se articula "la trama interna de los distintos subsistemas y sectores que comprende y también se establecen unos mecanismos que los estructuren dentro de la mayor integración y coherencia; y ello, como única forma para dar unidad a todos los sectores comprometidos y revelar a la vez la estrecha y continua interrelación entre ellas, definiendo así los principios y objetivos que inspirarán la acción de las instancias administrativas comprometidas."

Evidentemente esta redacción válida para el Medio Ambiente no parece muy distante de la que podría adoptarse para el campo de la información. Sin duda es más complejo preparar una ley válida para el sector en su conjunto, pero ello además de favorecer la cooperación entre los diversos entes que en él actúan, facilitaría la circulación de información entre ellos y el aprovechamiento eficiente de las economías de escala existentes.

Una ley de estas características podría contemplar también el desarrollo del artículo 105 b de la Constitución sobre la accesibilidad de los documentos gubernamentales. Desarrollo necesario para la profundización democrática pero necesario también desde la perspectiva que nos ocupa para movilizar el amplio stock de documentos administrativos sustraídos de los circuitos habituales de tratamiento y recuperación de información.

Así, son los propios profesionales del sector los que manifiestan la necesidad de que "toda la información almacenada en la administración pueda ser realmente accesible sin otras limitaciones que las impuestas por la protección a la intimidad, la seguridad nacional, etc. con el fin de garantizar a todos los ciudadanos el mismo derecho de obtener información " (19).

En la actualidad existen normas sobre acceso a documentación administrativa promulgadas por parlamentos regionales de algunos países y, puede ser oportuno

---

(19) The White House Conference on Library and Information Services 1979. Toward a Federal Library and Information Services Network. A Proposal. Library of Congress. Washington 1982. Pág. 117 y 120

señalar que en el País Vasco el grupo parlamentario de Euskadiko Ezquerria preparó una proposición de ley "de acceso a la información y documentación administrativa" (20).

#### 6.2.2. El Plan de Información y Documentación de las comunidades autónomas

Una segunda línea básica de actuación es la de preparar un plan de información y documentación a medio plazo. Así, además de disponer de una norma legal que identifique claramente y jerarquice las competencias de cada organismo es necesario definir unos objetivos e instrumentar los medios para alcanzarlos. Como se indicaba en las conclusiones de las Primeres Jornades de Teledocumentació a Catalunya: "Es indispensable elaborar un programa de información que analice las necesidades de los usuarios tanto del sector público como del sector privado y defina las coberturas adecuadas para satisfacerlas, identifique los medios personales, tecnológicos y organizativos necesarios y periodifique debidamente la consecución de los objetivos que es establezcan" (21).

- 
- (20) Oficina Parlamentaria de Euskadiko Ezquerria.  
Hacia una administración pública democrática. Proposición de Ley de Acceso a la Información y Documentación Administrativa.  
Vitoria. Diciembre 1982.
- (21) Primeres Jornades de Teledocumentació a Catalunya.  
Conclusions  
Barcelona, 5-6 de Octubre 1983.



No se trata de hacer un programa de actuación para alcanzar un sistema "ideal", sino como ocurre en otros muchos campos, de conseguir una adecuación progresiva en función de unas realidades cambiantes. Como señalaba el Director General de Información Estadística de Canadá: "Las estructuras de información de hoy deben poseer una variedad suficiente de reacciones posibles con el fin de reconducir los bloqueos a que a menudo se encuentran sometidas" (22).

Así en cuanto al método un camino sería elaborar un documento base con alternativas de criterios y diversos escenarios de futuro. Asimismo un plan de información debe ser posibilista y por ello eludir planteamientos dirigistas y confiar en la capacidad de concertación y de coordinación que deriva del intercambio de experiencias y de necesidades.

Análogamente a lo dicho en el apartado 2.2. sobre el plan informático para Catalunya, también sería necesario que los planes que cada comunidad autónoma elabore se complementen a escala de todo el Estado con un plan elaborado conjuntamente por la administración central y las distintas comunidades autónomas.

---

(22) Peter G. Kirkham.  
Staticien en Chef du Canada  
Statistique Canada. Un organisme en transition.  
Ottawa 1979. Pág. 31.

### 6.2.3. La institucionalización de la política de información

Además de una ley que ordene el sector, de un plan que programe las actuaciones, es necesario un organismo que coordine su ejecución. Existen diversas alternativas desde una instancia ejecutiva que asuma competencias decisorias y fiscalizadoras de las actividades del sector a un organismo que instrumente la cooperación sin capacidad ejecutiva. Ciertamente es separable la coordinación funcional de las competencias ejecutivas, en cualquier caso, si es claro que este organismo debe asesorar en aspectos básicos como la asignación de recursos y la promulgación de normativas.

