

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Criado Grande, J. Ignacio

El Desarrollo de la Administración Electrónica en el Nivel Central de Gobierno en España

Buen Gobierno, núm. 1, julio-diciembre, 2006, pp. 56-86

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660509003>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



El Desarrollo de la Administración Electrónica en el Nivel Central de Gobierno en España

Por: J. Ignacio Criado Grande

INTRODUCCIÓN

En este artículo se realiza un análisis de la evolución de la Administración electrónica (eAdministración en adelante) dentro de la Administración General del Estado (AGE) en España.

Através de este análisis trataremos de abordar la importancia de la dimensión de coordinación interna y, cada vez más entre diferentes administraciones públicas, de cara a lograr una implementación adecuada de estrategias y proyectos de eAdministración. En este sentido, el proceso de consolidación de las tecnologías de la información, así como de las últimas redes de comunicaciones, dentro de la Administración central en España durante los últimos veinte años ha sido un buen ejemplo para conocer algunos de los inhibidores más destacados con los que se enfrentan las administraciones públicas de cara a abordar proyectos tecnológicos.

Uno de los factores que contribuyó más decisivamente en los últimos años a hablar de la modernización de las administraciones públicas fue la utilización creciente de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC). Durante las décadas de 1970 y 1980, las aproximaciones a esta cuestión estuvieron fundamentalmente asociadas a la mera mecanización, es decir, las aplicaciones tecnológicas en el sector público se justificaron según su capacidad para incrementar la productividad de los proyectos basada en la automatización de tareas, la reducción de los efectivos humanos y el aumento del trabajo realizado. Esta etapa se identificó con el término informatización (Bellamy y Taylor, 1998; Heeks, 1999; Margetts, 1999). Mucho más recientemente, con la generalización de nuevas tecnologías de comunicación, sobre todo Internet y las páginas web, los objetivos perseguidos por las administraciones públicas se han desplazado hacia el entorno de la organización teniendo como referente el ciudadano (Criado, 2004; Hughes, 2003; Margetts y Dunleavy, 2002). Entonces, se empezó a hablar de eAdministración, con un sentido externo vinculado a la prestación de servicios públicos telemáticos, aunque sin olvidar la perspectiva interna de mejora de la gestión, que había sido la que había centrado los esfuerzos previos durante el proceso de informatización.

En las siguientes páginas, primero, se presentan algunos datos sobre el proceso de informatización dentro de la AGE. Después, se abordan las diferentes estrategias que más recientemente han liderado el diseño de la eAdministración dentro de este nivel político-administrativo. En tercer lugar, se concreta con detalle el proceso de cooperación administrativa en materia tecnológica, teniendo en cuenta la evolución dentro de la AGE, así como los instrumentos unidos a la colaboración con otras administraciones públicas (regionales y locales). Finalmente, las reflexiones finales permiten una síntesis del contenido y un balance de los temas tratados con mayor interés para el análisis y práctica de la eAdministración.

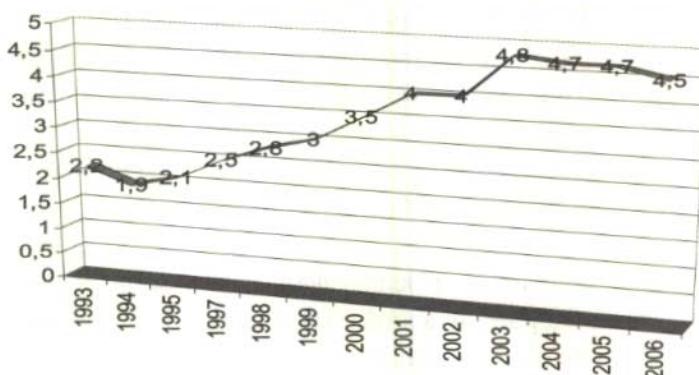
LA EVOLUCIÓN DE LA INFORMATIZACIÓN

Para empezar este recorrido por la eAdministración dentro del nivel central de gobierno en España hay que abordar la etapa inicial de informatización. Las administraciones públicas adoptaron tecnologías de información desde hace décadas, de manera que resulta necesario realizar una aproximación a algunas de las dimensiones más importantes de ese proceso, de cara a conocer el alcance que han llegado a alcanzar las TIC dentro de las administraciones públicas. Normalmente, fueron procesos sobre los que no se disponían datos, sin embargo, en el caso de la informatización dentro de la AGE, la propia administración fue realizando su

propia memoria histórica acerca de diferentes aspectos. Sin ánimo de ser exhaustivos, sino más bien de ofrecer una panorámica general, nos centraremos en varias dimensiones: presupuestos TIC, evolución del personal vinculado a la función informática, así como algunos datos sobre equipamiento y conectividad.

Respecto al análisis de la evolución de los presupuestos, es una de las traducciones más inmediatas del interés de cualquier gobierno por un ámbito concreto de gestión. En el Gráfico 1 aparece la evolución del porcentaje del presupuesto dedicado a las TIC sobre el total del presupuesto a lo largo de una amplia serie temporal. Como podemos observar, fue un ámbito que creció de manera muy significativa durante los últimos años, especialmente a partir del cambio de siglo, como veremos después con otras dimensiones. La razón de ello es que es a partir de ese momento se comenzó a hablar de eAdministración y los gobiernos iniciaron planificaciones estratégicas concretas sobre la materia, si bien el componente tecnológico de la administración había estado presente desde mucho tiempo antes, como podemos comprobar por el alcance del presupuesto TIC, más de un 2% del presupuesto total del Estado, desde el comienzo de la serie.

Gráfico 1. Evolución del presupuesto TIC sobre el presupuesto total (%)

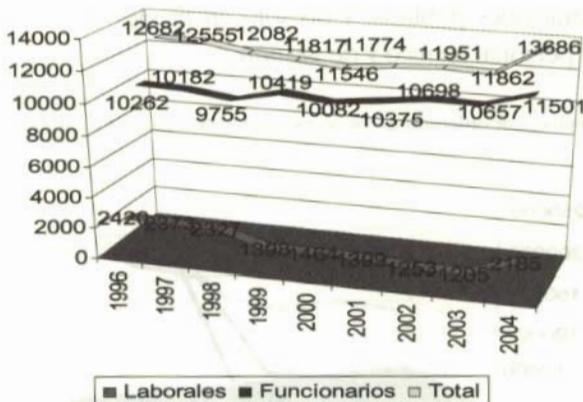


Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Administraciones Públicas (2006)
No se evaluó el presupuesto TIC del año 1996 por haberse prorrogado los presupuestos de ese año.
El presupuesto recoge los capítulos 1, 2 y 6.

Por otro lado, el volumen del personal que desempeña actividades relacionadas con la función informática es otro indicador de interés. En el Gráfico 2 aparece la evolución de las dotaciones de personal TIC teniendo en cuenta dos categorías clave en las administraciones públicas españolas: personal laboral y personal funcionario. Los primeros son aquellos que disponen de una vinculación temporal con la administración. Los segundos forman parte del servicio civil de carrera de manera permanente. Los datos son reveladores de varios aspectos. Por un lado, la evolución sostenida del número total de efectivos al servicio de la AGE con perfil TIC se mantuvo muy estable en números absolutos (entre el 2% y 3% del personal total), a pesar de la creciente pérdida de efectivos experimentada por el nivel de gobierno central en España, como consecuencia del proceso de descentralización del poder político en favor de las administraciones autonómicas-regionales. Por otro lado, la proporción de personal estable (funcionario) sobre personal temporal (laboral) ha

sido casi diez veces superior durante la serie temporal, lo que pone de manifiesto la consolidación de un importante grupo humano dentro de la AGE para la dirección, gestión y desarrollo de las TIC₁. En este sentido, destacó la creación en 1990 de un grupo específico de funcionarios del más alto nivel directivo especializado en la dirección de sistemas y tecnologías de la información, el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado, más habitualmente conocido como cuerpo TIC.

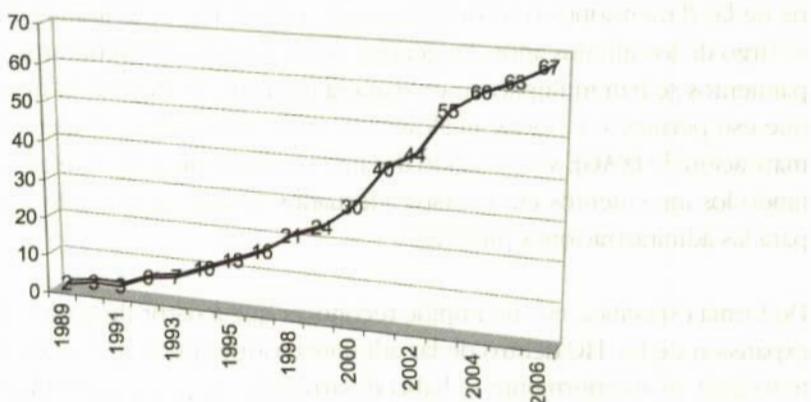
Gráfico 2. Evolución del personal TIC (total)



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Administraciones Públicas (2006)

Si se pasa a los indicadores sobre equipamiento y conectividad, en primer lugar nos centramos en la difusión de los ordenadores o computadoras personales dentro de la AGE. En concreto, el Gráfico 3 muestra la evolución del número de ordenadores personales por cada 100 empleados de la Administración central. Este indicador demuestra el importante nivel de difusión de la informática dentro del trabajo de los empleados públicos, de manera que un número creciente de ellos desempeña su labor gracias a la utilización de este tipo de herramientas, algo impensable a principios de los años 1990, cuando su nivel de extensión estaba prácticamente reservado a niveles directivos muy concretos.

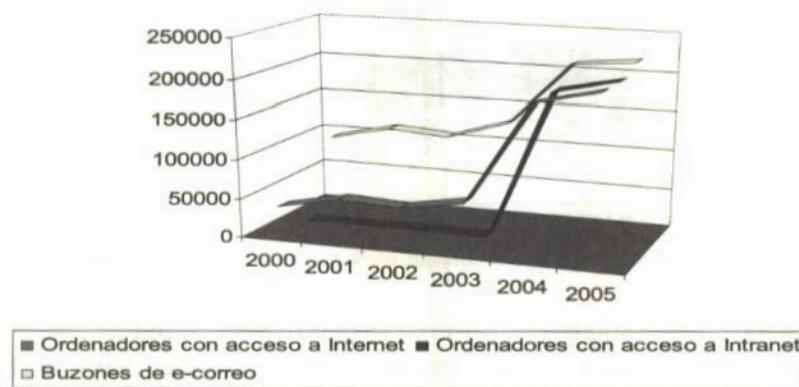
Gráfico 3. Evolución del número de ordenadores personales por cada 100 empleados



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Administraciones Públicas (2006)

Por otro lado, la conectividad de los equipos es otro de los aspectos esenciales a tener en cuenta, especialmente, en lo que respecta a la red Internet. En el Gráfico 4 se observan tres indicadores de manera conjunta para disponer de una mínima panorámica sobre la cuestión: el número total de ordenadores con acceso a Internet, con acceso a Intranet, así como las cuentas de correo electrónico disponibles en el conjunto de la AGE. Los datos disponibles desde el año 2000 muestran cómo se multiplicó la conectividad de los equipos existentes dentro de la Administración central, de manera que Internet y el correo electrónico se han convertido en una herramienta prácticamente imprescindible para el trabajo diario, también dentro de las administraciones públicas, y no sólo en niveles directivos, sino también en capas muy amplias del personal técnico y de gestión.

