

Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?*

Mila Gascó Hernández

Introducción

La interoperabilidad o cooperación tecnológica, entendida al menos como la capacidad mediante la cual sistemas heterogéneos, no sólo tecnológicos, pueden intercambiar información y procesos técnicos o datos, no es algo completamente nuevo dentro del sector público. Recientemente se ha amplificado su importancia ante la necesidad de llevar a buen término proyectos de gobierno electrónico cada vez más complejos, muchos de los cuales requieren la colaboración, en mayor o menor medida, de dos o más órganos administrativos. Y es que es, precisamente, en los últimos años que se ha puesto de manifiesto que la consolidación de los beneficios de las iniciativas de gobierno electrónico implantados depende, en gran medida, de las posibilidades de compartir información y recursos que se presentan entre diferentes niveles de la administración, sobre todo en aquellos entornos más descentralizados.

Sin embargo, los proyectos de interoperabilidad todavía son el gran reto al que tiene que enfrentarse el sector público, puesto que los niveles de colaboración interorganizacional y confianza mutua que dichos proyectos requieren suelen estar condicionados por ajustes institucionales, estructuras organizativas y procesos de gestión que todavía motivan a trabajar aisladamente y fomentan la aparición de “islas” de servicios. Efectivamente, lejos de ser suficiente con un conjunto de estándares tecnológicos, la implementación de este tipo de servicios requiere levantar muchas barreras y resolver complejos problemas tecnológicos, semánticos, organizativos, jurídico-normativos y culturales, entre otros. En este artículo se hace referencia a ello. Así, como resultado del análisis de diferentes experiencias internacionales, más allá de los desafíos impuestos por la tecnología, se deja constancia de algunos de los aspectos que más pueden condicionar el éxito de los programas de cooperación intra e interadministrativa intensivos en TIC.

La cooperación entre administraciones no es algo nuevo

La interoperabilidad, definida por la Comisión Europea (2010: 2) como “la habilidad de organizaciones diversas y dispares para interactuar con el objeto de alcanzar metas comunes, consensuadas y beneficiosas para todas ellas, compartiendo información y conocimiento a través de procesos de negocio y del intercambio de datos entre sus respectivos sistemas TIC”, no es algo completamente nuevo dentro del sector público, como tampoco lo es la cooperación intra o interadministrativa.

Efectivamente, como afirma Gascó (2007), citando a Mora, Moret y Ezpeleta (2006), a lo largo de los años, se ha puesto de manifiesto que la estructura organizativa clásica de las administraciones públicas ha ido teniendo cada vez más dificultades para dar respuesta a la aparición de nuevas demandas ciudadanas que no forman parte de la misión o de la competencia de una sola parte de lo que se conoce como el “edificio” de la administración pública. Como consecuencia, progresivamente las organizaciones públicas han ido considerando la necesidad de actuar transversalmente como un elemento de cambio organizativo, como una forma de trabajar complementaria y coherentemente, efecto de múltiples acciones realizadas por agentes diversos en relación con unos objetivos comunes definidos desde el encargo político, para mejorar procesos y resultados.

Así, a pesar de que la organización burocrática posibilitó un desempeño adecuado de la administración pública en sus orígenes, cada vez más, la complejidad y el dinamismo de nuestro

Recibido: 13-11-2010. Aceptado: 20-12-2010.

* Versión revisada del documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre de 2010.

entorno requiere de nuevas maneras de trabajar que limiten los efectos de las patologías en las organizaciones públicas que han funcionado bajo el paradigma burocrático y que Echebarría (1998 y 2001) resume muy acertadamente al hacer referencia a la falta de apoyo al esfuerzo global, a la reducida capacidad de innovación, a la insuficiente socialización y a la ausencia de responsabilidad personal.

Incluso, cada vez más a menudo aparecen objetivos políticos y sociales, referencias territoriales y segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones, ópticas de trabajo o referencias estructurantes de su intervención que no se ajustan a las divisiones clásicas de organización y que requieren nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo (Serra, 2003: 9): “las necesidades de adaptación organizativa que plantean determinadas cuestiones llevan también a la experimentación interna y a la generación de nuevas estrategias organizativas, entre las cuales destaca, por las expectativas que genera y por las dificultades que presenta, la perspectiva de trabajo transversal”.

