

## **Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro**

**J. Ignacio Criado, Mila Gascó y Carlos E. Jiménez**

### **Introducción**

La adopción de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE), aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, significó un hito en la construcción de una perspectiva regional para el desarrollo del Gobierno electrónico (Gobierno-e), definido como el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el gobierno y las administraciones públicas con el fin de mejorar los servicios públicos, los procesos democráticos y reforzar la gobernanza de las políticas públicas. La interoperabilidad se hace, así, crucial tanto en los sectores públicos nacionales como con respecto a las relaciones entre diferentes países.

La interoperabilidad, 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. Sin embargo, cada vez más, este término toma mayor importancia entre las administraciones públicas como consecuencia del propósito de satisfacer de mejor manera las necesidades y expectativas del ciudadano y, por tanto, de implantar proyectos de Gobierno-e más sofisticados y complejos que requieren la colaboración de dos o más órganos administrativos (Gascó y Roy, 2006; Gil-García ...[et al], 2007; Mayer-Schönberger, 2005; Scholl y Klischewski, 2007).

Los países de Iberoamérica no son una excepción y, en los últimos años, importantes iniciativas se han puesto en marcha, sobre todo en Brasil y Argentina. Así, en el primer caso, ya desde el año 2004 existe una arquitectura e-PING (Estándares de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico) que define un conjunto mínimo de premisas, políticas y especificaciones técnicas que reglamentan la utilización de las TIC en la interoperabilidad de servicios de gobierno electrónico (Santos, 2008). Con respecto a Argentina, el Decreto Presidencial 378/2005 exhorta a la implantación de estándares de interoperabilidad. En este contexto, el Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional redactó, en 2008, el Marco de Interoperabilidad para la Administración Pública Nacional y sigue, en la actualidad, trabajando estas cuestiones como asesor en la coordinación del Componente de Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico, aprobado por la Resolución 99/2008 (Poggiase ...[et al], 2008).

A pesar de estos intensos y concentrados esfuerzos, el panorama de interoperabilidad en la región no es homogéneo y, en este sentido, los diversos países han adoptado estrategias diferentes, lo que ha dado lugar a resultados sólo parcialmente exitosos y, con frecuencia, desequilibrados (Corte, 2007; CEPAL, 2007). En este contexto, el objetivo de este artículo es presentar, a través de diversas dimensiones, el nivel de implantación de los proyectos de interoperabilidad de Gobierno-e en 16 países de Iberoamérica para conocer cuál es la situación actual en la región.

Durante el año 2010, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) encarga la elaboración del llamado Marco Iberoamericano de Interoperabilidad (MII). Los datos que se expondrán son el resultado de la consulta que los autores realizaron a varios países, como parte del trabajo exploratorio y paso previo de esta investigación. Dicho Marco estaría conceptualizado como un mecanismo que ordene la producción de conocimiento en materia de interoperabilidad y constituiría una guía en la que los países iberoamericanos puedan apoyarse a la hora de tomar decisiones relacionadas con la colaboración entre Estados en este ámbito.

El documento se divide en cinco secciones. En la primera se abordan las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad. A continuación se exponen varios datos que permiten calibrar el nivel de implantación de la interoperabilidad dentro de los países de la región iberoamericana. Se profundiza en cuestiones como el nivel de prioridad, el despliegue de estrategias, los órganos de coordinación interna existentes o las áreas de políticas públicas en que se han concretado proyectos de interoperabilidad hasta la fecha. En una tercera sección se hace referencia a las percepciones sobre beneficios y retos de futuro acerca de la interoperabilidad en Iberoamérica. La información que aquí se presenta también es resultado de las consultas efectuadas y, por tanto, refleja la opinión de los países analizados en este trabajo. Como consecuencia, el cuarto apartado permite recoger algunas reflexiones realizadas por los autores acerca de cuáles son los caminos a seguir en cuanto a interoperabilidad en Iberoamérica. Finalmente, en la quinta sección, se elabora un resumen de los aspectos esenciales del artículo, las contribuciones más destacadas, así como ideas para futuras investigaciones derivadas del mismo.

### **1. Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad**

Si bien hay cierta experiencia acumulada en relación con proyectos de interoperabilidad intra administrativa, horizontal o, incluso, vertical, no ocurre lo mismo en el ámbito de la interoperabilidad entre administraciones de diferentes países. En este campo, el paradigma de colaboración lo constituye la Unión Europea, que ya en el año 2004 publicaba su Marco Europeo de Interoperabilidad, documento revisado en el año 2010 en el que se presentó su segunda versión.

En Iberoamérica, no hay prácticamente precedentes de iniciativas de interoperabilidad entre países, siendo los más consolidados el Acuerdo Complementario al Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para la Implementación del Proyecto “Interoperabilidad de Gobierno Electrónico”, suscrito por ambos Estados en febrero de 2008, y el Convenio de Colaboración para la Prestación de Servicios de Validación de los Certificados Electrónicos de España y Portugal, cuya firma tuvo lugar en septiembre de 2009.

La ausencia de proyectos de estas características en la región y, por tanto, la consecuente necesidad de contar con una guía que pautara el actuar de los países en este campo dio lugar, en septiembre de 2007, a la publicación del llamado Libro Blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. Su objetivo era programar una serie de actividades prioritarias que aseguraran, en un corto tiempo, contar con un entorno y una plataforma de interoperabilidad regional eficientes, que potenciaran el crecimiento con equidad de los países dentro de mercados ampliados, con seguridad jurídica, en un ambiente de convergencia de normas y disciplina, así como también, de avances en infraestructura y conectividad (CEPAL, 2007).