Gráfico 4. Evolución del número de ordenadores con acceso a Internet, a Intranet y buzones de correo electrónico



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Administraciones Públicas (2006)
En los años 2000, 2001, 2002 y 2003 no se recogieron datos sobre los ordenadores con acceso a Intranet

Con estos indicadores de partida, no se ha pretendido realizar una aproximación exhaustiva al fenómeno de la evolución de la informatización dentro de la AGE. A través de los datos presentados, se ha puesto de manifiesto el creciente papel de las TIC dentro de la Administración objeto de nuestro análisis, así como su experiencia en torno a esta cuestión desde hace tiempo. En ese sentido, la AGE experimentó un notable crecimiento en la mayoría de las dimensiones consideradas, como en muchas otras administraciones del entorno a lo largo de los últimos años. En general, sobre todo los presupuestos, el personal y los equipamientos se han multiplicado de manera notable a lo largo de la última década, de manera que eso permite considerar el alcance de esta cuestión a nivel general. El proceso de informatización de la AGE se consolidó durante la década de 1990 de manera notable, experimentando los incrementos en recursos adecuados para llevar adelante esta nueva función clave para las administraciones públicas.

De forma específica, eso no impide reconocer que a partir de finales de la década de 1990 la expansión de las TIC dentro de las administraciones públicas ha sido mucho más importante todavía. Si anteriormente se había desarrollado un proceso de informatización con repercusiones fundamentalmente internas, a partir de ese nuevo momento, en el que las adminis-

traciones públicas empezaron a interaccionar con la ciudadanía a través de Internet y sus servicios asociados (web, correo electrónico, etc.), aquéllas iniciaron una dinámica de incorporación del sector público dentro de la llamada Sociedad de la Información, de manera que resultó necesario abordar un proceso de profundización en la modernización tecnológica de los aparatos administrativos. En ese contexto, muchas administraciones públicas se plantearon organizar de manera adecuada esta nueva realidad, dando origen a las primeras planificaciones estratégicas sobre eAdministración. El alcance de estas estrategias dentro de la Administración central española es el objeto de la siguiente sección.

LAS ESTRATEGIAS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

De manera más reciente, la difusión de las TIC Internet en el sector público se ha unido al concepto eAdministración. El cambio que supone dejar de hablar de informatización para hacerlo de eAdministración está enlazado al hecho de que el primer término fundamentalmente se refiere a la vertiente interna de mecanización de actividades de gestión, mientras el segundo se vincula sobre todo a la utilización de Internet para la provisión de información y la prestación de servicios públicos, aunque esto no impide que se siga también mejorando la gestión interna, fundamento de la vertiente externa de la eAdministración. Si se tiene en cuenta esa precisión conceptual, en últimos años los gobiernos de todo el mundo han tendido a formular estrategias para la consolidación de la eAdministración, fenómeno que también ha formado parte de la AGE. Todos los Estados de la Unión Europea han tenido como referente para el desarrollo de la Sociedad de la Información los objetivos de los Planes de Acción eEurope, de manera que en esta línea, las iniciativas estratégicas de eAdministración se solieron enmarcar dentro de esos macro-proyectos que alcanzaron también a otros ámbitos más allá de la modernización de las administraciones públicas a través del uso de las TIC. Esto fue así también en el caso de España. En la Tabla 1 aparece un resumen de las iniciativas estratégicas adoptadas durante los últimos años, con sus aspectos más destacados, que serán desarrollados en la presente sección.

Tabla 1. Estrategias de Administración Electrónica de la Administración General del Estado

	Iniciativas sobre Administración Electrónica del Plan INFO XXI	Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica. Plan España.es	Plan Conecta Tu Administración en Red. AVANZA
Período de vigencia	2001-2003	2003-2004	2004-2007
Presidente del gobierno	José Mº Aznar López (Partido Popular)	José Mº Aznar López (Partido Popular)	José Luis Rodríguez Zapatero (Partido Socialista Obrero Español)
Apoyo político	Medio	Alto	Alto
Responsabilidad organizativa	Ministerio de Ciencia y Tecnología y diferentes unidades ministeriales de implementación	Ministerio de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Administraciones Públicas	Ministerio de Administraciones Públicas
Coordinación interna	Débil, vinculada a una la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información, Ministerio de Ciencia y Tecnología	Planteada, sin tiempo para puesta en marca	Dirección General de Modernización Administrativa, Ministerio de Administraciones Públicas
Coordinación externa	No planteada	Planteada, sin tiempo para puesta en marca	Comisión Técnica Sectorial de Administración Electrónica, Conferencia Sectorial de Administración Pública
Mecanismos de seguimiento y evaluación	No formalizados	No formalizados	Dirección General de Modernización Administrativa, sin compromisos al respecto

Fuente: elaboración propia

EL PLAN DE ACCIÓN INFO XXI Y LAS PRIMERAS ORIENTACIONES GENERALES

En general, la intervención pública española orientada a la difusión de la Sociedad de la Información (SI) fue tardía. El primer plan de este tipo, INFO XXI, la Sociedad de la Información para Todos, fue lanzado por el gobierno español en su Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 1999 y entró en vigor con posterioridad a esa fecha, mientras Finlandia, Holanda o Bélgica iniciaron sus planificaciones en 1994 y Alemania o Suecia en 1996 (Jordana et alia, 2003). La presentación definitiva del Plan de Acción INFO XXI (2001-2003) tuvo lugar el 24 de enero de 2001 en la ciudad de Vitoria. Este hito supuso el intento de configurar un marco para el conjunto de acciones propuestas por los distintos departamentos ministeriales de cara a su ejecución durante el período descrito en materia de SI.

INFO XXI comprendía un conjunto de prioridades o metas estratégicas, articuladas en torno a líneas maestras y factores de éxito. Así mismo, realizaba un inventario de las actuaciones y proyectos que los diferentes departamentos ministeriales estaban llevando a cabo en sus diferentes ámbitos de competencia, muy especialmente en lo que se refiere a la relación entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos. Contenía más de 300 actuaciones, destacando 21 acciones y proyectos emblemáticos, que constituyeron las propuestas más significativas de cada uno de los departamentos (Tomé, 2001). Las tres grandes líneas de INFO XXI eran (Adsuara, 2001): el impulso del sector de las telecomunicaciones y las TIC, con medidas orientadas a completar la liberalización, favorecer la competencia y estimular la I+D y la innovación en las empresas del sector. La consecución de una Sociedad de la Información para todos, con varios tipos de acciones dirigidas a facilitar el acceso y la formación de usuarios y profesionales. Finalmente, la potenciación de la e-Administración, aprovechando sus posibilidades para aumentar la eficacia de las Administraciones Públicas y para mejorar la relación entre éstas y los ciudadanos.

El Plan INFO XXI planteó sus objetivos de eAdministración con una visión limitada. Los principios generales de la formulación de la estrategia en el ámbito de la eAdministración estuvieron fundamentados en una visión singularmente optimista sobre las capacidades de las TIC e Internet para las administraciones públicas. En efecto, en algunos puntos del Plan se consolidó la idea de las tecnologías como agentes autónomos de transformación, sin considerar los posibles inhibidores de dichas reformas:

'Existe una opinión unánime sobre la importancia de que las Administraciones Públicas incorporen internamente el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, como catalizador de nuevos desarrollos y con un gran efecto de demostración y arrastre para los ciudadanos y todos los demás segmentos de la sociedad. Por otra parte, con estas iniciativas se mejora la eficiencia en la gestión interna y en la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, y se avanza en una mayor cooperación e intercambio de información entre las Administraciones Públicas en sus diferentes niveles (...) Este eje incluye, por una parte, toda una serie de actuaciones para potenciar la presencia de la Administración Pública en Internet, ofreciendo más información y nuevos servicios a los ciudadanos. Dichas actuaciones están coordinadas por el Ministerio de Administraciones Públicas y contará con la participación de todos los departamentos, con el objetivo de que una parte sustancial de los procedimientos administrativos puedan tramitarse a través de Internet'

al final de la Legislatura, en concordancia con lo previsto en la iniciativa eEurope'. (el texto original se titula como así en el MCyT, 2001: 6)

Desde una perspectiva interna, los proyectos concretos se presentaron de manera desintergrada y divididos según los Ministerios encargados de su ejecución, aunque se intentaba ir más allá de la mera orientación a la prestación de servicios digitales. Todos los Ministerios se responsabilizaron de un grupo de acciones de eAdministración que les correspondía implementar en sus esferas de responsabilidad, sumando entre todas ellas 320. La distribución ministerial de todas esas acciones mide de forma descriptiva la implicación y el compromiso inicial de cada departamento con el desarrollo e implementación de la eAdministración dentro de la AGE. Al mismo tiempo, se desarrolló la fórmula de las acciones emblemáticas, es decir, el despliegue de una serie de acciones con un significado especial de manera que sirvieron de impulso y emulación para el resto de iniciativas (ver Tabla 2).

Tabla 2. Acciones Ministeriales para el Desarrollo de INFO XXI

Ministerios	Nº de acciones	Acciones emblemáticas de eAdministración
Trabajo y Asuntos Sociales	75	La Seguridad Social en la Red
Ciencia y Tecnología	67	
Educación, Cultura y Deportes	26	
Presidencia	26	Derecho de petición por Internet
Economía	23	Proyecto CERES. Certificación Española o seguridad electrónica
Hacienda	17	Declaraciones y pago de impuestos por Internet
Interior	17	DNI electrónico
Fomento	14	
Medio Ambiente	11	
Agricultura, Pesca y Alimentación	8	Sistema de identificación y control del ganado
Asuntos Exteriores	7	
Sanidad y Consumo	7	Portal salud o salud en la Red; Sistema de arbitraje de consumo
Administraciones Públicas	6	Portal del ciudadano o Portal único; Intranet administrativa
Defensa	6	
del Portavoz	6	
Justicia	4	Registro civil electrónico
TOTAL	320	

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Acción INFO XXI (MCyT, 2001).

La implementación definitiva de los proyectos no se culminó de la manera planificada. De los casi 5.000 millones de euros para el período 2001-2003, no se llegó a ejecutar casi la mitad, como consecuencia de que no existió una visión de conjunto o una estrategia de eAdministración compartida, sino que como se ha apuntado, cada uno de los departamentos ministeriales priorizó una serie de proyectos de corte tecnológico, muchos de ellos en fase de implantación, de manera que su desarrollo dependió más de la buena voluntad particular de cada uno de los ministerios implicados, que de una voluntad conjunta. Además, a ello se unió la ausencia de un liderazgo político definido, de hecho, las desavenencias entre el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Ministerio de Administraciones Públicas en el ámbito de la eAdministración fueron públicas y notorias durante este período.²

Por otro lado, no se previeron los mecanismos adecuados para la gestión y coordinación de las acciones. El sistema de gestión del Plan fue muy rudimentario, dado que a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, simplemente se recibía información acerca de los programas y su evolución, teniendo en cuenta que la responsabilidad directa de la implementación dependía completamente de cada una de las unidades ministeriales. Al mismo tiempo, la financiación se gestionó directamente por cada uno de ellos, incluso cuando los fondos para proyectos concretos provino de programas europeos. En definitiva, los medios de coordinación fueron nulos a nivel interministerial, dado que no existieron proyectos transversales, salvo algunos supuestos de colaboración muy específica (Jornada et alia, 2003). Además, el alcance de la Comisión Interministerial para la Sociedad de la Información y las Nuevas Tecnologías fue muy escaso en el ámbito de la eAdministración.