En los últimos años, esta tendencia cooperativa se ha intensificado con la adopción masiva y consolidada de las tecnologías de la información y las comunicaciones por las administraciones públicas, y la puesta en marcha de iniciativas y proyectos de gobierno electrónico, cuya progresiva sofisticación y complejidad ha requerido la colaboración, en mayor o menor medida, de dos o más órganos administrativos lo que, finalmente, ha llevado a determinar su éxito en función de las posibilidades reales de compartir información y recursos.

Pero si el trabajo colaborativo, como se planteaba, no es una novedad en el ámbito de lo público, tampoco lo es la interoperabilidad. Tal y como Criado (2008: 1) afirma, el proceso a través del cual las administraciones públicas intercambian información, aplicaciones técnicas y datos no es algo completamente nuevo, sino que “ha estado presente de una u otra manera en los diferentes esfuerzos realizados por establecer un marco mínimo de cooperación en materia tecnológica entre las administraciones públicas desde varias décadas atrás. De hecho, se trata de un problema que se sitúa en el origen de las TIC en las organizaciones, ya que la comunicación entre sistemas requirió desde sus orígenes unos medios para compartir protocolos y estándares comunes”.

En realidad, dos son los factores que explican lo que ha ocurrido en los últimos años. Así, por un lado, existe un reconocimiento explícito de que el concepto de interoperabilidad ha superado su carácter meramente tecnológico y ha sido asumido como una característica irrenunciable de los proyectos de gobierno electrónico en el ámbito organizativo y semántico (Guijarro y Eibar, 2006). Como consecuencia, son pocas ya las administraciones públicas que conceptualizan sus programas de gobierno electrónico sin tener en cuenta cuestiones relacionadas con la interoperabilidad. Esta progresiva institucionalización del concepto ha provocado, por otro lado, que la academia prestara una mayor atención a esta cuestión poniendo en marcha investigaciones en administraciones públicas de todo el mundo, tales como las realizadas por Criado (2009), Gottschalk y Solli-Saether (2009), Pardo y Burke (2008), Kaufman (2007), Luna-Reyes, Gil-García y Betiny-Cruz (2007) o Ezz y Papazafeiropoulou (2006), por poner solo unos cuantos ejemplos.

A pesar de esta evolución, los proyectos de interoperabilidad todavía son el gran reto al que tiene que enfrentarse el sector público, ya que, más allá de la relativa juventud del término, ni sus beneficios ni sus principales obstáculos están del todo claros. ¿Qué aporta, entonces, la interoperabilidad y cuáles son sus principales desafíos? Se intenta dar respuesta a estas cuestiones en las siguientes secciones.

La cara de la interoperabilidad: beneficios de la cooperación

En términos generales, puede afirmarse que los beneficios de la interoperabilidad tienen que ver con dos cuestiones. Por un lado, con los objetivos que pretenden alcanzar los programas de gobierno electrónico. Así lo explican Gottschalk y Solli-Saether (2009: 10): “los beneficios de la interoperabilidad podrían identificarse en términos de los objetivos del gobierno digital. Aspectos de primer orden incluyen operaciones y servicios gubernamentales altamente ágiles, centrados en el

ciudadano, responsables, transparentes, efectivos y eficientes (...). Para alcanzar dichos objetivos, la integración de recursos gubernamentales de información y procesos, y por tanto la interoperación de sistemas de información interdependientes, es esencial". Por otro lado, con las ventajas que aporta la transversalidad y que algunos autores, como Mora, Moret y Ezpeleta (2006), han resumido en la posibilidad de: 1) disponer de una visión integral e integrada en aquellas actuaciones dirigidas a determinados segmentos de población considerados como prioritarios por el conjunto de las administraciones públicas, 2) superar la limitación financiera a la que se enfrentan muchas administraciones públicas (sobre todo, en el ámbito municipal), y 3) focalizar la atención de los diferentes actores participantes sobre un tema e intensificar la actuación en él.