A pesar de constituir un importante aporte, el Libro Blanco no profundizaba en algunas cuestiones y presentaba, sobre todo, deficiencias en relación con la interoperabilidad organizativa, la gobernanza de la interoperabilidad y la evaluación de las iniciativas de interoperabilidad. Por ello, a principios del año 2010, el CLAD encarga la elaboración de un Marco Iberoamericano de Interoperabilidad (MII), que defina unos fundamentos básicos, aceptados colectivamente, para facilitar que los gobiernos y administraciones públicas de la región, sea cual sea su nivel y tipo de relación, puedan colaborar, si así lo desean, en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar su desempeño, ofrecer nuevos servicios públicos o reforzar los procesos de gobernanza de las políticas públicas que implican a dos o más Estados.

En la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Buenos Aires, 1 y 2 de julio de 2010), se presenta como propuesta el documento del MII, pero éste se aprueba con el título de “Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad”.

Estas Bases definen la interoperabilidad como la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. En este sentido, la interacción implica que las organizaciones involucradas

compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones (Criado, Gascó y Jiménez, 2010).

Así pues, en el contexto de las Bases, la interoperabilidad no es sólo una cuestión tecnológica. Parte, por un lado, de principios que tratan de la variedad de componentes con la utilización de diversos productos de múltiples proveedores en diferentes organizaciones; pero, además, tiene como objetivo la definición de políticas, normas y estándares para la consecución de la cooperación entre los sistemas de diferentes organizaciones públicas.

En concreto, las Bases persiguen:

1) Articular herramientas para el intercambio de experiencias de Gobierno-e y, específicamente, de interoperabilidad que tengan un potencial efecto demostración y generen paradigmas y flujos de ideas comunes en este ámbito.

2) Dotar de soluciones compartidas y reutilizables a las administraciones públicas iberoamericanas para que puedan hacer frente a los nuevos retos que impone la cooperación interadministrativa y, en particular, la interoperabilidad regional o transfronteriza.

3) Orientar, a través de la proposición de pautas, medidas, acciones y criterios, el diseño, implantación y evaluación de las iniciativas de interoperabilidad que puedan tener lugar entre los países de la región.

4) Ayudar a sentar las bases en la construcción de un espacio iberoamericano que promueva e incentive iniciativas de interoperabilidad regional.

5) Servir de guía en la elaboración de marcos nacionales de interoperabilidad que, además de hacer énfasis en cuestiones de interoperabilidad intra-administrativa, horizontal y vertical, recojan, también, el espíritu de colaboración transfronteriza.

Para lograr estas metas, el documento elaborado en 2010 se estructura en los siguientes apartados: 1) principios inspiradores de las Bases; 2) áreas clave de interoperabilidad (técnica, semántica y organizativa); 3) gobernanza de la interoperabilidad; 4) implantación de las iniciativas de interoperabilidad definidas en el contexto de las Bases; y 5) evaluación de las iniciativas de interoperabilidad definidas en el marco de estas Bases.

## **2. La interoperabilidad de gobierno electrónico en los países iberoamericanos**

Esta sección ofrece los datos disponibles sobre la interoperabilidad de Gobierno-e en Iberoamérica para calibrar el nivel de su implantación en los países de la región citada. Los datos disponibles resultan reveladores de un incipiente, si bien ya importante, nivel de implantación de iniciativas de interoperabilidad de Gobierno-e en la región.

### **Nivel de prioridad de la interoperabilidad de Gobierno electrónico**

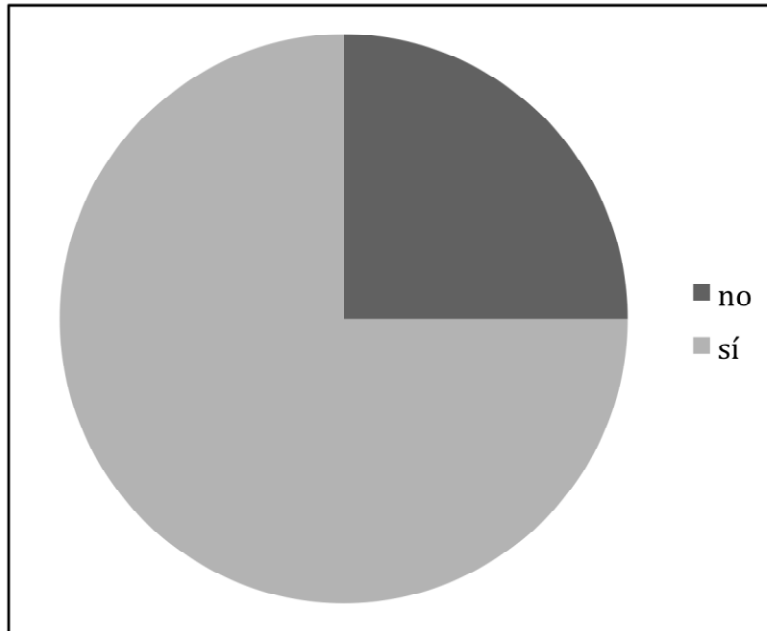
Los gobiernos de la región han mostrado un nivel elevado de varianza en cuanto a las respuestas ofrecidas, si bien se observa una media de prioridad elevada. Entre 10 y 3 han sido las puntuaciones extremas ofrecidas; el resto de países estudiados ha dotado a la interoperabilidad de una calificación en torno al “notable” en cuanto a la preferencia que los responsables de las iniciativas consideran que ha merecido la cuestión en las agendas de gobierno de su país. De hecho, la puntuación media que se obtiene del análisis roza el 7 (6,88). Con ello se confirma que todavía existen prioridades que requieren un nivel más elevado de atención por parte de los responsables políticos nacionales, lo cual no impide notar el interés que despierta, en términos generales, este tema en el conjunto de Iberoamérica.

