

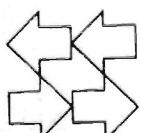
PROCESO AUTOMATICO DE DATOS EN LA  
ADMINISTRACION LOCAL

**DOCUMENTO  
DE  
REGIMEN INTERIOR**

OCTUBRE 1.970

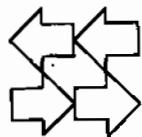
Nº 3

CONSORCIO INFORMACION Y



CONSORCIO  
DE INFORMACION  
Y DOCUMENTACION  
DE CATALUÑA

Urgel, 187  
T 321 80 00  
Barcelona-11



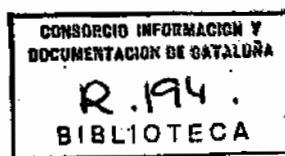
CONSORCIO  
DE INFORMACION  
Y DOCUMENTACION  
DE CATALUÑA

Urgel, 187  
T. 321 80 00  
Barcelona-11

PROCESO AUTOMATICO DE DATOS EN LA  
ADMINISTRACION LOCAL

OCTUBRE 1.970

Nº 3



## I N D I C E

	<u>Págs.</u>
<b>1. INTRODUCCION</b>	
1.1. Objetivos de este trabajo	1
1.2. Contenido	2
1.2.1. Ambito de aplicación	2
1.2.2. Tipos de organización	3
1.2.3. La realización de funciones globales a nivel territorial.	4
<b>2. AMBITO DE APLICACION</b>	
2.1. El enfoque tradicional: criterios observados.	5
2.2. Alcance de los criterios observados.	5
2.2.1. Sobre la necesidad de especificaciones	6
2.2.2. Crítica al enfoque tradicional.	7
2.3. Necesidad de un enfoque global	7
2.3.1. Los beneficios	8
2.3.1.1. El aumento de eficacia de los Entes de la Administración Lo- cal.	8
2.3.1.2. La creación de un sistema te- rritorial de información esta- dística.	8
2.3.1.3. Los beneficios indirectos.	9
2.3.2. Los medios	10
<b>3. LOS TIPOS DE ORGANIZACION</b>	
3.1. Incidencia de los tipos de organización.	13
3.2. Definición y tipología.	13
3.3. Realización eficaz de los trabajos necesarios	14
3.3.1. El equipo	14
3.3.2. Requerimientos técnicos	15
3.4. Coste y financiación	16
3.5. La integración de la información	17
3.5.1. La Administración Local como fuente de información estadística.	17
3.5.2. Condiciones técnicas	18

3.5.2.1. Conservación de la información en soporte automático.	18
3.5.2.2. Compatibilidad de la información	18
3.5.2.3. Las características de los datos de entrada.	19
3.6. Problemas administrativos debidos a la introducción del proceso de datos.	19
3.6.1. Relaciones entre los servicios administrativos y los servicios de informática.	20
3.6.2. La protección del carácter confidencial de la información.	21
3.7. La cooperación entre corporaciones	22
3.7.1. Razones que justifican la cooperación	22
3.7.2. Las posibilidades de cooperación	24
3.8. Conclusiones sobre los tipos de organización más oportunos.	27
<b>4. LA REALIZACION DE FUNCIONES A NIVEL TERRITORIAL</b>	
4.1. Funciones propias de la Entidad Coordinadora	28
4.2. Funciones afines desempeñadas actualmente por la Administración.	29
4.3. Relaciones de la Entidad Coordinadora con otros Entes públicos	31
4.4. Características fundamentales de la Entidad Coordinadora.	32
<b>5. CONCLUSIONES</b>	34
<u>ANEXO I.</u> - Recomendación de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa. (nº 557 - 14 de mayo de 1969)	

## 1. INTRODUCCION

### 1.1. Objetivos de este trabajo

Actualmente no tiene ya mucha utilidad plantearse la necesidad de introducir el proceso automático de datos en la Administración Local. Esta necesidad ha sido brillantemente expuesta en reuniones de trabajo, ensayos y artículos de revistas. La Asamblea Consultiva del Consejo de Europa se ha pronunciado favorablemente y en términos concluyentes sobre el tema (1). Por otra parte, en las provincias más desarrolladas, tenemos ya abundantes muestras de utilización del proceso de datos por parte de los municipios.

Aún así, los estudios efectuados hasta ahora han tendido más a sensibilizar favorablemente a los administradores que a profundizar en los límites y forma de introducir el proceso de datos. El VII Seminario de Investigación del Instituto de Estudios de la Administración Local, celebrado en marzo de 1970 en Barcelona constituyó un encomiable intento de profundizar en este campo.

Este trabajo parte ya de una necesidad probada, para señalar varios de los problemas que se plantean al descender a la aplicación concreta. En términos generales, en este trabajo se da la señal de alerta sobre la visión tradicional del tema -consistente en ver la introducción del proceso de datos en la Administración Local como un problema de los distintos Entes Locales, considerados uno a uno- y se dan unas bases para efectuar un enfoque global del mismo.

---

(1) Recomendación 557 de 14 de mayo de 1969. El anexo I contiene con integridad el texto aprobado por la Asamblea Consultiva.

En otras palabras, las repercusiones del fenómeno son socialmente tan importantes que no basta realizar consideraciones desde un punto de vista individual sino que hay que tener siempre presente dicho fenómeno como un todo a nivel territorial y a nivel nacional.

En varios puntos de este trabajo se observará una coincidencia bastante acusada con la mencionada Recomendación del Consejo de Europa. Ello es perfectamente lógico pues en ambos casos se parte de un mismo enfoque territorial (2).

## 1.2. Contenido

En los capítulos siguientes se analizarán sucesivamente, el ámbito, los tipos de organización y la posibilidad de resolver los problemas planteados a escala regional.

### 1.2.1. Ambito de aplicación

Se trata de conocer en primer lugar que entes constituyen el objeto de la introducción del proceso de datos. El Enfoque Tradicional considera que la condición necesaria y suficiente para plan tearse la mecanización de un organismo es que tenga un determinado volumen de trabajo y una capacidad financiera adecuada. Es decir, contempla la introducción del proceso de datos como un problema de los entes considerados uno a uno. Su fin único suele ser el aumento del rendimiento de las corporaciones individualmente consideradas.

Frente a este Enfoque Tradicional se exponen una serie de dificultades relativas a la determinación de cual debe ser el volumen de trabajo y cual la capacidad financiera.

---

(2) Ver anexo I, punto 10: "...la introducción...de los ordenadores en la Administración Pública de nuestros países debería ser realizada comenzando...por las Entidades Locales y Regionales".

Respecto a este último aspecto se demuestra que va estrechamente ligado a la organización que se da al proceso de datos. Se señala que tradicionalmente ha venido confundiéndose mecanización con adquisición de ordenador y que de hecho existen muchas formas alternativas de utilizar el proceso de datos.

Se llega a la conclusión de que es necesario un enfoque global en el que el volumen de trabajo y la capacidad financiera son condiciones suficientes pero no necesarias, para introducir el proceso de datos en una corporación. Es necesario también estudiar las ventajas que el fenómeno puede reportar a nivel distinto al del ente considerado individualmente.

En este mismo capítulo se estudian las repercusiones de la mecanización a distintos niveles y se llega a la conclusión de que muchos problemas planteados sólo hallan su solución abordados a escala territorial.

#### 1.2.2. Tipos de organización

En este capítulo se dan una serie de alternativas técnicas a la organización del proceso de datos, aunque sin pretender una enumeración exhaustiva. Con ello se pretende, en primer lugar, criticar la idea de que 'proceso de datos' equivale a 'adquisición de ordenador' y, en segundo lugar, señalar las profundas repercusiones que en todos los campos tiene el adoptar distintas soluciones.