La interconexión de estos dos ámbitos permite acotar la utilidad de las iniciativas de interoperabilidad, haciendo referencia a aspectos más concretos. Así, entre otras ventajas, cabe nombrar las siguientes (Criado, Gascó y Jiménez, 2010):

- la posibilidad de cooperar entre niveles de gobierno y agencias de la administración sin distinción del nivel de desarrollo tecnológico; es decir, combinando diferentes tipos de tecnologías en los *back offices* de los organismos implicados;
- la simplificación de la actividad administrativa y de los procesos de negocio/gobierno, lo que tiene como consecuencia una mayor eficiencia en el quehacer de las administraciones públicas;
- la posibilidad de utilizar más fácilmente estándares abiertos y aplicaciones tecnológicas, lo que puede llevar a una reducción del coste en tecnología;
- la reutilización de datos y funcionalidades que puede redundar en una disminución de los costes de desarrollo de sistemas de información;
- la mejora de la toma de decisiones como consecuencia de la obtención de datos agregados y de información de mayor calidad;
- la promoción de la cooperación internacional en ámbitos en los que se requieren nuevas herramientas;
- la mayor sencillez en la realización de trámites por el ciudadano o usuario de los servicios públicos (por ejemplo, ahorro de tiempo o de dinero);
- la mayor capacidad de promover la transparencia y la rendición de cuentas ante los *stakeholders*;
- la consecución de una visión integral e integrada de los servicios públicos, tanto por parte de las administraciones públicas como de los beneficiarios y otros actores implicados, independientemente del número de organismos o procesos que intervengan en su confección final.

Son varios los proyectos de interoperabilidad en los que uno o más de los beneficios citados han sido o son un hecho. Uno de los más conocidos a nivel internacional es la arquitectura e-Ping - Estándares de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico-, que define un conjunto mínimo de premisas, políticas y especificaciones técnicas que regulan la utilización de las TIC en la interoperabilidad de servicios de gobierno electrónico, estableciendo las condiciones de interacción con los demás poderes y esferas del gobierno y la sociedad brasileñas. Lopes (2007) se refiere a algunos de sus éxitos: "los resultados han sido alentadores, siendo lo más destacado el crecimiento explosivo de servicios web implementados en los últimos dos años (82% de los encuestados). Por otra parte, es evidente la alineación completa de los proyectos de nuevos sistemas de información usando navegadores y diversidad de plataformas (sistemas operativos y buscadores). Se considera que la estrategia de institucionalizar la norma que requiere cumplir con los requisitos de interoperabilidad en la contratación gubernamental relacionada con nuevos sistemas, puesta en práctica en julio de 2005, contribuyó decisivamente a alcanzar estos números".

También la experiencia del español Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (SARA) es un ejemplo que merece ser destacado. SARA es una infraestructura tecnológica que permite y garantiza la comunicación entre las distintas administraciones además de servir de plataforma de intercambio de aplicaciones. Como explica Gascó (2007), este proyecto hace posible que la

administración esté abierta las veinticuatro horas, simplificando el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos. De esta forma, y gracias a la mejora en la eficiencia de la administración y en el flujo de información entre los organismos del Estado, cada año, los ciudadanos pueden llegar a ahorrar veintitrés horas de gestiones y la administración dejar de gastar 150 millones de euros en costes de infraestructuras y comunicaciones, así como 100.000 kilos de papel.

Otra interesante iniciativa la constituye el OneStop Business Registration (OSBR), cuyo objetivo es “ofrecer un proceso seguro y altamente racional para llevar a cabo todas las transacciones relacionadas con la puesta en marcha de una empresa en el estado de Utah. Al utilizar los servicios integrados disponibles en una *website* determinada, los propietarios de empresas o sus agentes pueden dar de alta nuevos establecimientos de negocio cumpliendo con los requisitos de múltiples agencias estatales o de gobiernos municipales al mismo tiempo (...). La implantación de OSBR requiere integrar el servicio y compartir datos/información (de múltiples sistemas de información) entre las agencias estatales y municipales participantes, que cuentan con sus propios objetivos, autonomía y restricciones” (Jen-Hwa Hu, Cui y Sherwood, 2006: 6 y 8). Con este proyecto, el estado de Utah en Estados Unidos no solo simplifica el proceso de implantación de nuevas empresas en su territorio, sino que lo motiva al generar importantes ahorros en tiempo y dinero a aquellos individuos u organizaciones que quieren poner en marcha un negocio.