Finalmente, se ha subrayado la escasa atención en la formulación a la colaboración con otros niveles de administración de cara a implementar medidas con un cierto alcance intergubernamental. De hecho, más allá de una mera declaración de intenciones, en la práctica no se articuló acción alguna orientada a incorporar la presencia de los gobiernos regionales y locales en la adopción de medidas orientadas a la eAdministración.

ESPAÑA.ES Y EL PLAN DE CHOQUE PARA EL IMPULSO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

El fracaso de INFO XXI como planificación estratégica fue reconocido por la sociedad y por el propio Gobierno. Como se reflejó en los medios de comunicación, la evaluación de este plan de acción no dejó de ser oscura, puesto que 'no se ha sabido muy bien si se ha tratado de un verdadero proyecto, una iniciativa o una declaración de intenciones'. El fiasco de INFO XXI se hizo patente por el incumplimiento de su horizonte temporal de implementación, ya que se aprobó antes de finalizar 2003 otra iniciativa de carácter estratégico para la promoción de la Sociedad de la Información (España.es), sin que teóricamente hubiera finalizado la precedente. Además, en abril de 2003, un grupo de expertos, todos procedentes del sector privado, y liderados por D. Juan Soto, concluyó las Recomendaciones de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CEESI, 2003) en España. Este documento sirvió de punto de inicio para la planificación de la nueva estrategia para el fomento de la Sociedad de la Información y, de forma, específica, para el impulso de la eAdministración.

En el ámbito concreto de la eAdministración, las recomendaciones de la Comisión Soto fueron muy destacadas para el desarrollo de la planificación en esta área. Sus planteamientos fueron menos críticos con algunas de las orientaciones adoptadas en la etapa precedente, que ilustrativos sobre las orientaciones requeridas para el futuro:

'Más allá de la ambición global de avanzar hacia una administración electrónica completa, en toda su oferta, es fundamental la priorización de su desarrollo. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el verdadero progreso en la Sociedad de la Información no depende tanto de tener muchos servicios online como de que los que existan creen valor para los usuarios.'

que se ha llevado a cabo en el desarrollo de la eAdministración en España.

Adicionalmente, la revisión en profundidad de los procesos administrativos, que las nuevas tecnologías hacen posible, así como de los sistemas informáticos que soportan aquellos, generarán ahorros suficientes para financiar las inversiones necesarias de acuerdo con las actuaciones siguientes:

1. Acelerar el desarrollo del Documento Nacional de Identidad DNI electrónico.
2. Comprometer a los gobiernos Central y Autonómicos a publicar periódicamente una lista de servicios a desarrollar e indicadores que muestren su uso por ciudadanos y empresas.
3. Migrar progresivamente las comunicaciones internas y externas de las Administraciones Públicas hacia canales electrónicos.
4. Establecer unos estándares mínimos en la Administración.
5. Ofrecer paquetes de equipos y conectividad a los empleados públicos'.

(CEESI, 2003: 29)

El alcance de las nuevas planificaciones estratégicas del último gobierno Aznar fueron muy limitadas temporalmente, aunque ambiciosas en su planteamiento. Siguiendo las directrices estratégicas de la Comisión Soto, el Gobierno español aprobó un nuevo Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España (España.es) (2003), con seis líneas maestras, tres verticales (eAdministración, Educación y PYMES) y tres horizontales (accesibilidad y formación, contenidos digitales y comunicación), divididas en diez medidas, con una duración total de dos años (2004-2005), un coste aproximado de 1.029 millones de euros y la participación en su financiación de la AGE (63%), las Comunidades Autónomas (CCAA) (26%) y el sector privado (11%) (MCyT, 2003). No obstante, fue criticado por la falta de consensos logrados en la fase de formulación.

Por otro lado, de forma complementaria a lo establecido en España.es, los Ministerios de Administraciones Públicas y de Ciencia y Tecnología presentaron un Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica en España, aprobado con fecha de mayo de 2003. Esta iniciativa de promoción de la eAdministración contó con diecinueve grandes medidas en cuatro áreas: facilitar el acceso público a los usuarios, impulsar el desarrollo de servicios para los usuarios, facilitar el intercambio de información entre las Administraciones Públicas y apoyar la reorganización interna en las Administraciones Públicas (ver Tabla 3).

Tabla 3. Medidas del Plan de Choque para el Impulso de la e-Administración en España

ÁMBITO	MEDIDAS	ORIENTACIÓN
Medidas para facilitar el acceso público a los usuarios	1. DNI electrónico 2. Puestos de acceso públicos y gratuitos a Internet	Externa (ciudadanos)
Medidas para impulsar el desarrollo de los servicios para usuarios	3. Impulso para el desarrollo de los servicios públicos electrónicos básicos eEurope 2005 4. Cartas de servicios electrónicos 5. Desarrollo permanente del Portal del ciudadano 6. Utilización de las lenguas cooficiales en España y otros idiomas en las páginas web de la AGE 7. Accesibilidad a las páginas web de la AGE 8. Formularios en Internet y registros telemáticos 9. Notificaciones telemáticas seguras 10. Pagos a través de Internet	Externa (ciudadanos y empresas)
Medidas para facilitar el intercambio de información entre las Administraciones Públicas	11. Sustitución de certificados en soporte papel por intercambio de certificados telemáticos y transmisiones de datos 12. Portal de servicios de la AGE para las entidades que integran la Administración local 13. Migración de las comunicaciones internas de Órganos colegiados en materia TIC hacia canales telemáticos	Externa (otras administraciones públicas)
Medidas para apoyar la reorganización interna en las Administraciones Públicas	14. Impulso al Portal del Empleado Público 15. Reforma del Consejo Superior de la Informática y para el Impulso de la Administración electrónica 16. Coordinación con las Administraciones territoriales para el impulso de la Administración electrónica 17. Revisión y análisis de los procedimientos administrativos de la AGE para permitir su prestación por vía telemática 18. Servicio de apoyo técnico a los departamentos ministeriales 19. Servicio de archivo de documentación electrónica	Gestión interna

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica en España, (MCyT y MAP, 2003)

El Plan de Choque puso especial acento en la necesidad de revisar el marco normativo que regulaba esta materia de forma específica, previendo una inversión de 180 millones de euros (MCyT y MAP, 2003). En este caso, la coordinación y gestión de las medidas en torno a la eAdministración quedaron en manos del Ministerio de Administraciones Públicas, que lideró algunos de los proyectos clave antes mencionados. Por otro lado, la actividad normativa del momento fue destacada, aprobándose varias normas de alcance sobre la materia, sobre todo, la Ley 59/2003, de Firma Electrónica,⁴ y el Real Decreto 209/2003, de Uso de Notificaciones y Registros Telemáticos y de Certificados Electrónicos,⁵ que han amparado el desarrollo efectivo de la dimensión externa de la eAdministración vinculada a la prestación de servicios públicos telemáticos, al garantizar el procedimiento administrativo a través del canal Internet.

Por otra parte, el hecho de que se situara la eAdministración en primer lugar dentro del Programa de Acciones España.es no fue una mera casualidad, ya que reflejó la relevancia de algunos avances dentro de esta materia en la AGE en los últimos años. En el plano concreto de la prestación de servicios públicos España ocupaba el quinto puesto entre los Estados miembros de la UE en cuanto a nivel de digitalización⁶, con cerca del 80% completado, de manera que casi la totalidad de ellos se puede realizar totalmente en línea (100% de digitalización) (Cap Gemini-Ernst&Young, 2004), siendo éstos últimos, principalmente, servicios centrados en los ciudadanos.

Finalmente, por primera vez se planteó con cierta extensión la necesidad de colaboración intergubernamental y se explicitó la necesidad de participación de otros niveles de administración, sobre todo las CCAA, dado que gozan de un amplio nivel competencial y son necesarias a la hora de prestar determinados servicios.⁷ En todo caso, parece que la formulación dejó sin concretar una visión clara y un compromiso compartido acerca de cómo articular la red de actores en este sector y se dejó la cuestión en manos de Convenios Bilaterales de Colaboración y una Conferencia Sectorial de Coordinación, en la que se pretendía que estuvieran presentes las Consejerías responsables (departamentos ministeriales a nivel autonómico) del desarrollo de la eAdministración en las CCAA, así como las Diputaciones, Ayuntamientos y otras Administraciones locales, agrupadas en la Federación Española de Municipios y Provincias. Sin embargo, estas medidas no se llegaron a poner en marcha.

AVANZA Y EL PLAN CONECTA

El nuevo gobierno de Rodríguez Zapatero, formado tras las elecciones de marzo de 2004, estableció unas nuevas prioridades relacionadas con la eAdministración en el gobierno central. En este caso, junto a un plan genérico para el impulso de la Sociedad de la Información denominado AVANZA 2006-2010⁸, el Ministerio de Administraciones Públicas, presentó en las VIII Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP 04), celebradas en Murcia entre el 27 de septiembre y el 1 de octubre de 2004, el Plan Conecta. Tu Administración en Red, que estableció como misión 'la modernización de la Administración del Estado en términos de mejora de la calidad, agilidad y rendimiento de los servicios a los ciudadanos, eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costes, satisfacción de los usuarios, integración interdepartamental y simplificación administrativa, todo ello limitado a las competencias del Ministerio de Administraciones Públicas' (MAP, 2005: 19).

El Plan Conecta se diseñó planteando una serie de elementos críticos para promover el desarrollo de la eAdministración dentro del nivel central de gobierno en España. En primer lugar, la estrategia se dividió en cuatro metaproyectos generales dentro de los que se establecieron, a su vez, una serie de proyectos concretos promoviendo las líneas estratégicas marcadas en aquéllos. Junto a ello, se elaboró un desarrollo temporal con un cronograma detallado de las diversas actividades a realizar, planteando al mismo tiempo un desglose con la financiación correspondiente a cada uno de los metaproyectos y las iniciativas en marcha. Además, se esta-

bleció un esquema organizativo definido para su desarrollo, así como unos mecanismos específicos de seguimiento y control. Finalmente, se formularon diferentes iniciativas con el objeto de consolidar unos mecanismos funcionales de colaboración con el resto de las administraciones públicas del Estado de cara a desarrollar la eAdministración de una manera más integrada, contando con los niveles autonómico y local.