Se estudian las consecuencias de los distintos tipos de organización respecto al rendimiento de cada corporación, respecto a las posibilidades de aprovechamiento del subproducto de la gestión administrativa, respecto a los problemas de la organización administrativa de las corporaciones, etc.

Se señalan los importantes frutos que puede dar la cooperación, especialmente cuando se llega a fórmulas asociativas. Esta es precisamente una de las más importan-

tes recomendaciones que efectua el Consejo de Europa (3).

#### 1.2.3. La realización de funciones globales a nivel territorial

Coincidiendo con las tendencias europeas actuales en la materia se propone la creación de un órgano a escala territorial que efectúe la doble misión de impulsor y coordinador del proceso de datos en la Administración Local permitiendo así la solución de problemas que deben ser abordados a escala territorial.

Sus funciones serían las de asesorar, informar, crear cuadros técnicos y asegurar el aprovechamiento del sub producto de la actividad administrativa mediante un sistema de banco de datos.

Este organismo debería evitar, por otra parte, intervenir limitando la libre iniciativa de las corporaciones y de las empresas privadas en su capacidad de contratación.

Por último, se analizan los entes ligados a este organismo, ya sea porque realizan actividades paralelas ya sea porque prestan o reciben servicios de este organismo.

Finalmente se dan unas indicaciones a tener en cuenta en el momento de definir dicho organismo.

Ver anexo I, punto 13: "...la explotación en común de un ordenador electrónico en el marco de una cooperación intermunicipal y en algunos casos sin duda, en el de una cooperación regional parece ser la forma más idónea de utilización de los ordenadores por las Entidades Locales".

## 2. AMBITO DE APLICACION

### 2.1. El enfoque tradicional : criterios observados

Uno de los puntos más confusos y menos tratados que aparece en los estudios o informes referentes a la mecanización en la Administración Local, es el relativo al tipo y tamaño de los Entes objeto de mecanización. En general, las opiniones sobre este tema suelen apoyarse en dos criterios elementales:

Criterio 1º: los Municipios con ingresos inferiores a una determinada cantidad no pueden soportar los costes de mecanización y, por lo tanto quedan apartados del proceso automático de datos.

Criterio 2º: en los municipios en que el volumen de trabajo es insuficiente respecto de la capacidad del más pequeño ordenador, el proceso de datos no es rentable, y por lo tanto debe desecharse.

Dado que tanto el presupuesto como el volumen de trabajo son correlativos con la población del municipio, resultaría que los municipios inferiores a un determinado número de habitantes no podrían permitirse el proceso de datos.

Por otra parte, una conclusión lógica a estas razones es que la cooperación entre municipios es una fórmula eficaz ya que permite :

- reducir costes, ampliando por consiguiente el número de Entes financieramente capacitados.
- utilizar equipos en común con lo que podría llegar a utilizar plenamente la capacidad de los ordenadores actuales

Los criterios anteriores y sus conclusiones constituyen razonamientos evidentemente correctos. Sin embargo es necesario que por su trascendencia sean tratados con más detalle. Justamente porque son evidentes, su planteamiento en abstracto no aporta mucha luz al problema.

### 2.2. Alcance de los criterios observados

Los criterios expuestos contienen dos tipos de afirmaciones:

- la primera se limita a constatar que los municipios 'pobres' no pueden financiar su mecanización y que en los municipios con poco volumen de trabajo la utilización -

de un ordenador no es rentable".

- la segunda considera que, por lo tanto, dichos municipios quedan apartados del proceso de datos.

Estas afirmaciones están sujetas a dos tipos de críticas. una referente a su falta de especificación y la otra referente al enfoque que preside dichas afirmaciones.

#### 2.2.1. Sobre la necesidad de especificaciones

La necesidad de especificación se plantea en dos aspectos.

- el tipo de organización del proceso de datos
- el tipo de trabajo a mecanizar

Por tipo de organización del proceso de datos entendemos el modo en que se relacionan el Ente a mecanizar y los medios físicos e intelectuales necesarios para utilizar el proceso de datos (1). Cuando afirmamos que un municipio no tiene capacidad financiera para mecanizar, debemos especificar también de que tipo de mecanización hablamos. En efecto, un Ente, puede muy bien no ser financieramente capaz para la tenencia de un ordenador y, en cambio, puede trabajar perfectamente con una empresa de servicios. Es preciso tener en cuenta que introducir el proceso de datos no implica necesariamente la adquisición o alquiler de un ordenador y que es posible aplicar distintos tipos de organización según las circunstancias de cada caso en particular.

Otra necesidad de especificación se refiere al tipo de trabajo a procesar. Existen trabajos de gestión diaria, trabajos periódicos y trabajos esporádicos. En muchos casos, los trabajos de gestión diaria no tendrán suficiente volumen como para aplicar el proceso de datos, pero si lo tendrán determinados trabajos periódicos

---

(1) La explicación de los distintos tipos de organización se efectúa en el capítulo 3.

que impliquen el manejo de grandes ficheros y la acumulación del trabajo en un plazo reducido de tiempo.

#### 2.2.2. Critica al enfoque tradicional

Las afirmaciones que se analizan parten de un concepto limitado de lo que debe ser la introducción del proceso de datos en la Administración Local. En efecto, consideran el problema referido a los Entes uno a uno. Aunque se considere la posibilidad de asociación de Entes, no se tiene en cuenta el fenómeno como un todo.

Si bien el aumento de rendimiento de las Corporaciones Locales, una a una constituye el móvil fundamental para introducir el proceso de datos no deben olvidarse las implicaciones y condiciones de este fenómeno desde un punto de vista global. Entre otras cosas, no puede considerarse este fenómeno como desligado de la creación de un sistema de información estadística a escala regional. Al mismo tiempo se plantean una serie de problemas de asesoramiento y coordinación que deben plantearse a escala territorial. Finalmente, no deben olvidarse las implicaciones económicas y de nivel técnico que representa la Introducción del proceso de datos en la Administración Local. Todo ello induce a considerar, paralelamente a los planteamientos particulares de los Entes, un planteamiento global basado en los costes-beneficios a escala territorial.

#### 2.3. Necesidad de un enfoque global

La insuficiencia del enfoque tradicional, basado en el análisis individualizado de los Entes objeto de mecanización, hace necesario extenderse a un macroanálisis del fenómeno a escala territorial.

Desde este punto de vista serán tratados sucesivamente los beneficios que supone la introducción del proceso de datos

en la Administración Local y los medios que deben ser puestos en marcha para conseguir dichos beneficios.

#### 2.3.1. Los beneficios

En este apartado se tratarán tanto aquellos beneficios que constituyen un fin inmediato, impulsores de la aplicación del proceso de datos, como los beneficios derivados de tal aplicación que constituyan fines indirectos pero que por su importancia conviene que sean mencionados. Dichos beneficios son los siguientes:

##### 2.3.1.1. El aumento de eficacia de los Entes de la Administración Local

Este constituye el fin básico del enfoque tradicional. Aunque ahora se hable desde un punto de vista global, sigue siendo primordial y básico que los Entes, considerados uno a uno, obtengan del proceso de datos una elevación de su eficacia. El hecho es suficientemente evidente, por lo que es innecesario todo comentario.

##### 2.3.1.2. La creación de un sistema territorial de información estadística

Es hecho conocido que la creación de una base estadística a escala territorial constituye cada vez más una necesidad acuciante para los organismos de planificación urbanística y económica.