Los beneficios de la interoperabilidad también se manifiestan en el ámbito de la cooperación transfronteriza. Son varios los sectores en los que se expresa esta necesidad de colaborar: aduanas y flujos migratorios, seguridad y delincuencia internacional, desastres naturales y emergencias, comercio internacional y turismo constituyen unos pocos ejemplos. La Unión Europea, con políticas comunes que requieren el intercambio de información en muchos de estos campos, ya se dio cuenta en 2003. Fruto de esta evidencia, se elaboró el Marco Europeo de Interoperabilidad que, en la actualidad, se encuentra en fase de revisión (Comisión Europea, 2004). Ya son varios los países que han puesto en marcha iniciativas siguiendo las directrices de dicho Marco. El ámbito de la cooperación policial es uno de los más avanzados a este respecto. Gottschalk y Solli-Saether (2009: 239), que ofrecen interesantes ejemplos, afirman que “para que las investigaciones policiales tengan éxito, frecuentemente requieren de interoperabilidad técnica, semántica y organizativa. Una importante fuente de información para la policía es la información digital accesible a través de varios sistemas de información como, por ejemplo, los sistemas de información geográficos. La tecnología de la información puede jugar un importante rol simplificando y mejorando el proceso de compartir, distribuir, crear, capturar y comprender la información”, no solo con administraciones públicas de diversos países sino, incluso, con organizaciones privadas en el extranjero.

La cruz de la interoperabilidad: desafíos de la cooperación

Como afirman Criado, Gascó y Jiménez (2010), las iniciativas de interoperabilidad no están exentas de riesgos o barreras que cuestionan las posibilidades reales que existen de alcanzar los objetivos pretendidos. Por un lado, se encuentran aquellos problemas específicos asociados a la tecnología que son consecuencia de los diferentes momentos en términos de gobierno electrónico por los que están transitando las organizaciones implicadas, lo que, a su vez, condiciona el nivel de inversión de recursos y, por ende, las características de las infraestructuras tecnológicas de las que se dispone. Así, entre otras cuestiones:

- no hay estandarización de estructuras de datos;
- los datos no están digitalizados, y cuando lo están, no cuentan con calidad, consistencia y disponibilidad;
- existen problemas de seguridad informática que afectan la calidad de los datos;
- hay desconocimiento sobre qué datos se producen y dónde;
- existe una baja práctica en el uso de estándares;
- los sistemas de información y la infraestructura tecnológica de las diferentes organizaciones

implicadas no son compatibles, pues existe una alta discrecionalidad en cuanto a su definición y elaboración;

- no se cumple el principio de adecuación tecnológica y, comúnmente, se tiende hacia una excesiva dependencia tecnológica de terceros que no es sostenible técnica ni económicamente.

Pero, por otro lado, existe una serie de dificultades, de alcance más general, que trascienden el ámbito tecnológico y de las que el éxito de las iniciativas de interoperabilidad depende, si cabe, con más fuerza. Entre otras, se puede hacer referencia a las siguientes¹:

- No hay cultura extendida de colaboración entre las administraciones públicas. Y es que solo cuando el ciudadano es considerado el verdadero foco, la prioridad absoluta, es que la cooperación deviene un valor. Sin embargo, en la actualidad, todavía imperan valores, creencias y rituales asociados a perspectivas buro-tecnocéntricas sustentadas en la prevalencia de los intereses político-burocráticos por encima de los del ciudadano. En palabras de Tesoro (2010: 4), el ciudadano “resulta implícitamente relegado a un rol de ‘súbdito cautivo’: ‘público’, ‘administrado’, ‘requirente’, ‘solicitante’, ‘beneficiario’, ‘usuario’, ‘contribuyente’ a quien supuestamente la Administración ‘brinda’, ‘otorga’ o ‘concede’ determinados servicios”.

Como consecuencia de lo anterior, domina un principio de localidad, lo que implica que, normalmente, los actores toman decisiones buscando maximizar, primero, sus beneficios personales y, después, los de su unidad administrativa, los de su organismo, los de su sector, los de su ámbito geográfico y los de su país, en ese orden.