En lo que respecta a los metaproyectos y proyectos, existió una continuación de las pautas marcadas en momentos anteriores, aunque se pretendió otorgar un mayor énfasis a determinados ámbitos específicos: (1) CERTIFICA se orientó al desarrollo de sistemas de interacción de datos entre las administraciones públicas y el ciudadano, pretendiendo eliminar al menos el 80% de los certificados que se exigían antes al ciudadano en formato papel, dentro del ámbito de la AGE. Serían reemplazados por certificados telemáticos, con plena validez jurídica, y con el objetivo de implantar soluciones técnicas para la prestación de servicios digitales, la reducción de tiempos de tramitación y de las colas; (2) eDNI concretó definitivamente la implantación del Documento Nacional de Identidad Electrónico, siendo sustituido paulatinamente desde 2006, permitiendo a los ciudadanos contar con una identificación digital segura; (3) Ciudadano.es supuso el diseño de proyectos orientados a mejorar las relaciones telemáticas de los ciudadanos con la AGE, ofreciendo medios de comunicación y servicios avanzados e interactivos, a través de múltiples canales y basados en la integración de los procesos administrativos de gestión y relación; (4) SIMPLIFICA se definió como puesta en operación de procesos integrales de multiadministración, entendidos como procesos que, teniendo por objeto la satisfacción de una demanda, requieren la gestión de diversos trámites o procedimientos de competencia de diversos órganos o administraciones; (5) MAP en Red implicó un acercamiento a la actualización y mejora tecnológica del MAP, tanto en la red de comunicaciones como en sus portales de Internet y de los servicios que estas infraestructuras sopor-ten. En la Tabla 4 se desglosan los metaproyectos y los proyectos que pertenecen a cada uno de ellos, teniendo en cuenta los ámbitos sectoriales más importantes:

METAPROYECTO	PROYECTO	ÁMBITO SECTORIAL
CERTIFICA	• eDNI	• Seguridad
Ciudadano.es	• eGestión	• Gestión
SIMPLIFICA	• eProcesos	• Gestión
MAP en Red	• ePortales	• Comunicación

En la Tabla 5 se detallan los principales resultados obtenidos en el desarrollo de los proyectos que conformaron los cinco metaproyectos mencionados anteriormente. Se observa que, en general, se han logrado cumplir los objetivos establecidos, aunque con ciertas limitaciones. Los resultados más significativos se han obtenido en el desarrollo de los certificados telemáticos, que han permitido una reducción considerable de los certificados en papel, así como en la implantación del eDNI, que ha sido una de las iniciativas más exitosas y duraderas. Los resultados en el desarrollo de los eProcesos y ePortales han sido más moderados, aunque se han logrado avanzar en la integración de los sistemas y la mejora de la calidad de los servicios. Los resultados en la eGestión y eComunicación han sido más limitados, aunque se han realizado avances significativos en la optimización de los procesos y la mejora de la eficiencia.

Tabla 4. Metaproyectos y Proyectos del Plan Conecta. Tu Administración en Red

METAPROYECTO	PROYECTOS
CERTIFICA	1. Sustitución de certificados en papel 2. Comunicación de cambios de domicilio 3. Notificaciones telemáticas
eDNI	4. Plataforma de validación de firma electrónica 5. Difusión del eDNI 6. Reconocimiento de múltiples prestadores de servicios de certificación 7. Política de firma electrónica 8. Servicio de identificación única (single sign on) 9. Sellado de tiempo
CIUDADANO.ES	10. Agente inteligente – Buscador 11. Catálogo de publicaciones 12. Información pública electrónica 13. Red de registros 14. Red de atención e Información al ciudadano 15. Centros de gestión unificada 16. Ciudadano.es (portal del ciudadano) 17. Inscripción en pruebas selectivas por registro telemático 18. Gestión integrada de ayudas y subvenciones 19. Pasarela de pagos 20. Teléfono unificado de atención 21. Desarrollo de espacios descentralizados de información y servicios en el portal del empleado
SIMPLIFICA	22. Impulso de la imagen institucional 23. Revisión del marco normativo para la implantación de la eAdministración 24. Herramientas de apoyo al rediseño de procedimientos 25. Licitaciones electrónicas 26. Georreferenciación 27. Renovación tecnológica y reingeniería de NEDADES 28. Gestión integrada de recursos humanos 29. Extranet de las administraciones públicas 30. Tramitación telemática de los expedientes de adquisición de bienes y servicios informáticos 31. Observatorio de la Administración Electrónica 32. Reforma del Consejo Superior de Informática y Comisión Técnica de la Conferencia Sectorial 33. Centro de Transferencia TIC entre administraciones públicas 34. WAN comunicaciones 35. LAN cableado 36. Mensajería 37. IntraMAP 38. Workflow 39. Extranjería 40. Videoconferencia 41. Puesto de trabajo básico 42. CAU 43. MAP.es 44. Firma electrónica para la gestión interna del MAP
MAP en RED	

Fuente: elaboración propia a partir del Plan Conecta (MAP, 2005)

Uno de los aspectos distintivos del Plan Conecta fue el planteamiento de manera detallada del cronograma temporal y el desglose económico de cada uno de los metaproyectos y proyectos. La planificación estratégica se previó completar en el espacio temporal antes mencionado 2004-2007, de manera que coincidirá con el ciclo electoral (se prevén nuevas elecciones generales para marzo de 2007, si no existe un adelanto de las mismas, algo que en el caso español depende exclusivamente de la voluntad del Presidente del gobierno), aunque todos los metaproyectos se prevé que mantengan su vigencia hasta los últimos trimestres del año 2007. Desde el plano económico, el conjunto del Plan Conecta tiene planificada una inversión de unos 80 millones de euros, divididos de la siguiente manera en cada uno de los metapro-

yectos: CERTIFICA: 3.516.000 ; eDNI: 2.577.000 ; Ciudadano.es: 10.030.000 ; SIMPLIFICA: 12.497.000; y MAP en RED: 55.334.782 ,

Por otro lado, de manera diferente respecto a otras estrategias anteriores, se previó una estructura organizativa vinculada al Plan Conecta. Por un lado, se estableció un compromiso político, unido al Ministro de Administraciones Públicas¹⁰, así como la Subsecretaría y la Secretaría General para las Administraciones Públicas de dicho departamento. En concreto, se estableció un liderazgo interno vinculado a una nueva unidad denominada Dirección General de Modernización Administrativa, que sirvió como referente desde el primer momento de la estrategia, teniendo en cuenta que su alcance se ha planteado de manera limitada dentro de las competencias del citado departamento ministerial, esto es, abandonando la idea de iniciativas concretas que fueran responsabilidad de otros ministerios diferentes. No obstante ello, el metaproyecto eDNI cuenta con dependencia directa del Ministerio del Interior, encargado del desarrollo de la mayoría de las acciones vinculadas, por los elementos de seguridad, privacidad y derechos fundamentales que están asociados¹¹.

Otro de los aspectos contemplados en el Plan Conecta se refiere al establecimiento de mecanismos de seguimiento y control. En este plano, las actividades se han centrado en la Dirección General de Modernización Administrativa del MAP, que centraliza la información sobre los proyectos concretos, así como los responsables de los mismos. De hecho, se definieron mecanismos de seguimiento, estableciendo fórmulas de medición sobre la evolución de cada uno de los proyectos, sin embargo, no se previó la realización de una presentación pública de dichos resultados, sobre los que a día de hoy se desconoce su grado de cumplimiento. En ese sentido, una de las carencias más destacadas de los sucesivos planes ha sido la ausencia de un establecimiento de objetivos, con compromisos claros para el desempeño y, en consecuencia, unos mecanismos de retroalimentación sobre su evolución.

Finalmente, un aspecto crítico que se ha contemplado de manera detallada en esta última estrategia de eAdministración fue la colaboración entre organismos de la AGE. Desde un plano interno, ya se ha apuntado la limitación del ámbito de aplicación del Plan Conecta, que ‘no incluye las acciones modernizadoras sectoriales en materia de tecnologías de la información de los ministerios y organismos de la AGE (...) centrándose en el desarrollo de elementos facilitadores comunes para que los diferentes departamentos y organismos de las administraciones encuentren resueltos ciertos problemas tecnológicos y organizativos que obstaculizan el desarrollo de la Administración Electrónica’ (MAP: 2005: 21). En ese sentido, se previó una modificación del entonces Consejo Superior de la Informática y para el Impulso de la Administración, como máximo órgano colegiado responsable de la preparación, desarrollo y aplicación de la política informática del gobierno. En cuanto a la colaboración con las administraciones de las CCAA y locales, también se ha producido una alteración notable de la perspectiva general, dado que el propio Plan Conecta ya contempló la aplicación del principio de cooperación y colaboración a través del establecimiento de una estrategia común y directrices tecnológicas compartidas, para facilitar la portabilidad de las aplicaciones y la interoperabilidad de los sistemas y transmisiones de datos.

En suma, con este último aspecto se ha conseguido volver a situar en primer plano un tema que no había dejado de tener presencia en el ámbito de las TIC dentro de las administraciones públicas españolas, pero que ha sido escasamente analizado. La cooperación interna en el plano tecnológico resultó clave para el desarrollo de la informatización, y se ha convertido en esencial en el ámbito de la eAdministración, en este caso, siendo de especial relevancia el hecho de que cada vez resulta más precisa la colaboración entre administraciones públicas diferentes, no sólo del mismo nivel (como pueden ser los ministerios en la AGE), sino también entre diferentes niveles territoriales (central, regional y local), especialmente, en aquellos casos con un alto grado de descentralización del poder político. Este ámbito es el que se aborda en la siguiente sección, teniendo en cuenta el caso de la AGE.

En cuanto a la colaboración con las administraciones de las CCAA y locales, también se ha producido una alteración notable de la perspectiva general, dado que el propio Plan Conecta ya contempló la aplicación del principio de cooperación y colaboración a través

del establecimiento de una estrategia común y directrices

LA COOPERACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO TECNOLÓGICO

En esta sección se pasa a una consideración de las bases institucionales de la cooperación administrativa en el ámbito tecnológico. Este aspecto es fundamental para conocer cómo se han ido consolidando internamente los diferentes ámbitos mencionados en las páginas anteriores. En este sentido, resulta esencial conocer el origen del modelo descentralizado de explotación de las tecnologías de información dentro de la AGE, que procede de la administración del Estado franquista. Después, veremos cómo han ido evolucionando a lo largo de las dos últimas décadas dentro del Estado constitucional los diferentes organismos articuladores de la cooperación en materia tecnológica dentro de la Administración central española. Todo ello, ha puesto los cimientos de una nueva etapa, en la que se ha empezado a tener conciencia de que la interoperabilidad (colaboración entre diferentes administraciones públicas en materia de eAdministración) es uno de los problemas de futuro más acutantes con los que se encuentran las organizaciones públicas de cara a desarrollar el ámbito de las TIC e Internet. En definitiva, resulta necesario ampliar la colaboración más allá de la propia organización hacia un ámbito externo en el que se integren el resto de administraciones públicas dentro de un país. Todo ello forma parte de la siguiente sección.