Es también conocido que dicha base debe crearse principalmente por el aprovechamiento del subproducto de la gestión administrativa. Sería, por lo tanto, absurdo que la mecanización administrativa y la creación de una base de información estadística territorial se realizaran paralelamente, sin conexión.

Ambos fines mantienen una estrecha relación y usan de una misma base: la introducción del proceso de datos.

Constituiría una irracionalidad técnica su tratamiento por separado. Baste considerar las enormes ventajas ... que representaría para los organismos de planificación urbanística, de planificación económica y futuros organos rectores de las áreas metropolitanas, la posibilidad de disponer de información estadística adecuada a escala territorial. Y baste considerar también el avance que representaría en este sentido la disposición de archivos mecanizados a nivel municipal.

El aprovechamiento del subproducto de la gestión administrativa requiere dos condiciones técnicas :

- la mecanización de la información
- la compatibilidad técnica de la información de distinta procedencia que puede conseguirse con una adecuada coordinación.

Más adelante se verán los medios necesarios para hacer aprovechable el subproducto de la gestión administrativa y se demostrará como dichos medios favorecen extraordinariamente una óptima mecanización de los Entes de la Administración Local.

#### 2.3.1.3. Los beneficios indirectos

La introducción del proceso de datos en la Administración Local tiene repercusiones de suma importancia en el ámbito económico y técnico del país:

- la actividad de los Entes mecanizados aumentaría en rendimiento con las consiguientes ventajas de todo orden para las correspondientes zonas administradas.
- el mejor conocimiento de la realidad redundará en mejores previsiones tanto en Planes de Urbanismo como en el Plan de Desarrollo.
- la disponibilidad de información estadística regional permitirá la utilización de técnicas de planifi

cación más 'afinadas' que las que se utilizan actualmente.

- el incremento del parque informático supondrá la expansión de un sector que permite una gran acumulación de capital.

- el número de técnicos en informática aumentará notablemente.

### 2.3.2. Los medios

Para conseguir los beneficios descritos en el apartado anterior (2.3.1.) es preciso cumplimentar dos condiciones generales :

A - es preciso que los Entes de la Administración Local adopten en cada caso el tipo de organización de proceso de datos que más favorezca su óptima mecanización.

B - es preciso que exista un organismo altamente especializado y ligado a dichos Entes de forma que garantice el cumplimiento de los objetivos referidos en el 'Enfoque Global'.

En el capítulo 3 se define lo que se entiende por 'tipo de organización' y se analizan distintas soluciones a la condición 'A'.

En el capítulo 4 se analiza la fórmula que permite la solución de la condición 'B'.

En este apartado señalaremos los problemas generales que hay que resolver para llegar a soluciones oportunas. A este respecto señalamos como imprescindible la satisfacción de los siguientes puntos :

- 1) Realización eficaz de los distintos tipos de trabajos a mecanizar por los Entes de la Administración Local. Esto implica no sólo unos tipos de organización que posibiliten la utilización de los equipos necesarios sino también una organización global que

permita :

- un asesoramiento adecuado de las Corporaciones a mecanizar.
- una coordinación de experiencias que evite la duplicación de esfuerzos y facilite la aplicación de las soluciones más oportunas.
- una labor de investigación y de documentación que posibilite la utilización de los métodos más eficaces.

2) Consecución del mínimo coste necesario para la obtención del rendimiento deseado y posibilidad de fácil financiación.

3) Posibilidad de integración de los archivos estadísticos existentes en un banco de datos. Esto implica que dichos archivos sean compatibles. La compatibilidad se refiere a tres aspectos <sup>(2)</sup>.

- 1º.- definición de variables (compatibilidad conceptual).
- 2º.- ámbito geográfico (compatibilidad geográfica).
- 3º.- formato, codificación y organización de la información mecanizada (compatibilidad formal).

Para que sea posible esta compatibilidad es necesaria una coordinación a nivel estadístico y a nivel de proceso de datos.

4) Planteamiento viable y correcto de los problemas que puedan surgir en tres ámbitos :

- de personal
- jurídico
- de organización administrativa

5) Respeto absoluto de :

- las libertades individuales de los administrados.
- el carácter confidencial que pueda tener la información municipal.

- 6) Favorecimiento de la cooperación intermunicipal que permitirá resolver o facilitar la solución de problemas planteados en puntos anteriores, en especial en relación con la financiación y la optimización del rendimiento de los equipos..
- 7) Solución a los problemas de recogida y depuración - de la información de modo que sea completa, fiable y adecuada a los fines para los que se recoge..

### 3. LOS TIPOS DE ORGANIZACION

#### 3.1. Incidencia de los tipos de organización

En el capítulo anterior, apartado 2.3.2., se señalaban dos condiciones generales a tener en cuenta para llevar a cabo los objetivos expuestos en el "Enfoque Global". En este capítulo vamos a tratar la primera de las condiciones, a saber: que los Entes de la Administración Local adopten en cada caso el tipo de organización que más favorezca su óptima mecanización.

Sucesivamente se definirá lo que se entiende por tipos de organización, dando una tipología no exhaustiva de los mismos y se analizará hasta qué punto permiten satisfacer los puntos 'imprescindibles' expuestos en 2.3.2.

#### 3.2. Definición y tipología

En el apartado 2.2.1. definíamos como tipo de organización la relación que se establece entre el Ente a automatizar y los medios necesarios para efectuar dicha automatización. Estos medios pueden ser tanto físicos (de equipo) como intelectuales (técnicos).

Dando un ejemplo, el hecho de poseer un ordenador propio y utilizarlo en exclusiva implica un tipo de organización distinto al que resulta de constituir un centro de cálculo común

a varios Entes el cual a su vez comporta distintos tipos de organización según que la utilización del ordenador se efectúe en local o a distancia (mediante teleproceso).

Existen dos factores básicos en la definición de un tipo de organización :

- A - el régimen de tenencia del ordenador
- B - el modo de acceso al mismo.

Respecto del primer factor se dan las siguientes posibilidades principales :

- 1 - La corporación tiene su propio centro de cálculo, con un ordenador propio o alquilado.
- 2 - La corporación encarga sus trabajos de proceso de datos a una empresa de servicios.
- 3 - Un conjunto de corporaciones adquieren o alquilan un ordenador y constituyen un centro de cálculo en común.
- 4 - Una o varias corporaciones trabajan con el ordenador de otra corporación de mayor envergadura.

Por lo que se refiere al tipo de acceso se distinguen dos grupos de tipo de organización :

- 1 - el que permite el teleproceso o acceso a distancia.
- 2 - el que no lo permite.

Otro criterio que podría ser tenido en cuenta es el que distingue entre acceso a distancia en 'tiempo real' y en 'tiempo diferido'.

Siguiendo estas clasificaciones -y por simple cruzamiento de las mismas- se obtiene una tipología de los distintos tipos de organización, más o menos amplia y compleja según el número y naturaleza de las clasificaciones que se tienen en cuenta.

No es, sin embargo, objeto de este trabajo la realización de una tipología exhaustiva, la cual, por otra parte entorpecería este análisis de nivel general.

### 3.3. Realización eficaz de los trabajos necesarios

Como se señalaba en 2.3.2. hay que analizar dos vertientes: el equipo, por un lado y, por otro, las funciones de asesoramiento, coordinación, información, investigación, etc.

#### 3.3.1. El equipo

Varios aspectos hacen aconsejable la utilización de ordenadores de gran potencia :

- la posibilidad de realización de trabajos voluminosos y complejos.
- la posibilidad de efectuar distintos tratamientos desde terminales.
- la posibilidad de ser utilizado -simultáneamente o no- por distintos usuarios disfrutando todos ellos de un ordenador de gran capacidad.
- su menor incidencia de coste fijo por unidad de output a partir de un cierto volumen de trabajo. Un ordenador cuatro veces más potente que otro cuesta sólo el doble.