Un ejemplo de una acción concertada que resalta la necesidad de extender la cultura de cooperación y que, de hecho, ha conducido al éxito de los proyectos de interoperabilidad emprendidos en la Comunidad Autónoma de Cataluña es la que se hizo explícita con la firma, en 2001, de un pacto entre todas las fuerzas políticas con representación en el Parlamento de Cataluña. Este acto patentizó un compromiso efectivo en relación con la formulación y ejecución de acciones de administración y gobierno electrónico, entre las que cabe destacar aquellas que tienen que ver con cuestiones de colaboración interadministrativa. Indiscutiblemente, el hecho de haber acordado unos objetivos comunes en relación con la sociedad de la información, si bien no elimina completamente la motivación de las administraciones públicas a trabajar aisladamente, sí crea un marco de confianza en el que impulsar proyectos de colaboración interorganizacional, así como pone de manifiesto la voluntad de una administración pública, generalmente hablando, que tiene un compromiso real con el ciudadano (Gascó, 2007).

- No hay una política de gestión de la información pública. Es más, no suele haber interés en transparentar la información, porque todavía impera en las administraciones la visión de que la información es poder, lo que da lugar a frecuentes manipulaciones de la información con finalidades políticas. Esta realidad puede agravarse si, además, existen restricciones legales para compartir datos e información.

La voluntad de hacer accesible la información es, entre otras cuestiones, uno de los factores de éxito de e-Ping, iniciativa a la que ya se ha hecho referencia. No se trata únicamente de hacer accesible la documentación en Internet sino, también, de implantar mecanismos que permitan su difusión a través de otros medios, así como la recepción y evaluación de sugerencias.

- No hay profesionales formados acorde a las capacidades y actitudes que los proyectos de interoperabilidad requieren. No se trata únicamente de tener buenos ingenieros familiarizados con el lenguaje de los ordenadores y con habilidad para diseñar sofisticaciones tecnológicas o solucionar posibles incidencias. Se trata, también, de contar con directivos públicos que lideren los programas de interoperabilidad, directivos multidisciplinarios, con capacidad analítica y conocimiento tecnológico, habilidades que les permitan realizar una función de orquestación en red apalancada en la tecnología de la información y las comunicaciones (Gascó, 2010).

- No existe una unidad rectora encargada de formular e impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado. Es más, según Pando

(2008), cuando existe, suele tener dificultades para ejercer en plenitud el rol de liderazgo, dado que no siempre cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para asumir el desafío de gestionar la complejidad de las acciones a realizar para el avance en materia de interoperabilidad.

De nuevo, es útil hacer referencia a la experiencia catalana en materia de interoperabilidad y, en concreto, a la de la Administración Abierta Electrónica de Cataluña que, para Rodríguez Vázquez (2005): a) ha permitido la elaboración de un catálogo de datos y certificados; es decir, de un sitio donde se encuentra actualizada toda la oferta de datos y certificados accesibles para las entidades requirentes, lo que permite que las entidades emisoras puedan eliminar cargas de trabajo en las oficinas de atención al público y satisfacer, así, mejor las peticiones ciudadanas; b) ha facilitado la interlocución y el intercambio de experiencias, pues se ha convertido en el punto de contacto entre las administraciones catalanas (ayuntamientos, consejos comarcales, diputaciones, departamentos de la Generalitat y otros organismos públicos), así como entre estos y otras instituciones públicas, tales como las del Estado español o la Unión Europea, y privadas; c) ha posibilitado la construcción de una arquitectura jurídica racionalizada para hacer intercambios, en la que la firma de multitud de acuerdos bilaterales se sustituye por un convenio marco con cada entidad emisora, que contempla cláusulas de adhesión de las entidades requirentes; y d) ha puesto a disposición de los actores participantes una infraestructura tecnológica que permite gestionar a los usuarios así como resolver cuestiones de trazabilidad y protección de datos.

También es de interés el programa Gobierno en Línea de Colombia, que cuenta con una infraestructura lo suficientemente capaz como para coordinar en la administración pública la implementación de la estrategia de gobierno electrónico, que tiene por objeto contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, más transparente y participativo, y que preste mejores servicios mediante el aprovechamiento de las TIC. La existencia de este programa ha permitido a Colombia encabezar el ranking de desarrollo de gobierno electrónico 2010 en toda América Latina (United Nations, 2010).