Orígenes en el Estado franquista

Los orígenes del modelo organizativo para la dirección de las tecnologías de la información en la Administración central española se remontan a los años 1960.¹² En 1967 ya existían cinco

comisiones ministeriales de cooperación dentro de la Administración central: la Comisión Coordinadora de Estadística y Mecanización del Ministerio de Comercio (4 de enero de 1967), la Junta para la Mecanización y Automatización de Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia (6 de Febrero de 1968), la Comisión Técnica de Mecanización Administrativa del Ministerio de la Gobernación (13 de marzo de 1968), y la Comisión de Mecanización del Ministerio de Trabajo (8 de Abril de 1969) (Martínez, 1984). Todas ellas establecieron las primeras experiencias en esta materia, sentando las bases del diálogo consensuado a la hora de establecer medidas relacionadas con la colaboración tecnológica entre las diferentes unidades de la Administración central. Por otro lado, la primera referencia oficial a un órgano de coordinación interministerial en materia informática dentro de la Administración española es el artículo 18 del Decreto 2764/ 1967, que dio lugar al Servicio Interministerial de Mecanización. Se trató de un servicio vinculado a un cuadro de medidas de reducción del gasto público, incrementado de forma alarmante en el capítulo de sistemas de proceso de datos. En aquél momento, lo verdaderamente preocupante era la falta de información sobre el rendimiento y uso de los recursos disponibles, de manera que se plantearon los primeros mecanismos de coordinación para hacer frente a la nueva realidad tecnológica de la administración.

A partir de este momento se crearon diferentes organismos. Primero, se estableció una Comisión Interministerial, integrada por miembros de diferentes ministerios, y cuya competencia fue meramente de asesoramiento y de benchmarking a través de la comparación de experiencias de los diferentes organismos. Sus funciones se definieron inicialmente de forma vaga e imprecisa: información de los proyectos de mecanización de servicios, informes de compras y alquileres de equipos, elaboración de normas y disposiciones, etc. También se esbozó un servicio de 'préstamo interministerial' para aquellos organismos que no tuvieran ordenadores o los tuvieran saturados. Para ello, se realizó el primer inventario de equipos por orden de Presidencia del Gobierno.

Con posterioridad a esta Comisión Interministerial se crearon la Comisión de Informática del Ministerio de Asuntos Exteriores (3 de Noviembre de 1970), la Comisión de Informática del Ministerio de Educación y Ciencia (adaptación de la Comisión creada en 1968, esta vez en 1971) y la Comisión de Informática del Ministerio de Agricultura (3 de Marzo de 1971). Ante la saturación de este recién creado organismo, a pesar de lo inconcreto de sus funciones, se produjo una reestructuración de la que surgieron un órgano colegiado, la Comisión Interministerial de Informática, y uno operativo, el Servicio Central de Informática. Las competencias de la primera se centraban en la aprobación de los proyectos previos a la realización de los contratos tanto de nueva instalación como de mantenimiento, alteración o ampliación. Otras competencias fueron de carácter consultivo y se refirieron a los pliegos particulares de cláusulas administrativas y técnicas y al estudio de las ofertas presentadas a concurso. También tenía atribuidas funciones de coordinación de los equipos de proceso de datos de la Administración central (en el caso de los préstamos de apoyo aludidos en párrafos anteriores).

Las competencias del Servicio Central de Informática fueron las de estudiar y proponer disposiciones legales en materia informática, elaborar e informar a los órganos competentes de los argumentos técnicos a considerar, supervisar y proponer estudios de métodos y procedimientos, asesorar en materia formativa a la función pública (temas específicos de informática), crear un fondo documental sobre informática y, además, prestar apoyo específico a la Comisión Interministerial. Hasta aquí, estos organismos surgieron ante la necesidad de coordinar las actividades relacionadas con la implantación tecnológica a nivel ministerial. En aquel momento se trató de un nivel de coordinación básico que afectaba a competencias de tipo funcional.

La colaboración en el Estado de las autonomías

La Constitución española de 1978 configuró un modelo de distribución territorial del poder basado en el Estado de las autonomías. La nueva articulación territorial del Estado de las autonomías implicó una progresiva adaptación de este esquema a la nueva realidad, en tanto que la presencia de las Administraciones de las Comunidades autónomas (CCAA) (nivel regional) y de las entidades locales supuso una reestructuración de la cooperación tecnológica. La etapa abierta a principios de los años 1980 llevó consigo un progresivo cambio de orientación, en tanto que se planteó un movimiento expansivo de la colaboración intergubernamental de las TIC y, al mismo tiempo, confirmó el liderazgo inicial de la Administración General del Estado (AGE) en todo ese proceso de cooperación interadministrativa en materia tecnológica. Ante el desordenado proceso de descentralización político-administrativa y la falta de información referente al proceso de informatización dentro de los ámbitos local y autonómico, comenzaron a crearse una serie de órganos cuya misión fue coordinar la adquisición de equipos y el diseño de políticas de implantación. Se trató de una etapa dura en la que existió una transición y en la que los usuarios internos no percibieron un notable incremento del servicio recibido sino que, por el contrario, se tendió a contabilizar el coste que tenía para la organización atender a las peticiones que hasta ese momento se estaban realizando.

Ante el desordenado proceso de descentralización político-administrativa y la falta de información referente al proceso de informatización dentro de los ámbitos local y autonómico, comenzaron a crearse una serie de órganos cuya misión fue coordinar la adquisición de equipos y el diseño de políticas de implantación. Se trató de una etapa dura en la que existió una transición y en la que los usuarios internos no percibieron un notable incremento del servicio recibido sino que, por el contrario, se tendió a contabilizar el coste que tenía para la organización atender a las peticiones que hasta ese momento se estaban realizando.

que los usuarios internos no percibieron un notable incremento del servicio recibido sino que, por el contrario, se tendió a contabilizar el coste que tenía para la organización atender a las peticiones que hasta ese momento se estaban realizando. Al final de ella, las nuevas unidades creadas son los interlocutores y los supervisores de las inversiones realizadas, además de la base para el desarrollo de los primeros proyectos de cooperación tecnológica en un momento de expansión de la informática administrativa.

El primer gran hito en este proceso fue la creación en 1983 mediante el Real Decreto 2291/1983 del Consejo Superior de la Informática (CSI). Este órgano se concibió como el encargado de la preparación, elaboración, desarrollo y aplicación de la política informática del Gobierno, además de aprobar y dar publicidad a los estándares de seguridad, normalización y conservación de todo aquello relacionado con la informática en la AGE. Se trató del primer organismo desarrollado para liderar las nuevas necesidades planteadas por la Administración central en materia informática. Otro de sus ámbitos importantes de actuación fue la representación en una serie de actividades internacionales, incluyendo la participación en determinados proyectos, en particular en el ámbito europeo. Entre otros, cabe destacar la presencia permanente en proyectos enfocados a la construcción de los servicios pan-europeos de intercambio de datos (Programa IDA), el proyecto de estudio del Programa IDA sobre el uso de los programas de fuentes abiertas en el sector público, el Grupo de expertos de Seguridad de la Información y Protección de la Privacidad (WPISP) de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, etc.

Por otro lado, hubo una actividad divulgativa importante. Este ámbito se concretó en la emprendida a partir de los informes REINA (sobre la AGE) e IRIA (sobre la AGE, Administraciones autonómicas y locales). Estos informes se han encargado de medir de forma comparada diferentes dimensiones e indicadores sobre la situación de la informática en las administraciones públicas españolas, de manera que son la única fuente de información fiable y con carácter longitudinal que se dispone en la actualidad. Desde 1989, se promovieron con carácter bienal las Jornadas sobre Tecnologías de Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP), que sirven en la actualidad de foro de presentación de buenas prácticas y de contacto con diferentes actores del sector público y privado (Criado, 2004). En este mismo ámbito se inscribieron también los planes de formación para los empleados públicos en materia de Informática y Telecomunicaciones, así como el Máster en Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tanto en su versión presencial (DISTIC-P), como en su versión a distancia (DISTIC-AD).

Del CSI se hicieron depender diferentes comisiones especializadas, que podían ser interministeriales o de carácter nacional. Dentro de este elenco de nuevos organismos destacaron la CIABSI (Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos)¹³, el GTA (Grupo de Usuarios de Telecomunicaciones en la Administración)¹⁴ y los Comités Técnicos, así como la COAXI (Comisión Nacional para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en el Campo de los Sistemas y Tecnologías de la Información), que se planteó como el primer órgano de colaboración con otras administraciones públicas (auto-

nómicas y locales). Además, el Comité Técnico del Consejo Superior de Informática de Seguridad de los Sistemas de Información y Protección de Datos Personalizados Automatizados (SSITAD) está compuesto por representantes de la AGE, de las Administraciones de las CC.AA. y de las Administraciones locales. Fue creado el 15 de diciembre de 1995 por acuerdo de la Comisión Permanente del CSI.

Junto a todo este despliegue organizativo, en 1992 el Real Decreto 533/1992 asignó más competencias a los órganos departamentales y a las Comisiones Ministeriales de Informática y añadió a las competencias de la CIABSI una más: el informe técnico en los concursos referidos a la adquisición y firma de programas de mantenimiento de bienes informáticos. La labor del CSI a lo largo de esta primera etapa de cooperación tecnológica implicó la dirección directa de una serie de proyectos con vocación de colaboración interadministrativa. Entre los proyectos más destacados se encuentran ÍNDALO, en torno al cual se desarrollaron, entre otros, SISTER (Sistema Integrado de Referenciación Territorial), MIGRA (Mecanismo de Intercambio Geográfico Relacional formado por Agregación), IDUNI (Proyecto de Identificadores Unificados), PADRON (Norma de intercambio de información entre el Instituto Nacional de Estadística y los Ayuntamientos) y SICRES2 (Mecanismo de Transmisión Telemática de los Asientos Registrales de Entrada).

Respecto a cuestiones relacionadas con la política de seguridad, el CSI principalmente trabajó en la elaboración de Criterios de seguridad, normalización y conservación de aplicaciones, metodologías de análisis y gestión de riesgos de los sistemas de información (MAGERIT), métodos y acuerdos para la evaluación y certificación de la seguridad de las tecnologías de la información, etc. También se encargó de crear y mantener una serie de repositorios de las principales disposiciones relativas a la seguridad de las tecnologías de la información y protección de datos.

La mejora de la calidad y productividad en el desarrollo de sistemas de información fue otro de los argumentos que justificaron la existencia del CSI. En este sentido, cabe destacar algunas iniciativas en ámbitos como la gestión documental (ATRIO, SICRES), el tratamiento de flujos de trabajo administrativos (ESTROFA) o las aplicaciones de gestión de recursos humanos (BADARAL, NEDAES). Por otro lado, proyectos como el Método de Planificación y Desarrollo de Sistemas de Información y el Plan de Garantía de Calidad aplicable al desarrollo de equipos lógicos (PGGC), fueron productos desarrollados por el CSI para cumplir sus objetivos en el ámbito de la estrategia de organización y recursos humanos. En el plano de la gestión externalizada, MÉTRICA III se convirtió en un estándar de diseño y mantenimiento de sistemas tanto en las administraciones públicas como en la empresa privada.