Frente a estas ventajas el gran ordenador presenta la dificultad de su financiación y la necesidad de obtener un volumen pertinente de trabajo capaz de conseguir el rendimiento deseado. En otras palabras, requiere unos desembolsos fijos importantes los cuales sólo se justifican con un adecuado aprovechamiento del mismo. Una vez conseguido un determinado volumen resulta, en cambio, más 'rentable'.

La solución a estos problemas no puede conseguirse más que a través de una fórmula asociativa, complementada posiblemente por fuentes de financiación ajenas a los usuarios.

Los tipos de organización más oportunos son, sin duda, el centro de cálculo común a varios entes, la utilización de las horas o capacidad sobrante de un gran ordenador (que así consigue su pleno rendimiento) y el encargo de trabajos a empresas de servicios. En la actualidad, sólo estos tres tipos de organización permiten la utilización de un gran ordenador, resolviendo (por lo menos en parte) los -

problemas de financiación y rendimiento.

### 3.3.2. Requerimientos técnicos

Para realizar eficazmente los trabajos que sean requeridos hay que disponer, además, de unos medios que podría identificarse como intelectuales, en oposición al equipo físico de que hemos hablado..

Dichos medios son :

- un equipo de técnicos competentes y especializados. Ello requiere una importante labor de formación en este sentido.
- un asesoramiento constante de los Entes de la Administración Local en todo tipo de necesidades de proceso de datos que se planteen.
- un asesoramiento sobre métodos de recogida de datos, especialmente en los aspectos de depuración y control de exhaustividad de modo que se consiga información completa y fiable.
- una labor de coordinación de las distintas experiencias y realizaciones en este campo con el objeto de impedir la duplicación de esfuerzos.
- una labor de información a los centros de cálculo sobre todo tipo de realizaciones o estudios de interés.
- una labor de investigación dirigida básicamente a resolver de la forma más oportuna las problemas peculiares que la Administración Local Española pueda tener en materia de proceso de datos.

A la vista del interés general que para toda la Administración Local presentan estas funciones y teniendo en cuenta su naturaleza y su envergadura parece oportuno que sean desempeñadas por un Ente creado al efecto.

Desde luego, determinados tipos de organización favorecen estas funciones sin embargo es preciso encontrar - en este caso una solución global. Un centro de cálculo importante formado por asociación de gran número de mu-

nicipios podrá disponer de personal especializado y competente, sin embargo, aún con varios centros de este tipo no podría solucionarse el problema de otros Entes dotados con tipos de organización de menos posibilidades. Además, aún así, quedaría sin resolver el problema de coordinación de organización de la entrada de datos, etc.

Por todo ello estos aspectos serán tratados en el capítulo siguiente como funciones de "una organización de nivel superior que logre los objetivos expuestos en el 'Enfoque - Global'".

### 3.4. Coste y financiación

La introducción del proceso automático de datos presupone en todos los casos unos importantes costes fijos debidos a la adquisición del ordenador, al personal y a los costes generales de funcionamiento del centro de cálculo. Por ello resulta de capital importancia utilizar plenamente el equipo con el fin de repartir lo máximo posible estos costes fijos entre los distintos trabajos.

De este modo, cuando una corporación no pueda por sí sola obtener el máximo rendimiento de un equipo puede recurrir a tres soluciones :

- 1 - encargar los trabajos de proceso de datos a empresas de servicios.
- 2 - disponer de un ordenador propio pero realizando servicios para otras corporaciones.
- 3 - realizar una asociación con otras corporaciones y crear un centro de cálculo común.

Es conveniente examinar las ventajas e inconvenientes de estas soluciones.

#### 1. La primera solución tiene dos ventajas :

- la corporación arriesga poco y puede introducir el proceso de datos en la medida de sus posibilidades.
- permite habituar al personal a las consecuencias del proceso de datos lo que siempre hará más fácil en un futuro la utilización de un equipo propio.

Frente a las ventajas anteriores debemos también considerar dos inconvenientes.

- la empresa de servicios no estará normalmente especializada en problemas de la administración con lo que será más difícil llegar a una mutua comprensión y además encarecerá los costes.
- el segundo inconveniente está en que la empresa de servicios cargará en el precio una serie de costes comerciales, de publicidad, etc. y unos beneficios que en un centro de cálculo de la administración no habrían tenido lugar.

2. La segunda solución evita los anteriores inconvenientes pero implica una cierta dependencia de unas corporaciones respecto a otras lo cual debe ser evitado en todo momento. Otro inconveniente está en que la corporación se ve obligada a movilizar más recursos.

3. Finalmente, la asociación de corporaciones parece ser la fórmula que aporte más ventajas. Mediante la asociación será posible crear un centro de cálculo dotado de un equipo importante con todas las ventajas que trae consigo y será posible la especialización de dicho centro. Por otro lado el aprovechamiento de programas comunes será sin duda un factor muy influyente en la reducción de costes. Por último, pueden atribuirse a este tipo de organización todas las ventajas de las economías de escala.

### 3.5. La integración de la información

#### 3.5.1. La Administración Local como fuente de información estadística.

Las necesidades de información de los Entes de planificación económica o urbana pueden satisfacerse a través de dos caminos :

- la realización de encuestas (exhaustivas o no).
- el aprovechamiento del subproducto de la Actividad Administrativa.

El primer medio mencionado tiene dos inconvenientes:

- requiere que el Ente planificador posea una organización de especialistas adecuada.
- implica unos costes elevados, a menudo insostenibles - por parte de dichos Entes.

Por ello, cada vez más, se hace necesario abordar las posibilidades de aprovechamiento de los ficheros que las corporaciones realizan para el desempeño de su actividad normal.

Veamos que condiciones básicas facilitan dicho aprovechamiento, desde un punto de vista meramente técnico.

### 3.5.2. Condiciones técnicas

#### 3.5.2.1. Conservación de la información en soporte automático.

La necesidad de manejar y tratar grandes volúmenes de información hace necesaria la mecanización de dicha información. Sólo de este modo es posible aprovechar con la rapidez y profundidad necesarias el gran volumen de información contenido en los ficheros de los Entes Pùblicos.

#### 3.5.2.2. Compatibilidad de la información

Para que la información sea integrable sin pérdida de fiabilidad es necesario que sea compatible a tres niveles :

- compatibilidad conceptual. Se trata de que coincidan los criterios utilizados para definir las unidades estadísticas y las variables estudiadas.
- compatibilidad geográfica. Se trata de que la información tenga el mismo método de localización geográfica. Así, resultarán difícilmente integrables informaciones a nivel de barrio con informaciones a nivel de sección censal. En cambio la localización por dirección postal será más favorable para la integración.
- compatibilidad formal. Es preciso que la información se halle dispuesta en la misma forma y con

la misma codificación en los distintos archivos.

De lo contrario no será posible tratarlos conjuntamente con un mismo programa.

Como es fácil deducir el principal medio para el logro de la compatibilidad está en una eficaz coordinación. Y dicha coordinación corresponde más a una función realizada por un Ente especializado que a una consecuencia o posibilidad especial de algunos tipos de organización.

Es cierto que determinados tipos de organización, en especial la asociación, facilitan la labor coordinadora ya que en cada asociación la información de los Entes se homogeneizará. Pero, aún así, lo que facilita realmente la coordinación es la existencia de un Ente creado 'ad hoc'. Este tema se escapa ya de este capítulo. Será tratado en 4.