### **Estrategias de interoperabilidad de Gobierno electrónico**

En relación con lo anterior, la mayoría de los países que respondieron el cuestionario lo hicieron afirmativamente a la pregunta sobre la existencia de una *estrategia de interoperabilidad de Gobierno-e*. Tal y como se pone de relieve en el Gráfico 1, un 75% de los países cuenta con lo que consideran una

estrategia de interoperabilidad, al menos entendida como una línea dentro de una política más general de Gobierno-e. Ello confirma la necesidad en aumento de una visión global sobre el papel de la colaboración intergubernamental en materia tecnológica dentro de una buena parte de los países de la región. Sin embargo, éste no es el único factor que nos permite observar el carácter estratégico que se otorga a la interoperabilidad en los gobiernos de Iberoamérica.

**Gráfico 1**  
**Existencia de una estrategia de interoperabilidad**



Fuente: elaboración propia.

En este plano, hay que mencionar que la mayoría de los países iberoamericanos han promovido sus estrategias de interoperabilidad durante los últimos años. En particular, la segunda parte de la primera década de este siglo ha servido como punto de arranque para la mayoría de las actuaciones de los países de la región de cara a mejorar la colaboración intergubernamental en el ámbito del Gobierno-e. De hecho, durante los dos últimos años se ha producido la mayor parte de las normativas en los países de la región. A su vez, en aquellos casos en que todavía no se puede dar por comenzada una estrategia de interoperabilidad, se ha reflejado una nítida voluntad de emitir actuaciones en breve lapso de tiempo e, incluso, algún caso manifiesta que se encuentra en proceso de discusión dentro del ejecutivo o el legislativo.

### **Referentes y documentos clave**

Los países analizados han aprovechado, en la medida de lo posible, documentos y marcos de interoperabilidad ya elaborados por otros, tanto dentro como fuera de la región. Con respecto al primer elemento, tal y como muestra la Tabla 1, para la casi totalidad de los países son o han servido de referencia el Libro Blanco de Interoperabilidad (87,5%) y el Marco Europeo de Interoperabilidad (81,25%).

**Tabla 1**  
**Documentación considerada como referencia (%)\***

<b>Documentación</b>	<b>%</b>
Libro Blanco de Interoperabilidad	87,50
Marco Europeo de Interoperabilidad	81,25
Estrategia de un país específico	50,00
Guía interoperabilidad PNUD	43,75
Nada	6,25
Otros	12,50

Fuente: elaboración propia.

\* Pregunta multi-respuesta.

En relación con los marcos ya elaborados u otros documentos de país, un 50% de los países consultados afirman tener o haber tenido documentos de estrategia de un país específico como referencia. En concreto y por orden de importancia, dentro de la región, han sido nombrados: Brasil (62,5%), Chile (56,25%), España (43,75%) y Colombia (43,75%); mientras que los referentes externos han sido: Reino Unido (43,75%), la Unión Europea (37,5%) y Canadá (37,5%).

Como se observa, la necesidad de encontrar referentes en la región es clara, tanto por lo que respecta a documentos de alcance general (el Libro Blanco) como a instrumentos desplegados por otros países iberoamericanos.

En cuanto a la agrupación de referencias, el 68,75% de los países refiere seguir tres o más de estos documentos. Sólo un 6,25% de los países admite no haber utilizado ninguna referencia externa al propio país.

### **Organismos responsables de la interoperabilidad**

Otro de los puntos clave para conocer cómo se despliega la interoperabilidad en las administraciones de Iberoamérica se refiere a los *organismos impulsores* de esta materia en los gobiernos nacionales. En la segunda columna de la Tabla 2 se observa que todos los países estudiados, salvo Guatemala, cuentan con una unidad responsable del fomento de la interoperabilidad de Gobierno-e. Ello confirma el interés mostrado por los países en esta materia, que se ha abierto camino mayoritariamente en los organigramas ministeriales. Asimismo, se pueden considerar otros aspectos, como la naturaleza de tales organismos y su ubicación dentro del organigrama gubernamental.

**Tabla 2**  
**Denominación y adscripción de las unidades responsables de la interoperabilidad de Gobierno-e**

<b>Países</b>	<b>Denominación de las autoridades responsables</b>	<b>Adscripción orgánica</b>
Argentina	Oficina Nacional de Tecnologías de Información, Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, Secretaría de Gabinete	Jefatura de Gabinete de Ministros
Brasil	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Colombia	Programa Gobierno en Línea	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Costa Rica	Secretaría Técnica de Gobierno Digital	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Chile	Área de Gobierno Electrónico, Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Ecuador	Subsecretaría de Informática	Secretaría Nacional de la Administración Pública
El Salvador	Unidad de Gobierno Electrónico e Integración de Sistemas, Dirección de Innovación Tecnológica e Informática	Presidencia de la República
España	Dirección General para el Impulso de la Administración Electrónica	Ministerio de la Presidencia
Guatemala*	Unidad de Tecnologías de Información, Centro de Apoyo Estratégico	Vicepresidencia de la República
México	Unidad de Gobierno Electrónico	Secretaría de Función Pública
Nicaragua	Dirección General de Tecnología	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Panamá	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental	Ministerio de la Presidencia
Perú	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática	Presidencia del Consejo de Ministros
Portugal	Agência para a Modernização Administrativa, Secretária de Estado da Modernização Administrativa	Presidência do Conselho de Ministros
Uruguay	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento	Presidencia de la República
Venezuela	Centro Nacional de Tecnologías de Información	Ministerio del Poder Popular para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias

Fuente: elaboración propia.

\* En este caso se menciona expresamente en el cuestionario que la labor de la Unidad de Tecnologías de Información, Centro de Apoyo Estratégico, de la Vicepresidencia de la República, se circunscribe al desarrollo de proyectos concretos relacionados con tecnología; no es una unidad de dirección del Gobierno-e en el conjunto de la administración nacional.