Por otra parte, este organismo debería ser el canal de comunicación entre la comunidad autónoma y la administración central, con el fin de hacer posible que el patrimonio de información existente, circule entre los distintos ámbitos y sea eficientemente aprovechable por toda la colectividad. En esta línea es también necesario que se establezcan marcos estables de cooperación con los organismos privados con incidencia en el sector.

Asimismo hay que evitar las rigideces organizativas que puedan frenar la aparición de iniciativas. Por el contrario el organismo de coordinación debe favorecerlas y estimularlas puesto que la coordinación necesaria para prevenir las deseconomías de la dispersión y la duplicación, no debe hacerse "en una situación caracterizada

por la acelerada evolución tecnológica, a expensas de impedir la aparición de alternativas y de un saludable pluralismo" (23).

### **6.3. Los contenidos de la acción**

#### **6.3.1. Producción de bases de datos**

Una de las líneas de acción concreta más importante es favorecer y coordinar la producción de bases de datos que permitan, entre otros aspectos, controlar la documentación producida en cada comunidad autónoma, sistematizar y recuperar la información estadística sobre su ámbito de actuación y producir los directorios de información individualiza necesarios para identificar las actividades de los organismos públicos y las empresas privadas.

La producción de bases de datos debe contemplarse desde una perspectiva de conjunto. El tratamiento de la información sigue las fases del ciclo: recogida, análisis

---

(23) Melvin Kranzberg

Communication of Scientific and Technical Information: Implications for Federal  
Policies and Research.

Information Reports and Bibliographies.

Vol. 12, nº 5. 1984. Pág. 17

y sistematización, almacenamiento en un soporte cada vez en mayor medida magnético, utilización, generación de nueva información, etc. En muchas ocasiones los problemas a resolver están más relacionados con las fases del ciclo que con el contenido temático concreto de la información a tratar y así, una misma lógica de sistematización, un parecido criterio y lenguaje de recuperación y por supuesto, un mismo equipo informático, pueden ser útiles para tratar información de diversos tipos y contenidos temáticos.

Desde la perspectiva de la administración, lo sustantivo es resolver los problemas generales de cada fase y lo adjetivo, el contenido temático. Por supuesto, desde la óptica del organismo concreto que trabaja en una información determinada, lo sustantivo es el tema y lo adjetivo el objetivo a cubrir en la fase del ciclo en que se inserta su trabajo; pero es conveniente diferenciar los dos niveles.

Se dice a veces que para la administración pública el concepto de base de datos es más importante que el de presupuesto. Es posible que ello no sea así, pero lo que sí es cierto es que en la situación actual es muy difícil que una administración pública conozca suficientemente la realidad sobre la que tiene competencias, y pueda seguir las transformaciones que en ella generan sus propias actuaciones y las de los distintos grupos sociales, sin un conjunto de bancos de datos que sistematicen la información sobre este ámbito de actuación.

Hace algunos meses se adoptaron en Quebec unas conclusiones que por su interés sobre el papel de los gobiernos autónomos se incluyen a continuación:

- 1) El gobierno de Quebec jugará un papel activo en la promoción y asistencia financiera para la creación de bases de datos.
- 2) Se establecerán a este efecto los mecanismos de selección de prioridades y coordinación de iniciativas.
- 3) Se reconoce la necesidad de crear un centro de distribución de bases de datos como forma de producción efectiva de la información y asimismo se acuerda evaluar la hipótesis de ayudar para su realización a una empresa privada.
- 4) Se aprueba que las bibliotecas públicas tengan acceso generalizado a las bases de datos.
- 5) Se acuerda también hacer un esfuerzo para mejorar los sistemas empleados en la difusión de documentos gubernamentales no publicados (24).

Desde la perspectiva de las comunidades autónomas y teniendo en cuenta la situación actual es necesario ser prudentes en la fijación de objetivos de bases de datos. Dado que una iniciativa en este campo, más que un proyecto que empieza y ter-

---

(24) Conférence Socio-Économique sur les Communications.  
Inventaire des engagements et consensus.  
Québec, Février 1984. Pp. 7 y 8.

mina, es una actividad continuada, sólo tendrá sentido empezar si se cuenta con los recursos necesarios para mantener actualizada la información y asimismo si existen los medios para hacerla accesible. Como es sabido esta es una línea en la que se han iniciado bastantes proyectos que no se han podido traducir en realidades, desaprovechándose así en gran parte los esfuerzos realizados. Es pues necesario ser selectivos y actuar en base a las prioridades que cada comunidad crea adecuado establecer.