La COAXI tuvo como actividad principal la cooperación informática entre los diferentes niveles de administraciones públicas españolas. La Orden Ministerial de 19 de febrero de 1990 creó la COAXI como Comisión Nacional, dentro del CSI, de manera que el peso de la Administración central en esta comisión era muy fuerte, dado que de todos sus miembros, diez pertenecían a ella incluyendo la Presidencia (Secretario de Estado de Administraciones

Públicas), Vicepresidencia (Director General de Organización Administrativa del MAP) y el Secretario (Subdirector General de Coordinación de Recursos Tecnológicos de la Administración General del Estado del MAP), así como representantes de seis Ministerios y del Instituto Nacional de Estadística. Su composición se completaba con un representante de cada CC.AA. participante en la Comisión y ocho representantes de las Administraciones locales elegidos por la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias). De manera general, si bien se encargó de un foro que reunió con cierto éxito a los representantes de las diferentes administraciones, sin embargo, debido a distintas razones, esos encuentros se fueron espaciando en el tiempo, como luego se pone de manifiesto. En todo caso, la COAXI también desarrolló un programa de cooperación internacional y participó en actividades relacionadas con la informática y las telecomunicaciones con distintas organizaciones nacionales.

De forma progresiva, aunque lenta, se fueron consolidando espacios de encuentro entre las diferentes administraciones públicas españolas, lo que permitió encauzar en cierta medida un diálogo de experiencias desplegadas a nivel local y, sobre todo, autonómico en materia tecnológica

A pesar de los diferentes vaivenes políticos, con ciertas repercusiones en la cooperación, la AGE no dejó de plantear proyectos relacionados con las TIC que, si bien no se integraron dentro de una agenda más amplia de colaboración tecnológica, sí lograron una cierta relación indirecta. En general, siempre se consideró el proyecto Ventanilla Única como el paradigma en esta materia. El término Ventanilla Única, oficializado en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de abril de 1997, se planteó como la progresiva implantación de un sistema intercomunicado de registro entre la AGE, las Administraciones de las CC.AA. y las entidades locales¹⁶. El Proyecto PISTA-VU II desarrolló luego un conjunto de herramientas necesarias para la tramitación por vía telemática de los procedimientos administrativos y la definición y establecimiento de normativas y especificaciones para los sistemas de información del sector público. Así mismo, PISTA-VU II tuvo dos subproyectos bien diferenciados, aunque con un

Todos estos organismos y proyectos concretos supusieron un avance más que notable en la práctica de la colaboración administrativa en materia tecnológica. En este primer momento la cooperación va a estar muy marcada por los esquemas procedentes de la AGE, que contaba con una amplia experiencia previa a nivel interno. De forma progresiva, aunque lenta, se fueron consolidando espacios de encuentro entre las diferentes administraciones públicas españolas, lo que permitió encauzar en cierta medida un diálogo de experiencias desplegadas a nivel local y, sobre todo, autonómico en materia tecnológica. Además, junto con los foros, esa colaboración se concretó mediante un surtido de proyectos compartidos en mayor o menor medida que, si bien en algunos casos fueron limitados conceptualmente, al menos sentaron los pilares para que las diferentes administraciones pudieran interactuar en un terreno que precisa de una mínima concertación interadministrativa.

único fin: registro y tramitación electrónica. (Nistal, 2000). Este caso puso de manifiesto la importancia de mejorar la intercomunicación entre las administraciones públicas, teniendo en cuenta el esquema de e-Administración promovido por la AGE¹⁷. En todo caso, su alcance no fue ni mucho menos el esperado inicialmente.

En conclusión, al final de esta etapa se volvió a tomar conciencia del problema de la colaboración tecnológica entre las administraciones públicas españolas, sobre todo, ante el nivel de desarrollo alcanzado por la eAdministración. Como se puso de manifiesto de forma tímida aún en el texto citado Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica, no era concebible continuar con una dinámica de ausencia de interconexión, no sólo desde el ámbito tecnológico, sino lo que es más importante y previo, desde un ámbito institucional y de proyectos comunes. A la luz de ello, se intensificaron las tareas de definición de las relaciones de colaboración en materia tecnológica, comúnmente conocidas como interoperabilidad, intentando redefinir el marco en el que tales relaciones se pueden articular teniendo en cuenta la evolución actual del Estado autonómico y el liderazgo que está ejerciendo en los últimos años la Unión Europea para establecer unos estándares comunes asumibles por todos los Estados miembros.

Los pasos recientes: hacia la interoperabilidad

A partir de 2004, ante las exigencias de interoperabilidad a nivel europeo, y la trayectoria divergente de las administraciones nacional y autonómica, se planteó la necesidad de una nueva etapa en cooperación tecnológica dentro del Estado de las autonomías. Por un lado, la Unión Europea ha asumido un rol de liderazgo en el establecimiento de un conjunto de recomendaciones para abordar de una vez por todas el problema de la cooperación entre los sectores públicos de los diferentes Estados miembros para desarrollar la eAdministración. A su vez, ante ese reto, parece que las administraciones públicas españolas han asumido la conveniencia de abandonar una trayectoria en la que la falta de entendimiento ha elevado el grado de aislamiento e incomunicación, provocando una pérdida de las posibles sinergias necesarias para la consolidación de determinadas esferas de la eAdministración, especialmente, la vertiente de prestación de servicios públicos.

Desde la UE se incidió en la estrategia de interoperabilidad a todos los niveles (institucional, técnica y semántica). El plan eEurope 2002 ya había esbozado esa necesidad mediante los *eGovernment Awards*, que fomentan el benchmarking y premian las mejores experiencias de eAdministración en los diferentes niveles administrativos (Leitner y Criado, 2006). Así mismo, el *e-Government Observatory* ha recogido desde 2003 datos sobre el desarrollo de la eAdministración en los Estados miembros. Además, se puso el acento en dos aspectos críticos para el futuro de la construcción europea en los que puede tener incidencia notable la eAdministración: el uso y la mejora de los sistemas de traducción automática para cubrir totalmente la diversidad lingüística de los ciudadanos europeos en las relaciones virtuales con las administraciones públicas y el papel de los sistemas de autenticación electrónica a la hora de allanar los obstáculos que se oponen al desarrollo de la prestación de servicios públicos digitales.

Junto a ello, el programa IDA (*Interchange of Data between Administrations*), que llevaba fomentando el intercambio de datos entre las administraciones europeas desde hace años, cambió su orientación convirtiéndose en IDABC (*Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens*), poniendo el acento en la interoperabilidad y con la misión del fomento de la prestación de servicios públicos trans-europeos para los ciudadanos y empresas, mejorando la eficiencia y colaboración entre las administraciones públicas.

Si se toma en cuenta estos antecedentes, la UE ha insistido en definir unos criterios de interoperabilidad de manera mucho más concreta. En 2004 se publicó la versión 1.0 del 'Marco Europeo de Interoperabilidad para servicios de e-Administración pan-europeos' (IDABC, 2004). Este documento recoge por primera de forma específica las áreas clave de la interoperabilidad (organizativa, semántica y técnica) y las asocia a una serie de recomendaciones para que sean aplicadas por las administraciones de los Estados miembros, teniendo en cuenta sus propias particularidades organizativas, culturales, y tecnológicas, de forma que se camine hacia el establecimiento de determinados estándares de actuación reconocidos por todos en las tres dimensiones apuntadas de la cooperación administrativa en eAdministración.¹⁸

En el ámbito español, estas directrices se han traducido en una nueva configuración institucional a partir de 2005. El Real Decreto 589/2005 dictó la reestructuración de los órganos colegiados responsables de la eAdministración. El CSI añadió a sus funciones la de impulsar la Administración Electrónica y pasando a denominarse Consejo Superior de Administración Electrónica (CSAE), imprimiendo a sus comisiones dependientes la nueva impronta de cooperación interadministrativa que se ha relanzado desde la Unión Europea y que parece que se ha recobrado con los cambios de legislatura autonómicos y nacional (2003-2004). En este sentido, dependen funcionalmente de él las Comisiones Ministeriales de Administración Electrónica (también redefinidas, y los Comités Técnicos, grupos de trabajo o ponencias especiales creados para desarrollar sus funciones). Básicamente, las funciones del CSAE son: evitar el doble empleo de recursos, facilitar un sustrato profesional común a los empleados públicos en el sector de las TIC, trabajar por la cooperación entre órganos y administraciones como medio para abordar proyectos interorganizativos, facilitar los intercambios de información, tanto internos como con ciudadanos y empresas y, por último, colaborar en la difusión de las mejores prácticas.¹⁹

En el ámbito de la cooperación tecnológica entre diferentes administraciones públicas se ha avanzado de manera notable en poco tiempo. Institucionalmente, se creó un Comisión Técnica Sectorial de Administración Electrónica (AGE-CCAA, 11 de mayo de 2005), dentro de la Conferencia Sectorial de Administración Pública (órgano básico de cooperación Estado-CCAA en el ámbito del sector público), para la puesta en marcha de servicios públicos interadministrativos, con la pretensión de convertirse en un foro en el que se favorezca el intercambio de ideas, estándares, tecnología y proyectos orientados a garantizar la interoperabilidad y mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Es importante destacar que el CSAE designará a los representantes de la AGE en las comisiones o grupos

que la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas cree en materia de tecnologías de la información y Administración electrónica, con lo que refuerza su impronta dentro de la propia Administración central. En consecuencia, la realidad actual ha vuelto a poner sobre la mesa la necesidad de colaborar entre las administraciones públicas españolas e, ineludiblemente, con las europeas en materia de eAdministración. En los últimos años se ha producido una revitalización de las TIC, con la aparición de aplicaciones que exigen una profundización en los niveles de colaboración, incluso si consideramos exclusivamente su diseño. No obstante, es necesario más tiempo para evaluar los resultados de las nuevas dinámicas de cooperación interna y colaboración intergubernamental para mejorar la dimensión tecnológica de las administraciones públicas.

REFLEXIONES FINALES

La conclusión de este artículo nos permite plantear una síntesis de los temas abordados, así como algunas últimas reflexiones derivadas de ellos. En primer lugar, se han presentado algunos datos sobre el proceso de informatización dentro de la AGE, demostrando el alcance creciente de la dimensión tecnológica dentro de las administraciones públicas, no sólo en las vertientes más tradicionales, tales como los recursos disponibles, sino también, y quizás lo que es más importante, en su conectividad y la de las personas trabajando a su servicio. Aunque no ha sido el interés de este estudio la profundización en esta cuestión, en otros trabajos anteriores se ha puesto de manifiesto que la informatización de las administraciones públicas ha estado sometida a las mismas dinámicas de poder que se desarrollan dentro de las administraciones públicas en otros ámbitos (Hudson, 1999). En ese sentido, realizar estudios en detalle sobre este tipo de fenómenos debería estar en la agenda de aquellos que estén trabajando en el ámbito de la eAdministración.