- No se cuenta con un marco legal específico referido a la interoperabilidad. A pesar de la aparición reciente de esquemas nacionales o marcos de interoperabilidad, en términos generales, varios elementos normativos relacionados directa o indirectamente con el intercambio de información se revelan obsoletos y no contemplan las necesidades actuales.

Pando (2008: 7) afirma a este respecto: “incluso con normativa más reciente como las leyes de protección de datos personales, pueden existir ciertas tensiones que deben ser tratadas. Por ejemplo, cuando se establece que los datos objeto de tratamiento no pueden ser utilizados para finalidades distintas o incompatibles con aquellas que motivaron su obtención. Esta restricción, muy entendible para evitar el uso indeseado de datos personales, genera tensiones con el principio de simplificación registral, esencia de la reutilización de la información”. En la misma línea se expresa la Dirección de Recursos Informáticos² (2008). Esta hace referencia a una normativa inadecuada e insuficiente que, entre otros efectos problemáticos, da lugar a interpretaciones normativas sesgadas que pueden influir negativamente en las decisiones que tengan que ver con la práctica de la interoperabilidad y que alimentan la diversidad de métodos de asignación de validez. Como consecuencia, producirá distintos criterios para el registro y la identificación que, finalmente, pondrán en entredicho la calidad de los datos.

La implantación de la plataforma de interoperabilidad griega ERMIS es un ejemplo de buena práctica en este sentido y una de las pocas experiencias que existen en las que la formulación de un marco de interoperabilidad ha ido acompañada de un cambio real en la legislación sobre gobierno electrónico. Es más, como resultado de este proyecto, desde enero de 2009 existe una ley nacional (Ley 3731/2008) que obliga a todas las instituciones públicas a realizar los cambios que se requieran (también normativos) para poder formar parte y beneficiarse de la infraestructura ERMIS. Es importante recalcar que no se trata de una ley que aprueba el marco de interoperabilidad griego, sino que esta es resultado de dicho marco y, consecuentemente, posibilita su exitosa implantación³.

Todos los anteriores son aspectos que no han sido abordados ampliamente por la literatura académica, pero tampoco los profesionales le han otorgado toda la importancia que merecen. Y es que los obstáculos tecnológicos a los que se enfrentan los proyectos en el ámbito de la interoperabilidad pueden identificarse (y solucionarse) con relativa facilidad. Sin embargo, los problemas a los que se hace referencia “se encuentran desestructurados en el sentido de que apenas existe consenso acerca de cómo definirlos, sus causas y efectos no son claros y los intentos de resolverlos, frecuentemente, llevan a que se reconviertan en problemas diferentes” (Pardo y Burke, 2008: 1).

Por ello, se tiene la opinión de que, a pesar de los claros beneficios que conllevan, los proyectos de interoperabilidad todavía son el gran reto al que tiene que enfrentarse el sector público, puesto que los niveles de colaboración interorganizacional y confianza mutua que dichos proyectos requieren suelen estar condicionados por ajustes institucionales, estructuras organizativas y procesos de gestión que, aún hoy en día, motivan a trabajar aisladamente y fomentan la aparición de “islas” de servicios. Efectivamente, lejos de ser suficiente con un conjunto de estándares tecnológicos, la implementación de este tipo de servicios requiere levantar muchas barreras y resolver complejos problemas tecnológicos y semánticos, pero sobre todo organizativos, políticos, jurídico-normativos y culturales, entre otros.

Conclusiones

Se afirmaba al principio de este documento que, a pesar de sus importantes beneficios, la cooperación en materia de gobierno electrónico no es fácil. Se ha intentado dejar constancia de que las iniciativas de interoperabilidad deben frecuentemente hacer frente a importantes retos de carácter tecnológico que dificultan significativamente su implantación, al mezclarse con aquellos desafíos que impone la colaboración entre instituciones públicas.

Pero, en realidad, no se ha descubierto nada nuevo. Se ha intentado mostrar, ahora en el ámbito de la interoperabilidad, que toda innovación que tiene lugar en el sector público, implique o no tecnología, debe hacer frente a factores institucionales que tienen su origen en la propia dinámica de las organizaciones públicas. Las pautas culturales, la gestión política, las capacidades de los profesionales que lideran los cambios, la implantación técnica y las restricciones normativas condicionan el éxito de cualquier proceso de transformación de la administración pública y no solo de los proyectos de interoperabilidad en gobierno electrónico.