En primer lugar, se puede observar la diversidad en cuanto a denominación de los organismos y unidades creadas para el fomento de la interoperabilidad de Gobierno-e en cada uno de los países. Muchos de esos organismos incluyen en su nombre el concepto de gobierno electrónico, gobierno en línea, gobierno digital, gobierno de gestión electrónica o administración electrónica, si bien no sucede así en casos como el de Argentina, Brasil, Portugal o Venezuela, donde se opta por el término tecnologías de la información dentro de las denominaciones seleccionadas. Además cabe apuntar el

caso pionero de Panamá, donde se utiliza la acepción innovación gubernamental para caracterizar su unidad directiva.

En lo que respecta a los departamentos ministeriales de adscripción, la variedad es también aquí la nota predominante, si bien se puede encontrar algún patrón compartido. La idea central que se puede observar es que la interoperabilidad de Gobierno-e se encuentra vinculada a ministerios próximos o muy cercanos al entorno presidencial, demostrando con ello la importancia que conceden los máximos dirigentes nacionales a esta vertiente de la actividad pública (ver tercera columna de la Tabla 2). En efecto, esa dependencia de la Presidencia de la República o Ministerio de la Presidencia dota de carácter sustantivo a las políticas de Gobierno-e, dado que desde ahí es mucho más factible su diseminación al conjunto de la estructura gubernamental nacional. Al mismo tiempo, esto demuestra el carácter transversal y horizontal de las políticas de interoperabilidad de Gobierno-e, que afectan al resto de las políticas públicas.

Asimismo, queda por observar la existencia de organismos de coordinación interna de cara a la consolidación de la interoperabilidad de Gobierno-e en todos los entes dentro del nivel central de gobierno. En este sentido, no todos los países disponen de este tipo de organismos coordinadores, ni en todos los casos se entienden de la misma manera, por lo que no se han podido identificar patrones comunes o conclusiones cerradas sobre su alcance y contenidos (ver Tabla 3). Evidentemente, la propia estructura interna de los gobiernos es diferente en cada país, así como las competencias atribuibles en cada caso. Lo realmente importante es que la naturaleza de los organismos de este tipo manifiesta, al menos en cierta medida, la capacidad para concertar actuaciones de interoperabilidad en el conjunto de la administración nacional.

**Tabla 3**  
**Entes de coordinación de la interoperabilidad de Gobierno-e en la administración nacional**

<b>Países</b>	<b>Órganos de coordinación interna</b>
Argentina	Comité Técnico Asesor
Brasil	Coordenação e-PING, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
Colombia	Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública
Costa Rica	Comisión Interinstitucional de Gobierno Digital
Chile	Comités ejecutivo, jurídico, técnico, operativo y representantes del administrador de esquemas y metadatos, Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital
Ecuador	En construcción. Comité para la interoperabilidad de ámbito estatal que incorpore las cinco funciones del Estado: ejecutiva, legislativa, judicial, electoral y participación ciudadana
El Salvador	Foro RED-GOES. Directores de tecnologías de las dependencias del gobierno central
España	Consejo Superior de Administración Electrónica
Guatemala	
México	Consejo Técnico, Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico
Nicaragua	Comisión de Gobierno Electrónico de Nicaragua
Panamá	Consejo Nacional para la Innovación Gubernamental
Perú	Comité de Interoperabilidad en la Administración Pública
Portugal	ICT Network Board (con representantes de todas las administraciones portuguesas), Agência para a Modernização Administrativa
Uruguay	Área de Normas y Estándares Tecnológicos, Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento, y Consejo de Informática Pública
Venezuela	Centro Nacional de Tecnologías de Información

Fuente: elaboración propia.

### Áreas de los proyectos de interoperabilidad de Gobierno electrónico

Un punto a considerar se refiere a los ámbitos de acción pública en que se han llevado a cabo proyectos de interoperabilidad de Gobierno-e por parte de los países iberoamericanos. En este sentido, se pueden identificar cuatro sectores de especial interés para desarrollar proyectos interoperables: Compras públicas (81,3%), tributos (68,8%), seguridad social (62,5%) y trámites generales (62,5%) (ver Tabla 4). En este sentido, cabe subrayar que la mayoría observa las compras públicas como una oportunidad para desarrollar sus primeras iniciativas de interoperabilidad, especialmente en aquellos casos en que se dispone de menos recursos. Por otro lado, las áreas de tributos y seguridad social se encuentran también entre las preferidas para desarrollar proyectos de interoperabilidad, lo cual no es una sorpresa, dado que, en general, se trata de ámbitos en los que el Gobierno-e se ha desarrollado de una manera muy notable. Finalmente, el caso de los trámites generales, tales como el anuncio del cambio de domicilio o la incorporación al padrón municipal, también han alcanzado una buena cuota de interés en cuanto a iniciativas desplegadas.

**Tabla 4**  
**Países que han desarrollado proyectos de interoperabilidad de Gobierno-e (%)\***

<b>Ámbitos en que se han llevado a cabo proyectos de interoperabilidad</b>	<b>%</b>
Salud	43,8
Policía	37,5
Justicia	43,8
Trámites generales (cambio de domicilio, padrón, etc.)	62,5
Emergencias	0,0
Compras públicas	81,3
Tributos	68,8
Seguridad social	62,5
Otros	43,8

Fuente: elaboración propia.

\* Pregunta multi-respuesta.