En segundo lugar, el desarrollo de la llamada eAdministración se ha tendido a realizar mediante la formulación de estrategias o planeamientos generales. En este artículo se ha realizado un análisis de las diferentes dimensiones de interés de las planificaciones estratégicas sobre eAdministración dentro de la AGE, proporcionando una visión amplia acerca de determinados problemas vinculados con su implementación. En efecto, las diferentes estrategias de eAdministración de la AGE han adolecido de una perspectiva general sobre el alcance de la dimensión tecnológica del sector público y, sobre todo en un primer momento, estuvieron sometidas a la premura del tiempo y de los ciclos políticos. Más recientemente, quizás por la experiencia acumulada, se ha logrado definir de manera más concreta una estrategia de eAd-

ministración que, si bien es mucho menos ambiciosa en cuanto a su formulación y extensión al conjunto de la organización, al menos parece abordar los puntos clave con solvencia. No obstante, no resulta especialmente tranquilizador que no se hayan publicado datos sobre el grado de implantación de los proyectos en fase de desarrollo. En ese sentido, más allá del optimismo manifestado por los responsables políticos como consecuencia del lanzamiento de proyectos estrella, como el Documento Nacional de Identidad electrónico o la futura Ley de Administración Electrónica, no deja de ser necesaria una evaluación externa de la evolución de la eAdministración dentro de la AGE.

La planificación de la eAdministración está unida a la necesidad de una reflexión estratégica sobre la razón de ser de cada uno de los objetivos, servicios y procedimientos de las administraciones públicas. La fase de reflexión y diseño de estrategias de eAdministración puede ser un buen momento para romper las barreras típicas unidas al sector público y comenzar a definir fórmulas de gestión y redes de colaboración que aúnen esfuerzos y pongan en común recursos para responder a las necesidades sociales con coherencia, superando los problemas

En consecuencia, la eAdministración implica algo más que páginas web y tecnologías. La difusión de las TIC e Internet en el sector público no puede minimizar la importancia de las administraciones públicas como un tipo específico de organización, ya que su naturaleza política y determinadas instituciones netamente administrativas como valores, normas y comportamientos componen un complejo elenco de factores que condicionan los procesos generales de decisión (Margetts, 1999). La planificación de la eAdministración está unida a la necesidad de una reflexión estratégica sobre la razón de ser de cada uno de los objetivos, servicios y procedimientos de las administraciones públicas. La fase de reflexión y diseño de estrategias de eAdministración puede ser un buen momento para romper las barreras típicas unidas al sector público y comenzar a definir fórmulas de gestión y redes de colaboración que aúnen esfuerzos y pongan en común recursos para responder a las necesidades sociales con coherencia, superando los problemas. La experiencia demuestra que a menudo aparecen importantes resistencias prácticas, políticas, sociales, normativas, procedimentales, organizativas o de integración, de manera que las más importantes no son tecnológicas (Criado y Ramilo, 2001).

En suma, el desarrollo de la eAdministración es ante todo una cuestión política, de prioridades de actuación y capacidad de liderazgo, más que un tema meramente técnico. Además de contar con los recursos normativos, tecnológicos, económicos o sociales necesarios, resulta central un com-

promiso político para liderar los procesos de cambio (Ramió, 2004). Las transformaciones no pueden reducirse a la instalación de herramientas tecnológicas como fin, sino que han de abordarse desde un diseño estratégico de las organizaciones públicas, teniendo muy presente qué es lo que se pretende con este tipo de iniciativas y cómo se desea conseguirlo en el corto, medio y largo plazo.

En tercer lugar, uno de los aspectos clave a la hora de analizar la informatización y la eAdministración es la colaboración administrativa. En este sentido, el artículo ha puesto de manifiesto la experiencia de la AGE, con una amplia experiencia en el desarrollo de instrumentos administrativos para facilitar la articulación interna de la informatización, teniendo en cuenta el modelo descentralizado en cada ministerio de la función informática. En ese sentido, los primeros pasos en la materia durante el Estado franquista se tuvieron que acomodar a la nueva Administración central constitucional, desplegando una nueva serie de organismos adecuados a esta materia, además, en un contexto en el que junto con la colaboración interna, se empezó a plantear la necesidad de desarrollar esquemas de aproximación a las nuevas administraciones territoriales. Las administraciones autonómicas-regionales asumieron numerosas competencias de la Administración central, de manera que ello conllevó el despliegue de recursos humanos, económicos y también tecnológicos. Durante un período mucho más reciente, unida a la renovada importancia de la eAdministración, se ha vuelto a poner el acento en esta cuestión, utilizando el término interoperabilidad. Sin embargo, ya se ha puesto de relieve que los primeros pasos de ese proceso son todavía muy recientes y requieren de más tiempo para su consideración más definitiva.

En lo respecta a la cooperación tecnológica habría que mencionar algunos aspectos. La idea más importante es que todavía sigue existiendo un cierto vacío en cuanto a liderazgo por parte de los responsables políticos de más alto nivel. De la misma manera que en otros países europeos o anglosajones las normas concernientes a la eAdministración se plantean al más alto nivel político, se han creado foros interadministrativos de colaboración y los proyectos tienen un cariz cada vez más intergubernamental, en España esa perspectiva sólo está en fase de planteamiento, si bien se ha reaccionado muy recientemente. Más que un problema técnico, se trata de un tema puramente político, al que los políticos han de hacer frente, aún teniendo en cuenta las dificultades para establecer una agenda conjunta, en un contexto en el que las redes de actores y lógicas de acción reproducen claras diferencias desde una perspectiva autonómica. Como ejemplo, a pesar de la existencia de momentos con importantes límites a la colaboración intergubernamental, los responsables técnicos de la adopción y gestión de las TIC en las administraciones públicas españolas nunca han dejado de cooperar, aunque fuera de forma informal.

Además, a la luz de la buena recepción de las primeras propuestas al respecto, el protagonismo de las directrices de la Unión Europea en materia de cooperación tecnológica parece que se incrementará de manera notable en los próximos tiempos. Efectivamente, las restricciones presupuestarias derivadas de la Europa de los 25, junto con la agenda de trabajo en torno a eEurope 2010 y las dificultades para el progreso europeo sin unos mínimos estándares colec-

tivos, han puesto en primer plano los esfuerzos que desde las diferentes instituciones comunitarias se están planteando de cara a fomentar la cooperación administrativa en el ámbito tecnológico. En este sentido, habrá que calibrar aún hasta qué punto es voluntad de los Estados miembros permitir que las instituciones europeas establezcan unas coordenadas comunes para avanzar según unos parámetros conjuntos que, además, sean aceptados por las regiones, teniendo en cuenta que en el ámbito de la eAdministración muchas de ellas han logrado en los últimos años un nivel tanto o más alto que las administraciones de aquéllos.¹ Finalmente, hay que remarcar que el futuro está en la interoperabilidad. La cooperación interna y la colaboración entre diferentes niveles de gobierno en materia de eAdministración ha sido un ámbito de actuación continua dentro del sector público español, con más o menos vigencia en función de los actores, la coyuntura política y otros factores que aquí, si acaso, sólo se han esbozado de forma somera. Aunque ahora exista un replanteamiento de la cuestión teniendo en cuenta el marco de interoperabilidad que procede de la Unión Europea, la dinámica interna de funcionamiento de los Estados marcará buena parte de los resultados a lograr. Pero al mismo tiempo, dado que las TIC se sitúan en el sistema nervioso central de las administraciones públicas, la capacidad que tengan los diferentes niveles de gobierno para articular soluciones colectivas a los interrogantes tecnológicos que vayan surgiendo, puede ser determinante para europeizar de forma sustantiva los productos y resultados de su actuación y, por ende, extender el buen gobierno de forma coordinada.

REFERENCIAS

- ¹ De hecho, el incremento del último año en la dimensión del personal laboral está ligada a la incorporación en las estadísticas de determinados organismos autónomos antes no contabilizados, que suelen ser más flexibles en la contratación de su personal.
- ² Un ejemplo ilustrativo fue la creación de la Entidad Pública Empresarial Red.es, adscrita al Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Este nuevo organismo tiene legalmente encomendadas una serie de funciones con el objeto de contribuir al desarrollo de las telecomunicaciones y la SI en España, entre las cuales se hallan acciones de apoyo a la implantación de la e-Administración. Algunos de los llamados directivos TIC han mostrado sus reticencias respecto a esta nueva organización (Editorial Revista Boletín.tic, número 25), puesto que abre las puertas a que personal ajeno a ese cuerpo de funcionarios oriente o influya de forma directa la política de gestión de las tecnologías en el Gobierno. La distribución competencial del Plan de Choque de e-Administración pone de relieve esas tensiones, que se tratan de mitigar con el esquema organizativo propuesto.
- ³ Información aparecida en el diario EL PAÍS, 21 de mayo de 2002.
- ⁴ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 20 de diciembre, Num. 304.
- ⁵ Publicado en el Boletín Oficial del Estado de 28 de febrero de 2003, Num. 51.
- ⁶ En eEurope 2002 formuló como objetivo estratégico la necesidad de lograr que una serie de servicios públicos básicos se pudieran completar en línea. En ese sentido, se definieron veinte servicios públicos que los Estados miembros debían facilitar de forma telemática: ocho de ellos cubren servicios dirigidos a empresas: contribuciones sociales para los empleados, impuesto de sociedades, impuesto sobre el valor añadido, registro de una nueva empresa, envío de datos estadísticos, declaraciones de clientes, permisos relacionados con el Medio Ambiente, contratación pública; y doce son servicios públicos orientados específicamente a los ciudadanos: impuesto sobre

la renta, servicios de búsqueda de empleo, beneficios de la Seguridad Social, documentos personales, matriculación de vehículos, licencias de construcción, declaraciones a la policía, bibliotecas públicas, certificados de nacimiento y matrimonio, inscripción en educación superior, anuncio de cambio de domicilio, servicios relacionados con la salud. se tienen en cuenta cuatro estadios de desarrollo en la prestación según el grado de interacción logrado en la relación con los receptores (Cap Gemini-Ernst&Young, 2001: 2): Nivel 1.- Información. Disponibilidad en la Red de la información básica sobre el inicio del procedimiento para obtener un servicio público. Nivel 2.- Interacción de un sentido. Posibilidad de descarga de formularios en papel de cara a empezar el procedimiento para obtener el servicio. Nivel 3.- Interacción de doble sentido. Supone el procesamiento de formularios digitales, incluyendo mecanismos de autenticación (físicos o jurídicos), para iniciar el procedimiento. Nivel 4.- Transacción. Adopción completa de un expediente, decisión y distribución (incluyendo el pago) por el canal digital.

En todo caso, a pesar de esta buena posición dentro de la UE, como contraste, otros informes orientados a la consolidación de clasificaciones o rankings de prestación de servicios públicos digitales sitúan a España en una posición más discreta respecto a otros países europeos y de la OCDE, tal es el caso de los elaborados por Accenture (2002): posición 15 y The Economist Intelligence Unit – IBM (2003): posición 23.⁷

⁷ De los 20 servicios públicos digitales descritos por la Unión Europea, 14 son competencia conjunta de la AGE y las CCAA, y 9 competencia conjunta de la AGE, las CCAA y las Administraciones locales.

⁸ El Plan AVANZA 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas, desarrollado por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (ahora encargado del impulso de la Sociedad de la Información, al desaparecer el Ministerio de Ciencia y Tecnología) dividió sus grandes iniciativas en cinco bloques: (1) Hogar e Inclusión de Ciudadanos. (2) Competitividad e Innovación (PYME Digital y la Política Industrial del Sector TIC). (3) Servicios Públicos Digitales. (4) Educación en la Era Digital. (5) El Nuevo Contexto Digital.