#### 3.5.2.3. Las características de los datos de entrada

Desde un punto de vista informático es irrelevante, para la integración, que los datos sean ciertos o no, exhaustivos o no, etc. Basta con que vengan dados de un modo técnicamente correcto. Sin embargo, para que los resultados obtenidos de un sistema integrado sean aprovechables es necesario que sean suficientemente fiables. Para ello, los datos de entrada deben ser completos y fiables lo que implica una labor de organización de la recogida de información y de depuración de la misma.

#### 3.6. Problemas administrativos debidos a la introducción del proceso de datos (1).

En este apartado nos limitaremos a exponer aquellos problemas que dependan estrechamente de cada tipo de organización. No se plantearán los problemas comunes a todo tipo de organización. Por ejemplo: no se tratará el problema de liberación de fuerza de trabajo debida a la mayor productividad del proceso de datos. Tampoco se tratará el problema de categorías y remuneraciones, común -en mayor o menor intensidad- a todo

tipo de organización.(1)

3.6.1. Relaciones entre los servicios administrativos y los servicios de informática.

El diálogo entre Corporación y Servicio de Informática se enfrenta con dos problemas :

- 1 - Los servicios de la Corporación deben conocer las posibilidades de la informática y saber plantear adecuadamente sus necesidades.
- 2 - Los servicios de informática deben conocer los problemas de la Administración y ofrecer las soluciones más oportunas.

Las condiciones requeridas para llevar a bien término este diálogo son :

- 1 - La Corporación debe tener técnicos con nivel suficiente de conocimientos sobre proceso de datos, según su tipo de organización, o, en su lugar, debería disponer de un adecuado asesoramiento. Algunas veces dicha laguna ha sido llenada por las gerencias de los técnicos en informática sobre 'lo que es posible hacer'. Aún así es necesario ir a soluciones más sólidas, mediante la creación de técnicos-puente (o asesoramiento) entre necesidades y posibilidades técnicas.
- 2 - El servicio de proceso de datos utilizado debe poseer un cierto grado de especialización en materias de la Administración Local que le permita -- captar y satisfacer eficazmente las necesidades planteadas.

Los tipos de organización idóneos, desde este punto de vista son los que se basan en la utilización de un centro público o privado especializado en la Administración Local.

---

(1) Sobre este aspecto es aconsejable la lectura de las conclusiones del VII Seminario sobre el proceso de datos en la Administración Local, ya mencionado.

Observación: un paso favorable es la utilización del teleproceso que permite interrogar y tratar ficheros a distancia sin necesidad de diálogo intermedio con los técnicos - del centro de cálculo para cada utilización. Sin embargo, representa un importante esfuerzo inicial de definición de necesidades y que los técnicos de la corporación sean capaces de utilizar eficazmente los terminales.

### 3.6.2. La protección del carácter confidencial de la información.

Las Entidades de la Administración Local poseen dos tipos de información :

- información estadística sobre los administrados.
- información sobre la gestión administrativa y económica del Ente.

El carácter confidencial de la información estadística viene dado principalmente por el nivel de agregación de la misma y se basa en el respeto de las libertades e intimidad de los administrados. Así pues, - a partir de información individualizada de carácter confidencial y mediante tratamiento y agregación llegamos a obtener estadísticas elaboradas de carácter público.

Cuando se pondrá en peligro el carácter confidencial de la información?. Ello sucedería principalmente cuando se confien los ficheros a un centro no propio. El personal de este centro podrá conocer el contenido de estos ficheros aunque sea sencillamente a través de los listados resultantes de las explotaciones. El único medio físico para impedirlo consiste en tener los ficheros bloqueados y estar presente en el momento de obtener un listado.

Más favorable es el caso en que se trabaja en teleproceso. En este caso los ficheros pueden hallarse bloqueados para todos los terminales que no tengan derecho a interrogación y dentro de estos es posible blo-

quearlos para todas aquellas personas que desconozcan unas determinadas claves. Además en este caso los listados pueden obtenerse en la propia Corporación y por lo tanto no quedan sujetos a manipulaciones extrañas a la misma.

Finalmente la integración de ficheros para divulgación de información a otros Entes no presenta peligro siempre que la información cedida tenga un suficiente nivel de agregación y que sea también divulgada en forma agregada. Este aspecto se verá en el capítulo siguiente de forma más amplia.

### 3.7. La cooperación entre corporaciones

Vamos a exponer en primer lugar las principales razones que hacen favorable la cooperación intermunicipal y, en segundo lugar, las posibilidades de conseguir dicha cooperación.

#### 3.7.1. Razones que justifican la cooperación

Existen dos conjuntos de razones que hacen imprescindible plantearse las posibilidades de cooperación de las corporaciones locales en materia de proceso de datos. Se trata de razones técnicas y de razones económicas. Sin embargo por su notable interrelación -en general las razones técnicas implican mejoras económicas- vamos a tratarlas sin distinguir entre ambos tipos.

3.7.1.1. En primer lugar nos enfrentamos a un problema de financiación: los enormes costes que representa la introducción del proceso automático de datos alejarían de este a la gran mayoría de las corporaciones - locales. Una financiación conjunta podría solventar posiblemente este problema.

3.7.1.2. También es razón importante la necesidad de optimizar el rendimiento de los distintos equipos. La capacidad de estos superaría en muchos casos las nece-

sidades -o el nivel de aplicaciones- de una sola Corporación.. Probablemente un aprovechamiento conjunto eliminaría en gran parte este problema.

Además la cooperación permitiría financiar un equipo de técnicos destinado a ampliar el campo de aplicación actual del proceso de datos en la Administración Local con el consiguiente aumento de rendimiento de los equipos.

3.7.1.3.. La similitud de los trabajos a realizar en las distintas corporaciones permitiría sin duda alguna la búsqueda y aplicación de soluciones comunes. Esto sería además mucho más fácil en el caso de disponer de centros de cálculo comunes a varias corporaciones, especializados en los problemas de la Administración Local.

3.7.1.4. Otra razón se refiere al tipo de equipo.. La cooperación permitirá la utilización de grandes equipos en lugar de un conjunto de pequeños equipos. Con ello se conseguirán una serie de ventajas..

- facilidad de ampliar el campo de aplicación a trabajos que requieren un ordenador de gran capacidad -- (el teleproceso "on-line", por ejemplo).
- facilidad y reducción de coste en los trabajos de programación, por permitir lenguajes más fáciles de manejar (lenguajes evolucionados).
- reducción considerable de costes: un ordenador cuatro veces más potente que otro cuesta solamente el doble.

3.7.1.5.. Una razón de tipo más bien técnico es la necesidad de homogeneizar los tipos de almacenamiento y tratamiento con vistas a la utilización de la información por parte de entidades supramunicipales para fines estadísticos, urbanísticos, etc.

3.7.1.6. Finalmente, la cooperación debe alcanzar también los aspectos metodológicos del trabajo de recogida

da de datos. Se trata de conseguir una comunicación sobre las distintas experiencias en los trabajos de camp y posibilitar una fuerte colaboración técnica en este aspecto.

### 3.7.2. Posibilidades de cooperación

Después de ver de forma general los motivos que nos impulsan a plantearnos las posibilidades de cooperación entre las corporaciones vamos a estudiar varias fórmulas de cooperación, señalando sus ventajas y desventajas. Estas fórmulas de cooperación están íntimamente ligadas a unos determinados tipos de organización, por lo que, en gran parte, vamos a seguir la tipología expuesta en 3.2. Veamos como se plantea la cooperación intermunicipal para distintos tipos de organización.