En el otro extremo se encuentra el caso de las emergencias (0,0%) y, en menor medida, otros ámbitos como policía (37,5%), justicia (43,8%) o salud (43,8%) (ver Tabla 4). En estos casos, existen sectores con una presencia importante de profesionales muy capacitados en cada uno de ellos y, tradicionalmente, bastante reacios a la implantación de herramientas de Gobierno-e; a lo más, colaboran con otros ámbitos gubernamentales en la administración de sus actividades operativas. Sin embargo, resultaría interesante profundizar en esta cuestión en futuras investigaciones.

De manera complementaria se puede afirmar que, junto a lo anterior, los países perciben que determinados sectores cuentan con un mayor potencial de beneficio como consecuencia de su desarrollo. En particular, suelen incluirse áreas como la sanidad, la justicia, el comercio o los tributos, aunque no existe al respecto una visión homogénea en todos los países. En definitiva, este último aspecto es percibido aquí de una forma abierta, dado que será objeto de interés en la siguiente sección.

### 3. Percepciones acerca de los beneficios y retos de futuro de la interoperabilidad en Iberoamérica

Las consultas realizadas a los países permitieron, además de tener una visión general sobre el estado de sus iniciativas de interoperabilidad, obtener información de los responsables de dichas iniciativas o de los responsables de gobierno electrónico (hablando más ampliamente) acerca de sus percepciones sobre los beneficios de la interoperabilidad, así como de los retos que ésta impone. Tres aspectos son abordados en esta sección: 1) los beneficios según los encuestados, independientemente de que sean potenciales o reales; 2) los retos de futuro, percibidos en la actualidad como barreras u obstáculos al

desarrollo de la interoperabilidad en los países objeto de análisis; y 3) los retos tecnológicos, por ser, a corto plazo, uno de los aspectos determinantes del éxito o fracaso de las iniciativas.

### Beneficios

Los beneficios estudiados por la literatura son también percibidos como tales por las administraciones públicas que han puesto en marcha proyectos de interoperabilidad. Criado, Gascó y Jiménez (2010) resumen algunas de estas oportunidades haciendo referencia a:

- 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.

Por otro lado, la Tabla 5 recoge las respuestas proporcionadas por los encuestados. Puede observarse la coincidencia entre los beneficios potenciales señalados por los autores y los reales, apuntados por los gobiernos consultados.

Además, en términos generales, también puede afirmarse que existe una amplia coincidencia en relación con la percepción de los beneficios que conllevan las iniciativas de interoperabilidad. En este sentido, la mayor parte de los países coincide en apuntar (con un 87,5%) una mayor rapidez en la prestación de servicios, así como la visión integral e integrada de los mismos. A continuación, con algo más de un 81%, se menciona la mayor comodidad para el ciudadano, seguido de una mayor comunicación entre las administraciones (75%).

**Tabla 5**  
**Principales beneficios percibidos con la interoperabilidad (%)\***

Beneficios	%
Menores costes	62,50
Mejora de la calidad de la información	68,75
Más rapidez en el servicio	87,50
Mayor comodidad para el ciudadano	81,25
Mayor comunicación entre administraciones	75,00
Visión integral e integrada de los servicios	87,50
Otros	12,50

Fuente: elaboración propia.

\* Pregunta multi-respuesta.

Si se analizan con mayor detalle las respuestas obtenidas, se observa que casi un 70% de los países percibe que la interoperabilidad aporta cinco o más ventajas (ver Tabla 6).

**Tabla 6**  
**Porcentaje de países por cantidad de tipos de beneficios percibidos**

Cantidad de diferentes tipos de beneficios	%
6	56,25
5	12,50
4	6,25
3	12,50
2	6,25
NC	6,25

Fuente: elaboración propia.

En íntima conexión con los beneficios señalados se encuentra la percepción acerca de cuáles son los ámbitos de gobierno más relevantes para poner en marcha proyectos de interoperabilidad. En este sentido, la Tabla 7 muestra que son tres las áreas más claramente identificadas por los encuestados: comercio e intercambio de mercaderías (75%); aduanas, fronteras y movimientos migratorios (56,25%); y seguridad (56,25%). Dada la escasa experiencia en materia de interoperabilidad entre países, *a priori*, las respuestas proporcionadas parecen ser bastante lógicas puesto que tienen que ver, por un lado, con el intercambio de bienes y servicios y migraciones de población entre países, algo que ocurre frecuentemente, y, por el otro, con la posibilidad de aumentar la percepción de seguridad, lo que es importante teniendo en cuenta el alto nivel de riesgo percibido que existe en algunos de los países de Iberoamérica.

Criado, Gascó y Jiménez (2010: 35) afirman al respecto: “Los Estados iberoamericanos experimentan una creciente circulación de personas entre ellos, así como con terceros países, de manera que actuaciones de interconexión entre los sistemas aduaneros facilitará que estos procesos se realicen de una manera ordenada y siguiendo los intereses de los respectivos actores involucrados, así como evitando situaciones indeseadas. Además, todo ello facilitará un servicio más eficiente y cercano a la ciudadanía y las empresas, en la medida que se dispone de una información más robusta y consistente”. Asimismo, “las amenazas que experimenta la seguridad de los Estados iberoamericanos por parte de la delincuencia internacional convierten esta dimensión en una de las más relevantes de cara a promover iniciativas transfronterizas de colaboración. En particular, la posibilidad de compartir datos e información sobre narcotráfico, terrorismo, trata de personas y demás amenazas a la seguridad que son comunes a la mayoría de los países de la región resulta de especial interés, siempre teniendo en cuenta que en este ámbito es donde se deben extremar las medidas de garantía para evitar el acceso de terceros a los datos de las Administraciones Públicas involucradas en los intercambios” (p. 36).

**Tabla 7**  
**Áreas percibidas como relevantes para interoperar (%)\***

Área	%
Fronteras, aduanas y migración	56,25
Transporte	12,50
Seguridad	56,25
Seguridad social	12,50
Comercio y mercaderías	75,00
Salud y vigilancia sanitaria	12,50
Tributos	6,25
Otros	12,50

Fuente: elaboración propia.