⁹ Por primera vez se ha vinculado el ahorro de costes con una estrategia de esta naturaleza. En una estimación de la unidad directiva encargada de la implantación se habla de más de 122 millones, sin considerar los ahorros del metaproyecto eDNI bajo la dirección del Ministerio del Interior.

¹⁰ El Ministro de Administraciones Públicas (Jordi Sevilla) ha creado un Consejo Asesor de Administración Electrónica de la AGE, que se reunirá como mínimo una vez cada seis meses con el objetivo de evaluar los progresos en el ámbito de la eAdministración, con personalidades destacadas en el ámbito de la Sociedad de la Información: Rosa María García García. Consejera delegada de Microsoft en España. Amparo Moraleda Martínez. Presidenta de IBM España, Portugal, Grecia, Israel y Turquía. Álvarez Satorre. Presidente de BT España. Juan Soto Serrano. Presidente de honor de Hewlett Packard España. Vidal Amador de los Ríos. Presidente de Accenture España. Javier Cremades García. Abogado. Presidente del Despacho Cremades & Calvo-Sotelo. Javier Gómez Navarro. Presidente del Consejo Superior de las Cámaras de Comercio. Margarita Sánchez López. Ex directiva de TPI y de Índice Multimedia - QDQ. Emilio Ontiveros Baeza. Experto en innovación y nuevas tecnologías. Dirigió la ponencia del CATSI que dio origen a las recomendaciones para la elaboración del Plan Avanza. Ginés Alarcón Martínez. Consejero delegado del Grupo T-Systems España. Luis Lada Díaz. Preside Telefónica de España. Miguel Pérez Subías. Ingeniero de Telecomunicaciones estrechamente relacionado con el nacimiento y desarrollo de Internet en España desde su cargo de presidente de la Asociación de Usuarios de Internet. Isabel Aguilera Navarro. Directora General de Google para España y Portugal. Ana María Llopis Rivas. Consultora independiente. Pedro Maestre Yenes. Responsable de Organización y Sistemas en La Franternidad, ha dirigido el Centro Virtual Cervantes, entre otras responsabilidades. Francisco García Morán. Director General de Informática de la Comisión Europea. Marieta del Rivero Bermejo. Directora General de Nokia para España. Javier Monzón de Cáceres. Presidente de Indra. Santiago Cortés Monedero. Consejero-Director General de HP.

Además, se ha planteado la necesidad de crear una Ley de Administración Electrónica, según los responsables del MAP, para que el ciudadano tenga el derecho a exigir la prestación de servicios telemáticos, en fase de elaboración.

¹¹ Por ejemplo, la iniciativa del Real Decreto 1553/2005, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición del documento nacional de identidad y sus certificados de firma electrónica. Publicado en el Boletín Oficial del Estado. (2005) de 24 de diciembre de 2005, Num. 307.

¹² De entrada, hay que mencionar que dentro de la Administración central española, el desarrollo de los sistemas y tecnologías de información es competencia de cada uno de los ministerios.

¹³ La CIABSI se creó en virtud del Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, sobre órganos de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno, (B.O.E. de 26 de agosto de 1983). Basó su actividad en siete líneas estratégicas básicas: la adquisición de recursos informáticos, la cooperación informática entre Administraciones y entidades, el uso de las Telecomunicaciones en la Administración, la política de seguridad y aplicaciones para el ejercicio de potestades, los proyectos de las Administraciones Públicas para la Sociedad de la Información, la mejora de la calidad y productividad en el desarrollo de sistemas de información, la organización de los recursos humanos y la representación en actividades internacionales.

¹⁴ El GTA coordina a nivel interministerial los estudios de viabilidad y proyectos piloto de servicios de telecomunicación. Es un grupo que lleva coordinando desde sus inicios el desarrollo, realización e implantación en el Estado de las Redes Telemáticas Transeuropeas entre Administraciones promovidas por la Unión Europea.

¹⁵ La creación de SSITAD obedeció al desarrollo de las competencias del CSI en materia de protección de los datos informáticos que previó el Real Decreto de creación de éste. SSITAD comenzó su actividad en 1993 como un grupo de trabajo de la COAXI y su adscripción directa al CSI como Comité Técnico obedeció a la conveniencia de unificar todas las actuaciones en materia de seguridad de los sistemas de información, ya que la implantación de la seguridad reclamaba ciertamente medidas técnicas, pero también de orden administrativo-organizativo y legislativo. El SSITAD asumió esa visión, abordando la seguridad en toda la complejidad necesaria para fundar la confianza de ciudadanos e instituciones en el uso generalizado de la tecnología de la información.

¹⁶ Ese mismo año, los Ministerios de Fomento y de Administraciones Públicas promovieron el Proyecto Ventanilla Única I, dentro del marco general de la Acción PISTA (Promoción e Identificación de Servicios emergentes de Telecomunicaciones Avanzadas) (Martín, 2001), cuyo objetivo fue la utilización de las nuevas tecnologías de telecomunicaciones ligadas a Internet para acercar la Administración al ciudadano y facilitar la interconexión telemática de las administraciones públicas (MAP, 2000).

¹⁷ A día de hoy, se ha facilitado la elaboración de las especificaciones funcionales y técnicas de los diferentes módulos del : SICRES 3 (incluyendo intercambio registral, transmisión de información entre registro y unidades de tramitación, conexión

¹⁸ En febrero de 2006 la UE ha aprobado un documento sobre la interoperabilidad de los servicios paneuropeos de administración electrónica (Comisión Europea, 2006).

J. Ignacio Criado Grande

Candidato a Doctor en el Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración, Universidad Complutense de Madrid. Colabora en tareas de investigación en el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.

¹⁹ Por otro lado, el CSAE desarrolla su actividad en cuatro áreas principales que pretenden relanzar la cooperación y fomentar la interoperabilidad. Una de tipo político enfocada al establecimiento de directrices generales y emisión normativa sobre coordinación tecnológica y recursos humanos relacionados con la gestión tecnológica. Una segunda dedicada a la organización de conferencias y actividades y la recopilación de material relativo a la Administración Electrónica (Observatorio). Una tercera enfocada a la elaboración de medidas de seguridad sobre TIC en colaboración con el Centro Criptológico Nacional del Centro Nacional de Inteligencia. Y la más relevante para el caso que nos ocupa, que es la función de cooperación informática entre administraciones y entidades locales.

Bibliografía

- Accenture. (2002) eGovernment Leadership. Realizing the Vision.
- Adsuara, Borja. (2001) 'El Impulso de la Sociedad de la Información en España'. Revista del Instituto de Estudios Económicos 1-2:359-379.
- Bellamy, Christine, y John A. Taylor. (1998) Governing in the Information Age. Buckingham: Open University Press.
- Cap Gemini Ernst & Young. (2001) Web-Based Survey on Electronic Public Services. Results of the First Measurement: October 2001. Bruselas: Comisión Europea.
- Cap Gemini Ernst & Young. (2004) Overall Report. On Line Availability of Public Services: How Does Europe Progress? Web-Based Survey on Electronic Public Services. Bruselas: Comisión Europea.
- CEESI. 2003. Aprovechar la Oportunidad de la Sociedad de la Información en España. Recomendaciones de la Comisión Especial para el Estudio de la Sociedad de la Información. Madrid.
- Comisión Europea. (2006) Interoperabilidad de los Servicios Panuropeos de Administración Electrónica. Bruselas.
- Comisión Europea. (2003) eEurope 2002 Final Report. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2002a) eEurope 2002 Benchmarking Report. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2002b) eEurope 2005. Una Sociedad de la Información para Todos. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2000) eEurope 2002. An Information Society for All. Bruselas: Comisión Europea.
- Criado, J. Ignacio. (2004) Construyendo la e-Administración Local. Madrid: EuroGestión Pública.
- Criado, J. Ignacio, y M. Carmen Ramilo. (2001) e-Administración, ¿un Reto o una Nueva Moda? Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas. Revista Vasca de Administración Pública 61 (I):11-43.
- Heeks, Richard. (1999) Reinventing Government in the Information Age. En Reinventing Government in the Information Age. International Practice in IT-Enable Public Sector Reform, ed. R. Heeks. London: Routledge.
- Hudson, John. (1999) 'Informatization and Public Administration: A Political Science Perspective'. Information, Communication & Society 2 (3):318-339.
- Hughes, Owen. (2003) Public Management and Administration. 3 ed. London: Palgrave Macmillan.
- Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens (IDABC). (2004) European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services. Bruselas: Comisión Europea.

- Jordana, Jacint, David Sancho, Xavi Fernández, Yanina Welp, e Imma Puig. (2003) Planificant la Societat de la Informatió. Una Anàlisi de les Iniciatives Impulsades per les Administracions Públiques a Espanya. Barcelona: DURSI-Generalitat de Cataluña.
- Leitner, Christine, y J. Ignacio Criado. (2006) 'El Desarrollo de la e-Administración Europea. Hacia un Enfoque Basado en el Benchlearning'. En Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos, ed. L. Cotino. Granada: Comares, pp. 263-299.
- MAP. (2005) Plan Conecta. Tu Administración en Red. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- MAP. (2002) Las Tecnologías de la Información en las Administraciones Públicas. Informe REINA-2006. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- MAP. (2000) Intercomunicación de los Registros de Entrada y Salida de las Administraciones Públicas en el Proyecto Ventanilla Única. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas - Boletín Oficial del Estado.
- Margetts, Hellen. (1999) Information Technology in Government: Britain and America. London: Routledge.
- Margetts, Hellen, y Patrick Dunleavy. (2002) Better Public Services Through e-Government. London: National Audit Office.
- Martín, Tomás. (2001) 'Proyectos para una Administración Electrónica en España'. Reforma y Democracia 20:1-17.
- MCyT. (2003) España.es. Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- MCyT. 2001. Plan de Acción (2001-2003) de la Iniciativa del Gobierno para el Desarrollo de la Sociedad de la Información INFO XXI: la Sociedad de la Información para Todos. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología.
- MCyT - MAP. (2003). Plan de Choque para el Impulso de la Administración Electrónica en España. Madrid: Ministerio de Ciencia y Tecnología - Ministerio de Administraciones Públicas.
- Nistal, Gloria. (2001) 'La Homologación de Aplicaciones, un Instrumento para la Calidad del Software'. Ponencia presentada en las VI Jornadas sobre Tecnologías de Información para la Modernización de las Administraciones Públicas, 23-25 octubre, Cáceres.
- Ramió, Carles. (2004) 'e-Administración y Nuevos Modelos de Gestión Pública: una Propuesta de Decálogo Normativo'. Revista Vasca de Administración Pública 70:321-335.
- The Economist Intelligence Unit - IBM. 2003. The 2003 e-Readiness Rankings. Londres: The Economist.
- Tomé, Baudilio. (2001) 'La Política de Desarrollo de la Sociedad de la Información en España'. Revista del Instituto de Estudios Económicos 1-2:3-22.