### **6.3.2. La formación de profesionales**

Un aspecto básico es el de la formación de los profesionales de la información. Al igual de como ocurre en muchos otros campos, existe una política informática, es decir, de formación de profesionales de la informática, pero no una política de información orientada a la formación de documentalistas y bibliotecarios. Esto es importante dado que es uno de los sectores para los que puede preverse un incremento de puestos de trabajo que puedan dar salida a licenciados en paro. Así, existe la necesidad de documentalistas médicos, químicos, periodistas, economistas, etc. y como es lógico, también de titulados en biblioteconomía que puedan asumir eficazmente la gestión bibliotecaria.

En este sentido parece lógico que en cada comunidad autónoma pueda existir una escuela que posibilite la formación en biblioteconomía y documentación al nivel del primer y segundo ciclo y, asimismo, que se cree un tercer ciclo abierto a todos los licenciados en las distintas disciplinas que quieran especializarse en documentación.

### **6.3.3. Automatización de bibliotecas**

Una de las tareas que es necesario abordar con visión de conjunto es la automatización bibliotecaria. Independientemente de los ritmos que en cada comunidad se establezcan, es fundamental garantizar unos niveles de homogeneidad que permitan, además de resolver los problemas específicos de cada biblioteca, la elaboración de catálogos colectivos y una estrecha cooperación interbibliotecaria.

Por otra parte, las bibliotecas han sido tradicionalmente el principal centro de difusión de información y por ello debieran ser uno de los pilares de la red de servicios de acceso a bases de datos que es necesario crear en cada comunidad. En ocasiones será ineludible poner en marcha nuevos servicios, sean especializados temáticamente o orientados a cubrir las necesidades más generales de un territorio insuficientemente dotado. Pero en la medida de lo posible y en la línea de las conclusiones citadas anteriormente, es deseable que sea la red de bibliotecas existente la que actualice sus posibilidades de prestar servicios incorporando las nuevas tecnologías de información.

### **6.3.4. Servicios de asesoramiento**

La rapidez con que se están produciendo los nuevos conocimientos en nuestra especialidad, desborda en muchos casos las posibilidades de estudio de los profesionales del sector. Ello hace necesario disponer de centros a los que poder recurrir para solicitar asesoramiento durante la preparación y la ejecución de los proyectos de información. Normalmente una actuación en esta materia requiere la confluencia de distintas especialidades y tecnologías: documentalistas, especialistas en software, en

hardware, en comunicaciones, etc. y no siempre es fácil encontrar la asistencia técnica adecuada al nivel en que se plantean los problemas en todos estos campos. Para ello sería necesario que cada comunidad autónoma estuviera en condiciones de satisfacer sus necesidades en este campo, bien recurriendo a servicios externos, bien creandolos ad hoc. Esto es importante para garantizar el rigor de las actuaciones emprendidas.

### **6.3.5. Otras actuaciones**

Evidentemente existe un amplio abanico de actividades cuya descripción superaría los límites de esta ponencia. Sin pretender ser exhaustivos podríamos citar el fomento de la normalización, la edición de bibliografías basadas en el depósito legal, la promoción de seminarios y reuniones que contribuyan a la formación permanente de los profesionales, la elaboración de información sobre la información que permita conocer en profundidad la situación del sector, etc. etc. Actuaciones que lógicamente deberán estar contenidas en el plan de información y documentación y orientadas en la línea que cada gobierno autónomo defina.



## 7. LA COOPERACION ADMINISTRACION CENTRAL-ADMINISTRACION AUTONOMICA

El conjunto de actuaciones descritas se orienta a facilitar el ejercicio de las competencias que las comunidades autónomas han recibido o presumiblemente van a recibir como consecuencia del proceso de transferencias. Es evidente que una actuación definida en la línea expuesta contribuirá a modificar sustancialmente la situación actual de la información y la documentación en España. Sin embargo, una actuación en profundidad en los respectivos ámbitos de cada comunidad autónoma no tiene que ser obstáculo para que exista una amplia cooperación entre ellas.

Una de las tareas fundamentales de la administración central es, además de ejercer las competencias que le son propias, crear un marco que favorezca esta cooperación.

En el año 1983 el Ministerio de Educación y Ciencia tuvo la iniciativa de preparar unas "Directrices para un Plan de Información y Documentación Científica". Lógicamente existía una limitación no imputable a los promotores del Plan consistente en su obligado carácter sectorial, lo que podía dificultar el análisis de otros aspectos interdependientes cuyas competencias estaban asignadas a otros ministerios: información administrativa, cultural, económica, etc. Sin embargo, esta iniciativa suponía un importante paso adelante y así se hacía constar: "creo que estamos ante uno de los re-

tos más atractivos, definir instrumentos válidos para orientar las actividades de información y documentación en el Estado de las autonomías" (25).

El enfoque que el Ministerio supo dar a los trabajos fue muy participativo y así unos ochenta profesionales formaban parte de las distintas comisiones que elaboraron lo que luego se convirtió en los anexos al documento de "Directrices para un Plan de Información y Documentación Científica" que fue elaborado por el propio Ministerio.