\* Pregunta multi-respuesta.

### Retos de futuro

Como afirma Gascó (2011), las iniciativas de interoperabilidad no están exentas de riesgos o barreras para 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. Pero, además, 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. La Tabla 8 recoge, en este sentido, los obstáculos que los países consultados perciben como más importantes a la hora de desarrollar iniciativas de interoperabilidad entre Estados.

**Tabla 8**  
**Principales retos considerados para la interoperabilidad (%)\***

Retos	%
Barreras tecnológicas	68,75
Diversidad de idiomas	25,00
Demasiados actores	75,00
Cultura organizativa	87,50
Barreras legislativas/jurídicas	75,00
Barreras relacionadas con la seguridad y privacidad	50,00
Sistema político	62,50
Altos costes	12,50

Fuente: elaboración propia.

\* Pregunta multi-respuesta.

El factor más apuntado es la cultura organizativa. No en vano se ha señalado en diversas ocasiones que no existe cultura de cooperación en el sector público. Y es que sólo cuando el ciudadano es considerado el verdadero foco, la prioridad absoluta, es que la cooperación deviene en valor. Sin embargo, en la actualidad todavía imperan valores, creencias y rituales asociados a perspectivas buro-tecno-céntricas sustentadas en la prevalencia de los intereses político-burocráticos por encima de los del ciudadano. Como consecuencia de ello, suele dominar 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.

Las barreras legislativas son otro importante elemento a tener en cuenta. Ciertamente, 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.

La pluralidad de actores es el tercer aspecto señalado por los encuestados. Sin duda, el gran número de organismos e individuos implicados en iniciativas de interoperabilidad, tanto a nivel técnico como político, dificulta la implantación de los proyectos, sobre todo aquellos de ámbito transfronterizo en los que no sólo se tiene que hacer frente al número de actores sino, también, a sus diversas características.

### **Retos tecnológicos**

Como se recogió anteriormente, los obstáculos tecnológicos, si bien en cuarto lugar (el 68,75% de los países los han mencionado), no dejan de ser una preocupación para los responsables de la interoperabilidad. Por ello se ha considerado oportuno abordarlos separadamente.

Los resultados inequívocos que arrojan los análisis con respecto a esta cuestión es que prácticamente todos los países coinciden en el principal problema: los datos (ver Tabla 9). Disgregación de bases de datos, inexistencia de modelos de datos comunes y, en general, problemas importantes con los datos son algunos de los aspectos mencionados por varios países.

Además, en este grupo de análisis se encuentran líneas bastante equilibradas que identifican las problemáticas comunes. A excepción del apartado “otros”, la distribución de países gira en torno al 50% o más para cada problemática, y más de la mitad de los países señala siete tipologías o más, lo que indica que un alto número de países coincide en las áreas en las que encuentran dificultades tecnológicas (ver Tabla 10). Este aspecto es también interesante desde el punto de vista de las soluciones, ya que la mayoría de los países estarán interesados en solventar las mismas tipologías de dificultades y, por lo tanto, es terreno sobre el que la colaboración puede potenciar el impulso conjunto.

Asimismo, es interesante señalar qué problemáticas relacionadas con los datos (cualitativos y cuantitativos) y su almacenamiento, con la seguridad y la privacidad, con los estándares o con la discrecionalidad a la hora de definir soluciones son las más comunes, mientras que los aspectos relacionados con infraestructuras poco desarrolladas están menos extendidos.

**Tabla 9**  
**Porcentaje de países que tienen una tipología de dificultad dada (%)\***

<b>Problemática</b>	<b>%</b>
Poco desarrollo de infraestructuras	43,75
Diversidad de opciones para la adopción de estándares	50,00
Disgregación de las bases de datos	81,25
Alta discrecionalidad en la definición de sistemas de información	62,50
Inexistencia de modelos de datos comunes	87,50
Problemas de seguridad informática	56,25
Baja práctica en el uso de estándares	75,00
Ausencia del principio de neutralidad tecnológica	62,50
Problemas con los datos	93,75
Desconocimiento sobre información generada	62,50
Otros	12,50

Fuente: elaboración propia.

\* Pregunta multi-respuesta.

**Tabla 10**  
**Porcentaje de países por número de tipologías-problemas (%)**

Número de tipologías	%
11	6,25
10	12,50
9	18,75
8	6,25
7	12,50
6	12,50
5	6,25
4	12,50
3	6,25
2	6,25

Fuente: elaboración propia.

#### **4. Recomendaciones de futuro sobre la interoperabilidad en Iberoamérica**

Esta sección abre la puerta a una reflexión más amplia acerca de una serie de recomendaciones de futuro para promover la interoperabilidad de Gobierno-e en Iberoamérica. Las dos secciones anteriores han ofrecido una nítida y amplia panorámica sobre los avances desarrollados hasta la fecha en esta materia dentro de la región, así como de las principales percepciones de los responsables de su gestión en los gobiernos nacionales, teniendo en cuenta las barreras y oportunidades que ofrece en el futuro próximo. A partir del análisis de todo esto se ofrecen unas ideas y recomendaciones para desarrollar la interoperabilidad de Gobierno-e en Iberoamérica, sobre todo a raíz de la relevancia que ha alcanzado tras la aprobación de las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, así como por su ratificación en la XX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, de Mar del Plata en diciembre de 2010.