3.7.2.1. El caso que aparentemente presente más dificultades con vistas a la cooperación es el del Ayuntamiento que posee un centro de cálculo propio y exclusivo sin compartirlo y sin efectuar trabajos para otros municipios. La colaboración se limitará seguramente a la elaboración de programas en común con otras corporaciones y al intercambio de experiencias.

3.7.2.2. El caso siguiente es aquél en que una corporación posee un ordenador (ya sea propio o alquilado) y efectúa trabajos para otra corporación. En este caso observamos las siguientes ventajas y desventajas :

Ventaja 1a.: El trabajar para otras corporaciones permite al tenedor del ordenador conseguir un máximo rendimiento de su equipo, lo que significa, entre otras cosas, una financiación indirecta y unos ingresos que le permitirán disponer de un servicio de proceso de datos más importante y mejor preparado para sus propias necesidades. Por otra parte las corporaciones "cliente" disfrutarán también de esta mayor capacidad del centro de cálculo.

Ventaja 2a.: Las corporaciones "cliente" obtendrán posiblemente mejores resultados puesto que no se dirigi

rán a un centro de cálculo "en general" sino que se dirigirán a un centro especializado en el tipo de problemas que se les plantean. Ello permitirá asimismo la utilización de programas en común, lo que, entre otras cosas, puede permitir una reducción de costes.

Ventaja 3a.: Aparte de la reducción de costes que se obtendría por aprovechamiento común de programas, una buena reducción de costes vendría dada por el hecho que no existiría afán de lucro por parte de la corporación vendedora de servicios. Esto podría, sin duda alguna, rebajar considerablemente el precio de cualquier explotación respecto del precio que cobraría un centro de cálculo privado.

Desventaja : Este tipo de organización choca inevitablemente con el sentido de independencia de unas corporaciones respecto a otras.

3.7.2.3. La desventaja señalada para el tipo de organización anterior podría eliminarse en parte mediante la introducción del teleproceso. De este modo un Ayuntamiento podría interrogar sus propios ficheros situados en el centro de cálculo de otra corporación sin necesidad de previa autorización en cada interrogación o explotación. Tanto los ficheros como los programas que utilizaría podrían estar resguardados de toda injerencia por parte del organismo tenedor del ordenado

3.7.2.4. Vamos a estudiar el caso en que se trabaja con una empresa de servicios. Este tipo de organización soluciona también el problema de la independencia entre corporaciones pero cae en otro problema: la dependencia de dichas corporaciones respecto de unas entidades privadas.

Aún cuando hemos dicho en anteriores ocasiones que este sistema presentaba ventajas especialmente de cara a aquellas entidades que en un futuro crearian centro

propios, no hay que olvidar que representa unos costes elevados. Costes que pueden justificarse en la etapa anterior al lanzamiento de un sistema de proceso de datos propio, pero que no pueden constituir -- una solución permanente.

Por otra parte, si dicho centro de cálculo está equipado para un servicio en "tiempo compartido" la corporación cliente gozará de las ventajas propias de este sistema:

- comodidad de utilización
- rapidez
- independencia
- posibilidad de trabajo en tiempo real
- posibilidad de disponer de un gran ordenador en todo momento.
- costes equitativamente determinados respecto de otros usuarios.

Aún así, y con la salvedad señalada, no parece muy favorable el trabajo con empresas de servicios ya - que :

- tiene un coste más elevado que otros
- no favorece la homogeneización de la información.
- no favorece la cooperación.
- no goza(en principio) de la ventaja de especialización en el campo de la Administración Local.

3.7.2.5. Finalmente hablaremos del caso límite. Se - trata de aquel en que las corporaciones se asocian - para formar un centro de cálculo común. Entre otras ventajas, mencionaremos las siguientes :

- se tratará de un centro de cálculo especializado que podrá dar los mejores rendimientos.
- se facilitará su financiación gracias a que se rá repartida entre las distintas corporaciones
- desaparecerán los problemas de dependencia: - puede funcionar como una cooperativa en la -- que los socios se traten de igual a igual.

- el coste de las explotaciones será menor ya que
  - se aprovecharán economías de escala.
  - será posible utilizar los mismos programas.
  - el precio se limitará al coste de las explotaciones puesto que no existirá afán de lucro.
  - el ordenador podrá llegar a ser muy importante, por lo que facilitará todo tipo de explotaciones.
  - si dicho centro funciona además en tiempo compartido gozará de todas las ventajas de estos sistemas, expuestas ya cuando hablamos de empresas de servicios (3.7.2.4.).

### 3.8. Conclusiones sobre los tipos de organización más oportunos

A lo largo de este capítulo se ha visto como el tipo de organización más idóneo desde todos los puntos de vista era la asociación de corporaciones creando un centro de cálculo común. Podría parecer lógico que en este trabajo se propusiera la constitución de asociaciones de este tipo llegando incluso a proponer la creación de un centro único a nivel territorial (provincial, por ejemplo).

Sin embargo, la introducción del proceso de datos debe ser contemplada como un proceso en el que se tiende a adoptar los tipos de organización más ventajosos, aunque siempre a partir de una cierta madurez del proceso. Lo importante en el estadio actual es conseguir la introducción del proceso de datos en la Administración Local, utilizando para ello los tipos de organización que menos dificultades ofrezcan para su implantación.

Aún cuando al principio los tipos adoptados no sean los más ventajoso, gradualmente serán perfeccionados y sustituidos hasta llegar a un sistema óptimo.

Para que el fenómeno se desarrolle en la forma deseada es importante la creación de una Entidad coordinadora, e impulsora como la que se describe en el capítulo siguiente.

#### 4. LA REALIZACION DE FUNCIONES GLOBALES A NIVEL REGIONAL

En 2.3.2.-B se indicaba la necesidad de contar con un organismo que garantizara el cumplimiento de los objetivos expuestos en el enfoque global.

En el capítulo anterior se ha visto cómo una serie de funciones necesarias no podían realizarse sólo con la adopción de tipos de organización adecuados sino que requerían además la existencia de una Entidad que llevara a término dichas funciones.

En este capítulo se expondrán las funciones y características propias de esta Entidad Coordinadora.

##### 4.1. Funciones propias de la Entidad Coordinadora

1 - Asesorar a los Entes Locales.

- sobre los tipos de organización más idóneos para utilizar el proceso de datos.
- sobre la adquisición de equipo, montaje de centros de cálculo, etc.
- sobre cualquier otra dificultad técnica que surja con la utilización del proceso de datos.
- sobre los modos de recogida y control de datos.

2 - Coordinar la actividad de proceso de datos en los Entes Locales, en los siguientes aspectos :

- favorecimiento del intercambio de programas y experiencias, con el fin de evitar los esfuerzos inútiles.
- establecer las directrices necesarias para que la información estadística de los Entes Locales sea compatible. Ello permitirá :
  - el aprovechamiento de unos mismos programas.
  - la integración de la información.

3 - Investigación sobre procedimientos y posibilidades del proceso de datos en la Administración Local con el fin de ampliar al máximo el campo de aplicación y conseguir un óptimo rendimiento de los equipos.

4 - Creación -por iniciativa propia o a demanda de los Entes- de sistemas y programas que por algún motivo superen las posibilidades de los servicios de proceso de datos de los Entes Locales.

5 - Informar sobre realizaciones y estudios en la materia.

Este servicio de información podría desempeñarse a través de dos fórmulas paralelas :

- creación de un servicio de documentación
- edición de un boletín especializado.

6 - Realizar la función de banco de datos. Esto tiene un doble aspecto :

- recoger e integrar la información proveniente de los Entes Locales.
- redistribuir dicha información hacia los organismos que precisen disponer de ella.

Para ello, este Organismo requerirá :

- capacidad de coordinación
- medios para el tratamiento de dicha información.