Desde la perspectiva de esta ponencia, es necesario señalar que en las Directrices elaboradas por el Ministerio no se propone, en lo referente a las comunidades autónomas, una política muy distinta de la que se contemplaba en las "Recomendaciones para una política nacional de información científica y técnica en España" elaboradas por la OCDE en el año 74 o de las "Directrices para un Plan Nacional de Información en España" elaboradas por ASLIB en el 78. Y así, en el documento del 83 no se reconoce suficientemente la nueva situación creada por las transferencias de competencias a las comunidades autónomas, y no se hace referencia a sus ventajas en orden a acercar la información a los ciudadanos a la captación de in-

---

(25) Joan Bravo Pijoan

Definición de funciones y planificación de servicios técnicos en el ámbito estatal y en el ámbito autonómico. La documentación desde la perspectiva de las comunidades autónomas.

Congreso Nacional de ANABAD.

Palma de Mallorca, 1983. Pág. 84.

formación dispersa en el territorio, señalando simplemente que la Comisión finalmente no ignora que cualquier política de información y documentación de la Administración del Estado... debe ser la resultante de la articulación de la política de la Administración del Estado con las políticas de los gobiernos autónomos. Sin embargo estima conveniente resaltar los peligros que pueden derivarse de una excesiva atomización de los recursos de información"(26).

Es de esperar que si en algún momento las "Directrices para un Plan" dieran lugar, como sería deseable, a la redacción de un plan definitivo, se analizara en mayor profundidad este tema, tanto en lo referente a la creación de un órgano de cooperación entre la administración central y la autonómica, ambas lógicamente del Estado, como que se evitara que en el caso de adoptarse las recomendaciones de las Directrices se pudiera dar lugar a que desde la administración central se planificara sobre competencias que no le son propias.

---

(26) Ministerio de Educación y Ciencia  
Directrices para un Plan Nacional de Actuación 1983-86 en materia de  
Documentación e Información Científica y Técnica.  
Madrid, 1983. Pág. 9.

## 8. COROLARIO: EL CARACTER PRIORITARIO DE LAS ACTIVIDADES DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

Como se ha apuntado antes el objetivo de la política de información de un país es hacer posible que el sector público, los organismos privados, y los ciudadanos en general, puedan conocer de forma fiable y rápida el contexto económico, social, científico, cultural y técnico, seguir las transformaciones que las actuaciones de los distintos integrantes del cuerpo social generan en esta situación y conocer la evolución que sobre los distintos campos de interés se producen a nivel internacional.

La política de información se caracteriza por su complejidad. De los distintos elementos que configuran el entramado de alternativas de objetivos, de estrategias, de recursos, etc. pueden destacarse dos por su importancia:

En primer lugar la dispersión de competencias y responsabilidades derivada del hecho que la información constituye una parte integrante de cualquier actividad. Ello ha dificultado tradicionalmente la definición de una política de información que sin lesionar competencias, contemple la globalidad del sector, establezca los objetivos políticos a conseguir y diseñe programas que, adecuados a la naturaleza de las actividades de información, garanticen la eficiencia general del sistema informativo del país.

La segunda característica deriva de la propia importancia de la política de información. La información es un recurso vital para un país. Se la compara en ocasiones con el aire que oxigena nuestros pulmones, es indispensable y normalmente

no somos conscientes de ello. Quizá a diferencia de los seres vivos, los cuerpos sociales pueden sobrevivir sin este elemento aún a costa de un cierto grado de "pérdida de conocimiento". Sin embargo, si que es cierto, que en la actualidad no es coherente pretender llevar a cabo políticas educativas, sanitarias, económicas y culturales al nivel de los países desarrollados sin una política de información y documentación equiparable a la de éstos.

Recientemente el profesor García de Enterría en su obra "España, un presente para el futuro" señalaba que "Nuestro país ha demostrado poder superar el formidable reto de la organización de un sistema autonómico generalizado y eso cuenta como uno de los más importantes logros de nuestra sorprendente etapa histórica de la transición política.

Es de esperar que esta afirmación de carácter general sea válida también para el campo de la información y la documentación ya que como se señalaba en unas Jornadas organizadas por el Partido Socialista Obrero Español, "El desarrollo del Estado de las Autonomías es un proyecto político en el cual los sistemas de información y por tanto informáticos juegan un papel de interés primordial tanto en la vertebración de las autonomías en el conjunto del Estado como de las administraciones locales de cada autonomía" (27).

---

(27) Partido Socialista Obrero Español. Area de Estudios y Programas.  
Jornadas de Informática, Telecomunicaciones y Cambio.  
Nota Informativa  
Madrid, 14 de Noviembre 1983. Pág. 12