Afirman Criado, Gascó y Jiménez (2010), en este sentido, que la planificación de la implantación es un instrumento clave para hacer frente a las variables que condicionan el desarrollo de los proyectos de interoperabilidad y que los casos puntuales de éxito muestran pautas, tendencias, buenas prácticas, pero que no hay que conformarse con ellos. Los autores dan algunas pistas sobre ciertas cuestiones que deben ser tenidas en cuenta en dichos procesos de planificación. Estas se refieren al aprovechamiento de contactos previos, a la identificación de servicios electrónicos comunes y de actores/instituciones clave, al trabajo en red, a la firma de acuerdos macro, a la gestión de planes micro (puesta en marcha, seguimiento y control de acciones operativas), a los procesos de formación y comunicación internos y externos, y a la definición de estrategias de gestión del cambio.

En definitiva, se pudiera afirmar que la tecnología es la parte fácil, que los verdaderos retos de la interoperabilidad son los de la cooperación intra e interadministrativa que, a su vez, son los retos de la innovación en el ámbito de lo público. La innovación, para que dé sus frutos, debe ser planificada porque el problema real en la implantación de proyectos de gobierno electrónico en general, y de interoperabilidad en particular, no es el cambio organizacional al que dan lugar, sino las transformaciones de las normas, procesos y valores asumidas por los actores como válidas para interpretar las situaciones a las que se enfrentan y que, necesariamente, deben acompañar a dicha innovación si se pretende una verdadera modernización de la administración pública (Gascó, 2002).

Por ello, solo cuando se perciba que las sofisticaciones tecnológicas no garantizan el éxito de los proyectos, cuando la academia empiece a escribir más sobre la dimensión organizacional de la

interoperabilidad, o los técnicos inviertan más tiempo en la gobernanza de los proyectos es que los beneficios de la interoperabilidad empezarán a pesar más que los desafíos que ésta impone.

Notas

¹ Lógicamente, también podría hacerse aquí alusión a aquellos aspectos que obstaculizan el desarrollo del gobierno electrónico en general, tales como la ausencia de liderazgo político y técnico, la brecha digital, la falta de recursos económicos, los problemas de seguridad y privacidad o el énfasis en el grado de sofisticación tecnológico en vez de en la utilidad de la aplicación, por poner solo algunos ejemplos. Sin embargo, estas y otras barreras al impulso del gobierno electrónico ya han sido suficientemente abordadas por otros autores y, por ello, aquí interesa centrarse específicamente en aquellas relacionadas con las iniciativas de interoperabilidad.

² Dicha unidad pertenece a la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Secretaría de la Gestión Pública de la República de Argentina.

³ El proyecto ERMIS fue finalista en los European eGovernment Awards de 2009. Puede obtenerse más información al respecto en <http://www.epractice.eu/en/cases/ermis>.

Bibliografía

Comisión Europea (2004), “European Interoperability Framework for Pan-European E-Government Services (EIF)”, Bruselas, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19529>.

_____ (2010), “European Interoperability Framework for European Public Services (EIF): Version 2.0”, Bruselas, Comisión Europea, <http://www.bigwobber.nl/wp-content/uploads/2009/11/European-Interoperability-Framework-for-European-Public-Services-draft.pdf>.

Criado, Juan Ignacio (2008), “Las relaciones intergubernamentales y las políticas de e-administración en España: un análisis institucional”, documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre, http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0060118.pdf.

_____ (2009), *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas: Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Criado, Juan Ignacio; Gascó, Mila; y Jiménez, Carlos E. (2010), “Bases para una estrategia iberoamericana de interoperabilidad”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 18).

Dirección de Recursos Informáticos (2008), *Interoperabilidad de la información para el gobierno electrónico en la administración pública*, Buenos Aires, Dirección de Recursos Informáticos. Unidad de Comunicación Institucional.

Echebarría, Koldo (1998), “La gestión de la transversalidad”, en *Revista de Servicios Personales Locales*, N° 9, Barcelona, http://www.gijon.es/documentos/Departamentos/FMC/Proged/RECE/GTCiudad/documentos/CIFA%20RSPL%201998%20n%209%20gestion_transversalidad%20ETXEBARRIA.pdf.