*Recomendación 1. Los países iberoamericanos deberían promover una vertiente estratégica de la interoperabilidad a través de una perspectiva integrada sobre el Gobierno-e, teniendo en cuenta unas bases comunes a nivel regional.* En este sentido, disponer de un documento a la manera de un esquema o marco nacional de interoperabilidad resulta esencial de cara a dar a conocer, a todas las entidades administrativas nacionales, los patrones y estándares técnicos, semánticos y organizativos que deben seguir en los proyectos de Gobierno-e. Es por ello que los Estados iberoamericanos deberían ser capaces de definir estrategias nacionales autónomas, pero subrayando al mismo tiempo aspectos que puedan ser compartidos tanto dentro como fuera de las fronteras administrativas nacionales, de manera que se proyecte en el futuro un potencial avance coordinado en la materia, ya desde la definición de los lineamientos generales. Esto facilitará que a la hora de implantar iniciativas con otros países, todos los organismos públicos involucrados estén listos para afrontar los proyectos compartidos desde unas bases estratégicas comunes, previamente determinadas.

Casi todos los países iberoamericanos están siendo conscientes de la necesidad de establecer unos lineamientos estratégicos en torno a la interoperabilidad de Gobierno-e para convertir la colaboración interadministrativa en una vertiente más de su actividad. Esto ha supuesto una confirmación de la madurez que la cooperación en materia tecnológica está adquiriendo en el quehacer de las administraciones iberoamericanas. De hecho, se ha concretado de una forma importante en la creciente presencia de este tema en foros y encuentros regionales o actividades de Gobierno-e en los que han participado todos o algunos de los países de la zona, de manera que las conclusiones de los mismos se orientan hacia una voluntad manifiesta de cooperación regional, de cara a mejorar el aprendizaje compartido y desarrollar patrones comunes de desarrollo en esta materia.

*Recomendación 2. Los organismos de coordinación interna deben orientarse en cada uno de los países a facilitar la promoción de la interoperabilidad de Gobierno-e, considerando el carácter transversal de las iniciativas y proyectos a implantar.* Los casos apuntados anteriormente demuestran la necesidad de consolidar el Gobierno-e de una manera concertada dentro del conjunto de las administraciones públicas nacionales, teniendo en cuenta la variedad de organismos, áreas de políticas y necesidades concretas de cada servicio público. Esto convierte en imprescindible el hecho de que exista un espacio en el que todas esas perspectivas se puedan poner en sintonía, de una forma concertada, de cara a mejorar los resultados e impactos de las actuaciones puestas en marcha. Entonces, para lograr su sostenibilidad será necesario seguir unas pautas comunes que faciliten la colaboración en el futuro con otros actores o entidades de gobierno.

De hecho, los países de la región iberoamericana ya están traduciendo el nivel de prioridad de la interoperabilidad de Gobierno-e en la creación de unidades de coordinación interna dentro de sus gobiernos, incluyendo organismos para su gobernanza. Lo anterior pone de relieve que el despliegue de tecnologías de información y comunicación se ha convertido en una dimensión sustantiva de las políticas públicas nacionales, que requiere de una adecuada gestión y, al mismo tiempo, de un decidido apoyo político. Estos aspectos parecen estar cada vez más claros dentro de los países de Iberoamérica, en la medida que los organismos creados para la dirección del Gobierno-e suelen posicionarse dentro de la esfera presidencial o, en su caso, en ministerios con una elevada influencia política. Además, esos organismos de coordinación interna pretenden desplegar su impronta en el conjunto de la administración nacional.

*Recomendación 3. Los países de Iberoamérica deberían trabajar en la configuración de una instancia intergubernamental en el ámbito regional para la gobernanza de la interoperabilidad o bien promover otros espacios de encuentro formalizados dentro de organismos multilaterales ya existentes.* En el primer supuesto se trataría de crear *ex novo* una instancia que pudiera aglutinar el interés de todos los países de la región por promover la gobernanza de procesos de Gobierno-e. Ello implicaría la dotación de los medios necesarios para definir y consolidar una estrategia regional de interoperabilidad, así como los criterios de consulta, adopción de decisiones y actualización de todos aquellos documentos o estándares que sus miembros decidan dotarse. El segundo caso, quizá más realista, supondría la creación o fortalecimiento de comités o grupos de trabajo sobre interoperabilidad de Gobierno-e dentro de instituciones multilaterales ya existentes, tales como la CEPAL, la OEA o el CLAD, de cara a adoptar esas mismas decisiones compartidas. En cualquiera de los dos casos, sería también deseable la consolidación de otros espacios e iniciativas de colaboración, tales como un observatorio digital para la interoperabilidad en Iberoamérica, la difusión y aprendizaje de buenas prácticas, el trabajo conjunto con universidades en proyectos de investigación o la creación de premios a la interoperabilidad de Gobierno-e.

En ese sentido, la existencia de organismos de interoperabilidad de Gobierno-e para su gobernanza debe orientarse a garantizar una adecuada implantación de proyectos transnacionales. La dimensión de la gobernanza de la interoperabilidad descansa en la existencia de organismos administrativos que lideren el Gobierno-e en los países de la región iberoamericana, algo que se halla en una fase de alta consolidación. La gobernanza de la interoperabilidad requiere de la colaboración de los organismos nacionales, siempre preservando la autonomía e independencia de las instituciones nacionales, al mismo tiempo que asientan una colaboración transfronteriza para adoptar acuerdos de manera conjunta. Esto exige, además de la voluntad política expresada por los responsables de Gobierno-e nacionales, de un creciente dinamismo en el sistema de relaciones intergubernamentales entre los organismos públicos participantes.