7 - Facilitar la obtención de los medios técnicos y económicos que los Entes Locales requieran. Ello implica :

- una labor de formación de técnicos.
- una labor de intermediario y asesor para la obtención de los medios económicos.

#### 4.2. Funciones afines desempeñadas actualmente por la Administración.

Las funciones expuestas no se hallan explícitamente atribuidas a ningún Organismo Público en especial. Ello se debe principalmente a la novedad de la materia de que tratan. Sin embargo varios entes públicos tienen asignadas funciones cuyo campo de aplicación incluye implicitamente el campo del proceso de datos en la Administración Local.

Para estos entes, la Entidad Coordinadora constituiría una magnífica plataforma regional a través de la cual podrían canalizar su actividad en el campo de la informática, con todas las ventajas de coherencia y eficacia que supone la unificación de actividades en un órgano especializado.

Este es el caso del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, el cual realiza funciones estrechamente relacionadas con las que atribuimos a la Entidad Coordinadora. En efecto, del Decreto de 26 de julio de 1956 se desprenden una serie de actividades encaminadas a conseguir una mayor eficiencia en los Entes Locales, a asesorar y orientar, a coordinar aspectos administrativos, etc., que deben ser tenidas en cuenta.

También debe ser tenido en cuenta el Instituto de Estudios de la Administración Local con funciones de investigación, información, formación de técnicos, etc. (ver art. 2 de la Ley de 6 de septiembre de 1940).

Finalmente hay que considerar las relaciones entre las funciones de la Entidad Coordinadora y la Comisión Mixta de Coordinación Estadística. La Comisión Mixta de Coordinación Estadística realiza las funciones de coordinación, recogida y difusión de información estadística a nivel territorial. Esta no sólo es una de las funciones de la Entidad Coordinadora sino que para que pueda ser realizada eficazmente es necesario conseguir la introducción del proceso de datos en los Entes de la Administración Local, que constituyen las unidades colectoras básicas (ver punto 10 de la Recomendación de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa). Por ello la Comisión Mixta de Coordinación Estadística debe realizar una importante labor para introducir el proceso de datos en la Administración Local, realizando funciones análogas a las expuestas para la Entidad Coordinadora.

Además es el organismo idóneo para realizar un eficaz asesoramiento en relación a la entrada de datos, con el fin de asegurar una información completa y fiable que redundará

en beneficios tanto para los Entes que la utilicen para su gestión como para los que la utilicen para la planificación mediante un sistema de banco de datos.

#### 4.3. Relaciones de la Entidad Coordinadora con otros entes públicos.

Es posible distinguir cuatro grupos de entes públicos ligados en alguna forma con la Entidad Coordinadora:

- 1 - Los que únicamente reciben servicios de la Entidad Coordinadora.
- 2 - Los que únicamente prestan servicios a la Entidad Coordinadora.
- 3 - Los que reciben y prestan servicios a la Entidad Coordinadora.
- 4 - Los que realizan una actividad semejante o coincidente, por lo menos en parte, con la de la Entidad Coordinadora.

El primer grupo se caracteriza por su posición receptora. - Está constituido, en general, por todos aquellos organismos que utilicen la información recogida por la Entidad Coordinadora (organismos de planificación urbanística, futuros órganos rectores de las áreas metropolitanas, Comisaría del Plan, etc. ....).

A este grupo corresponde un importante peso en la financiación de la Entidad Coordinadora, como contraprestación por los servicios recibidos. Dicha financiación será más estable cuanto más ligados a la Entidad Coordinadora estén los organismos en cuestión.

Por otra parte, esto será también interesante para dichos - organismos ya que les permitirá reforzar sus puntos de vista y obtener una mejor satisfacción de sus necesidades.

El segundo grupo está formado, en general, por aquellos municipios por los que no sea pertinente el proceso de datos y que realicen una función colectora de información para la Entidad Coordinadora. De hecho esta función se realizaría - exactamente igual que hoy con algunos pequeños cambios de - método que permitan la automatización de la información. La

Entidad Coordinadora debería prever un mecanismo que permitiese tener en cuenta el punto de vista de estos entes.

El tercer grupo está constituido básicamente por aquellos entes locales mecanizados que, por un lado, ceden información y, por otro, aprovechan todos los servicios de asesoramiento, información, coordinación, etc., que ofrece la Entidad Coordinadora. Sus relaciones con la Entidad Coordinadora son equilibradas pero no débiles. Justamente en ellos se suman los motivos de los dos grupos anteriores para establecer una relación fuerte con la Entidad Coordinadora.

Finalmente nos hallamos con el cuarto grupo, formado por aquellos organismos con funciones afines o complementarias de las de la Entidad Coordinadora. Respecto a estos es necesario que su actividad se realice en perfecta coordinación con la Entidad Coordinadora para que no se dupliquen esfuerzos y que estos sean plenamente aprovechados por todos ellos.

#### 4.4. Características fundamentales de la Entidad Coordinadora

No sería oportuno -ni fácil- pretender describir la naturaleza y organización de la Entidad Coordinadora : ello nos llevaría a una serie de consideraciones jurídicas que se apartan del fin esencial de este trabajo. Sin embargo, parece oportuno señalar una serie de puntos importantes a tener en cuenta en el momento de definir cuál y cómo debe ser la Entidad Coordinadora:

- 1 - Por la naturaleza y proyección de su actividad, la Entidad Coordinadora debe ser definida dentro del marco de la Administración Local.
- 2 - La Entidad Coordinadora no debe ser necesariamente un ente creado para este fin sino que puede ser un ente - ya existente en la Administración Local, al que se dote de los medios necesarios.
- 3 - La Entidad Coordinadora debe tener en cuenta en forma equilibrada a los cuatro grupos de entes descritos en

- 4.3. De lo contrario es fácil que se transforme ya sea en una oficina de servicios para ayuntamientos, ya sea en un sistema de información para la planificación.
- 4 - Deben definirse detalladamente las áreas de competencia de la Entidad Coordinadora respecto de las de los organismos del punto 4, así como el nivel de autoridad de cada uno de ellos. De no hacerse podría llegar a conflictos de competencia que perjudicarían la actividad de la Entidad Coordinadora.
- 5 - La financiación de la Entidad Coordinadora debe apoyarse en los siguientes hechos :
- la realización de servicios a instituciones (de urbanismo, de planificación económica, etc.), que proporcionarán unos ingresos por dichos servicios.
  - la obtención de importantes beneficios sociales a nivel territorial justifica una financiación estatal de las Entidades Coordinadoras.
- 6 - Deberán tomarse las medidas necesarias para una coordinación de las Entidades Coordinadoras territoriales a nivel nacional.

## 5. CONCLUSIONES

- 1 - La introducción del proceso de datos en la Administración Local no debe ser considerada desde el punto de vista subjetivo de los Entes Locales, uno a uno, sino que debe basarse en un enfoque territorial del fenómeno. En otras palabras, no sólo deben tenerse en cuenta los beneficios que reporta a cada Ente sino que hay que tener en cuenta los beneficios derivados y los que supone a nivel territorial.
- 2 - La eficaz utilización del proceso de datos depende de dos condiciones fundamentales :
  - la elección del tipo de organización técnica del proceso de datos más adecuado en cada caso (en general, debe rá fomentarse la cooperación intermunicipal).
  - la existencia de un ente impulsor y coordinador del proceso de datos en la Administración Local a nivel territorial, que efectúe las funciones de asesoramiento, información, coordinación, etc.
- 3 - La creación de un sistema de información estadística a nivel territorial está estrechamente ligada con la introducción del proceso de datos en la Administración Local, por lo que ambos fenómenos deben efectuarse conjuntamente. Como consecuencia es necesario que la Entidad Coordinadora desarrolle a la vez ambas funciones.
- 4 - La Entidad Coordinadora puede ser un ente de nueva creación o un ente ya existente a nivel territorial. En este caso, por su naturaleza y actividad la Comisión Mixta de Coordinación Estadística podría ser ente idóneo para la realización de los fines especificados.