_____ (2001), “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre, http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0042372.pdf.

Ezz, Inas E. y Papazafeiropoulou, Anastasia (2006), “Inter-Organisational Collaboration Towards Process Integration in the Public Sector: E-Government Collaboration in Egypt”, paper presented at the 39th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii, January 4-7, <http://www.computer.org/portal/web/csdl/doi/10.1109/HICSS.2006.226>.

- Gascó, Mila (2002), “Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico”, documento presentado en el I Congreso Catalán de Gestión Pública, Asociación Catalana de Gestión Pública, Barcelona, 26 y 27 de septiembre, <http://www.congres.lluert.net/comunicacions/grup3/Gasco.pdf>.
- _____ (2007), “Mejoras del servicio al ciudadano: experiencias de interoperabilidad en la administración catalana”, documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 30 de octubre al 2 de noviembre.
- _____ (2010), “Una aproximación neoinstitucionalista al gobierno electrónico: ¿a qué se enfrenta el Chief Information Officer en el contexto latinoamericano?”, documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre.
- Gottschalk, Petter y Solli-Saether, Hans (2009), *E-Government Interoperability and Information Resource Integration: Frameworks for Aligned Development*, Hershey, Information Science Reference.
- Guijarro, Luis y Eibar, Myrian (2006), “La adopción de un marco de interoperabilidad para la administración electrónica en la Generalitat Valenciana”, documento presentado en las IX Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (Tecnimap 2006), Sevilla, 30 de mayo al 2 de junio, http://www.csi.map.es/csi/tecnicmap/tecnicmap_2006/02T_PDF/la%20adopcion%20de%20un%20marco%20de.pdf.
- Jen-Hwa Hu, Paul; Cui, Dai; y Sherwood, Alan C. (2006), “Examining Cross-Agency Collaborations in E-Government Initiatives”, paper presented at the 39th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii, January 4-7.
- Kaufman, Ester (2007), “Hacia un modelo de formación-acción: la experiencia de formación-acción para la Ventanilla Única de Gobierno Electrónico”, documento presentado en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 30 de octubre al 2 de noviembre, http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0057316.pdf.
- Lopes, Nazaré (2007), “Panorama de la interoperabilidad en Brasil”, en *Boletín Electrónico del Foro de e-Gobierno OEA*, N° 28, septiembre, <http://www.educoas.org/RestrictedSites/Curso1/Newsletter-Septiembre07/Temadelmes28.html>.
- Luna-Reyes, Luis; Gil-García, Ramón; y Betiny-Cruz, Cinthia (2007), “E-Mexico: Collaborative Structures in Mexican Public Administration”, en *International Journal of Cases in Electronic Commerce*, Vol. 3 N° 2, pp. 54-70.
- Mora, Ramón; Moret, Lluïsa y Ezpeleta, Tomás (2006), *La transversalidad como impulsora de mejoras en la administración pública en un contexto de desarrollo de un sistema de servicios locales*, Barcelona, Ediciones del Serbal.
- Pando, Diego (2008), “Restricciones político institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en América Latina”, documento presentado en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 4 al 7 de noviembre, http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0060117.pdf.
- Pardo, Theresa y Burke, Brian (2008), *Improving Government Interoperability: a Capability Framework for Government Managers*, Albany, Center for Technology in Government, http://www.ctg.albany.edu/publications/reports/improving_government_interoperability/improvin_g_government_interoperability.pdf.
- Rodríguez Vázquez, Josep Lluís (2005), “Interoperabilidad entre las AA. PP.: la experiencia en Catalunya”, en *Seminarios SocInfo - Sociedad de la Información*, Madrid, <http://www.socinfo.info/seminarios/interoperabilidad/catalunya.pdf>.

- Serra, Albert (2003), *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*, Barcelona, Diputació de Barcelona (Síntesi; N° 7), <http://www.diba.es/pdfs/sintesi7.pdf>.
- Tesoro, José Luis (2010). “La formación del Chief Information Officer como líder de la transición informacional hacia el paradigma del gobierno abierto en Iberoamérica”, documento presentado en el XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 9 al 12 de noviembre.
- United Nations (2010), *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis*, New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>.