A N E X O I

Recomendación de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa <sup>(1)</sup>

La Asamblea,

1. Reconociendo el creciente cometido de las Entidades locales en la edificación de la sociedad europea y el volumen, en constante aumento, de las tareas de las Administraciones locales, así como la complejidad cada vez mayor de éstas;
2. Reconociendo también que sólo una Administración pública dotada de las mejores técnicas y de los más modernos instrumentos podrá aplicar las normas ya practicadas en el sector privado y enfrentarse con las necesidades de la sociedad actual;
3. Considerando las dificultades con que en general tropiezan las Administraciones para reclutar personal cualificado y a veces altamente especializado, indispensable para la ejecución de algunos de sus cometidos;
4. Convencida, en consecuencia, de que la utilización de los ordenadores electrónicos y el tratamiento electrónico de datos viene a ser, cada vez con mayor exigencia, una condición indispensable de la eficacia de la Administración pública en todos sus escalones, local, territorial, nacional e internacional;
5. Convencida de que la introducción de ordenadores electrónicos en las Administraciones públicas constituyen una fase decisiva en la evolución de la sociedad europea, que no puede ser realizada con perfección más que con el concurso y la responsabilidad compartida de todos los niveles de la Administración por el hecho de la estrecha interdependencia que existe entre estos escalones en el tratamiento de los datos y sus utilizaciones sucesivas;
6. Considerando, por otra parte, que concentrar informaciones en manos de personas privadas comporta graves riesgos y que actualmente apenas están exploradas las implicaciones del ordenamiento.

(1) (nº 557 - 14 de mayo de 1969).

rador sobre la Administración pública, sobre las normas jurídicas y administrativas y especialmente sobre los derechos y libertades individuales;

7. Convencida, además, de los riesgos de la centralización y de los peligros de un excesivo refuerzo del Poder central que comporta el monopolio eventual de los ordenadores por las autoridades nacionales;
8. Convencida de la necesidad de organizar estrechamente el control y la responsabilidad pública del uso de los ordenadores en todos los niveles de la Administración;
9. Convencida, por tanto, de la conveniencia de retener en manos de las autoridades más cercanas a la población y más directamente sometida a su control tales medios de poder;
10. Convencida, por otra parte, de que la introducción progresiva y racional de los ordenadores en las Administraciones públicas de nuestros países debería ser realizada comenzando por los "colectores" y depositarios primeros de los datos necesarios a la Administración pública, es decir, por las Entidades locales y territoriales;
11. Convencida de que es tanto un interés como una obligación de nuestros Gobiernos favorecer la introducción de un sistema de informática en las colectividades locales y territoriales, elemento básico de todo sistema nacional de tratamiento de datos;
12. Considerando, sin embargo, que interesa a las colectividades locales asumir por si mismas las iniciativas necesarias y buscar las soluciones más adecuadas a su concreta situación.
13. Considerando, en particular, que la explotación en común de un ordenador electrónico en el marco de una cooperación intermunicipal y, en algunos casos sin duda, en el de una cooperación territorial parece ser la forma más idónea de utilización de los ordenadores por las Entidades locales;

14. Considerando que tal cooperación ofrece ventajas que rebasan ampliamente el campo puramente técnico del tratamiento electrónico de datos, reforzando el espíritu de cooperación en todos los aspectos y facilitando igualmente un estímulo pode roso para la readaptación general de las estructuras locales y territoriales a las necesidades de nuestra época;
15. Convencida de la urgente necesidad de establecer un diálogo permanente en el plano nacional entre todos los escalones de la Administración pública y los representantes elegidos de la población, con el fin de asegurar el tránsito a la era electrónica de la Administración pública de modo racional y armónico, respetando las libertades democráticas y atendiendo al bien de la sociedad entera;
16. Recomienda al Comité de Ministros:
  - a) Invitar a los Gobiernos miembros:
    - a reconocer la función insustituible de las autoridades locales y regionales como colectoras y como primeras --gestoras de las informaciones a tratar y, por tanto, a admitir la oportunidad de introducir los ordenadores electrónicos en las Administraciones nacionales, comenzando por el plano local o territorial;
    - a reconocer, en consecuencia, a las autoridades locales y territoriales su papel de participantes igualitarios en todo sistema de informática nacional eficaz;
    - a reconocer, además, la seria garantía que constituye su intervención contra las aprehensiones que suscita una concentración de estos instrumentos en manos del Poder central;
    - a facilitar y estimular toda iniciativa de las autoridades locales o territoriales deseosas de dotarse de un sistema de ordenadores, bien con carácter individual, - bien en el seno de un agrupamiento territorial.

- b) Llamar la atención de los Gobiernos miembros y de las Administraciones locales sobre la urgente necesidad:
- de formar un personal cualificado en el campo de la informática, tanto en el seno de las Administraciones como fuera de éstas, personal cualificado que constituye la condición previa de todo sistema de informática;
  - de poner a punto desde ahora una legislación y una reglamentación adecuadas que garanticen las libertades individuales y la protección del campo estrictamente privado frente al ordenador y a sus inmensas posibilidades de acción sobre el individuo;
  - de adaptar el Código Penal a las nuevas categorías de crímenes y delitos posibles de los que el ordenador pudiera ser instrumento.
- c) Invitar a los Gobiernos miembros a establecer un órgano de consulta y coordinación de ámbito nacional que reúna a los representantes de todos los órganos de la vida pública de la Nación, del Parlamento, del Gobierno, de las Administraciones nacionales y de las autoridades locales y territoriales, al que le corresponda la misión:
- de discutir todos los problemas relativos a la introducción progresiva de los ordenadores en las Administraciones y especialmente a las repercusiones sobre la vida administrativa, la legislación y la garantía de los derechos individuales;
  - de efectuar de común acuerdo una división del trabajo en el dominio de la informática, especialmente entre las Administraciones locales y territoriales, por una parte, y las centrales, por otra, respetando la autonomía de todas ellas y asegurando la necesaria cooperación;
  - de preparar la armonización de los sistemas y de los programas de tratamiento de datos con el fin de que éstos puedan ser intercambiados al máximo entre las dife

rentes Oficinas de tratamiento de datos.

- d) De llamar la atención de los Gobiernos sobre la necesidad de establecer una cooperación sistemática de alcance europeo con el fin :
  - de intercambiar experiencias en este nuevo campo apenas explorado, con vistas a evitar despilfarros de todo orden;
  - de coordinar cuanto sea posible las soluciones técnicas y los programas, con el fin de permitir su intercambio;
  - de examinar la posibilidad de preparar un sistema europeo de intercambio de datos entre los Centros nacionales o territoriales a través de programas normalizados;
  - de intercambiar expertos y organizar Cursos de formación para los cuadros administrativos en Centros de vanguardia en el campo de la informática administrativa.
- e) Encargar al Comité de cooperación para cuestiones municipales y territoriales el examen de las condiciones y posibilidades de tal confrontación.
- f) Encargar al Comité de cooperación jurídica que emprenda un estudio de prospección relativo a las repercusiones de utilización de los ordenadores por las Administraciones públicas en los sistemas jurídicos en vigor y especialmente en la garantía de las libertades individuales.

Autor CKC

Signatura N-148

Título Proceso autorregulado  
Registro de datos en la...