*Recomendación 4. Resulta necesario el fomento de la cultura de la colaboración interadministrativa e intergubernamental dentro de los sectores públicos nacionales, en todos sus niveles y entre todos los empleados públicos.* En este plano, resulta pertinente apuntar la necesidad de atender factores de diversa índole, siendo los relacionados con la esfera legal/normativa y

personal/capital humano los más sustantivos. Del lado legal/normativo, la diversidad de partida dentro del entorno iberoamericano es elevada. Sin embargo, se puede trabajar en el establecimiento de criterios y plazos compartidos para evitar dilaciones en la implementación de actuaciones frente a potenciales incompatibilidades legales. Del lado del personal/capital humano, resulta imprescindible que los países de la región dispongan de empleados públicos con la capacitación requerida para desarrollar proyectos de Gobierno-e con participación de agencias de diferentes países. De forma complementaria, el fortalecimiento de una cultura administrativa orientada a la colaboración interadministrativa e intergubernamental debe cimentarse sobre un liderazgo híbrido (habilitado para gestionar tanto redes de políticas públicas como redes tecnológicas), que sea capaz de traducir las aspiraciones políticas manifestadas por cada uno de los países, en actuaciones configuradoras de servicios públicos digitales interoperables y de valor añadido para la ciudadanía.

En todo caso, tal como se ha puesto de manifiesto en las secciones anteriores, todavía se perciben notables resistencias culturales e institucionales ligadas al despliegue de proyectos de interoperabilidad de Gobierno-e. Este tipo de barreras suele ser más persistente que las de carácter técnico o, incluso, relacionadas con el financiamiento de las iniciativas a llevar a cabo. Lo anterior pone de manifiesto, una vez más, la importancia de las variables *soft* (frente a variables *hard*, de carácter técnico) en los proyectos tecnológicos dentro de las administraciones públicas, más cuando se trata de actuaciones que requieren de la colaboración de actores procedentes de diferentes administraciones e, incluso, de distintos países. Por consiguiente, lo anterior pone de nuevo sobre la mesa la importancia del desarrollo de una buena gestión pública en el ámbito de la interoperabilidad.

*Recomendación 5. Desde un punto de vista tecnológico, si bien se han alcanzado importantes logros, deben continuarse los esfuerzos por mejorar la seguridad y privacidad de las comunicaciones entre diferentes administraciones, por desarrollar esquemas semánticos y técnicos asentados en soluciones y plataformas abiertas, así como por promover un tratamiento organizado de los datos.* El conjunto de los países de Iberoamérica requiere que sus avances en Gobierno-e se consoliden sobre unos soportes compartidos desde un plano tecnológico, si bien esta es la vertiente en la que se han alcanzado mayores logros durante los últimos años. Por consiguiente, se recomienda atender de una manera específica las necesidades más acuciantes a las que han de hacer frente las administraciones públicas para mejorar la interoperabilidad de Gobierno-e, especialmente las siguientes: el establecimiento de unos patrones comunes para facilitar la adquisición, procesamiento, almacenamiento e intercambio de los datos, así como el fortalecimiento de mecanismos para consolidar la confianza entre los actores administrativos participantes en los intercambios, incluyendo las correspondientes garantías a la privacidad de los potenciales afectados.

Resulta imprescindible que en esta vertiente se desarrollen protocolos que faciliten la estandarización de toda la dimensión técnica que supone la interoperabilidad de Gobierno-e que, si bien se puede considerar ciertamente desarrollada, requiere de futuros tratamientos comunes. En este sentido, se debe comenzar por establecer unos principios técnicos compartidos en materia de software de fuentes abiertas, el establecimiento de estándares y arquitecturas abiertos, que se encuentren en consonancia con el tipo de servicios públicos interoperables a implementar. Determinadas organizaciones internacionales, tales como IEEE, IETF, ISO o W3C, suelen emitir directrices que pueden ayudar a converger las políticas nacionales en diferentes materias técnicas. Con ello se puede lograr el máximo nivel de homologación en cuanto a los componentes y recomendaciones sobre normas, protocolos y estándares necesarios para la interoperabilidad de Gobierno-e en el ámbito iberoamericano.

*Recomendación 6. Los ciudadanos son los receptores últimos de las actuaciones en materia de interoperabilidad de Gobierno-e; por esto es necesario, por un lado, identificar áreas de trabajo con valor añadido para ellos, teniendo en cuenta también las propias necesidades de los gobiernos nacionales, y, por el otro, evaluar las iniciativas implantadas con un espíritu de mejora continua.* Todos los asuntos apuntados, así como otros que puedan ir surgiendo, son especialmente relevantes

para generar servicios públicos transfronterizos de alto valor añadido para los ciudadanos, así como para conformar información de interés regional a partir de datos procedentes de diferentes administraciones. Las administraciones públicas iberoamericanas se encuentran desarrollando proyectos de interoperabilidad en diferentes áreas clave a nivel nacional, singularmente, compras públicas, tributos o seguridad social, mostrando una clara aproximación a las necesidades de la ciudadanía. Al mismo tiempo, se ha evidenciado el interés por la promoción de proyectos internacionales de interoperabilidad en ámbitos diversos, sobre todo, comercio y mercaderías, fronteras, migración y aduanas, y en materia de seguridad, apareciendo como cuestiones emergentes otras tales como el transporte, la salud, la vigilancia sanitaria o los tributos. En definitiva, existe un conjunto de áreas de acción pública con claro interés para la colaboración intergubernamental.

Dada la diversidad de países y de los problemas a enfrentar, se sugiere iniciarse con el diseño de actuaciones conjuntas en las que participen dos o varios países, sin necesidad de esperar por un acuerdo en el conjunto de la región para llevar a cabo la interoperabilidad en un ámbito concreto. Ello se ha de garantizar a través de los oportunos espacios de diálogo y mecanismos de colaboración, que deben actuar de forma dinámica para adaptarse lo más rápidamente posible a las necesidades que puedan identificarse en adelante. En definitiva, las experiencias prácticas nacionales en materia de interoperabilidad implantadas en las administraciones públicas iberoamericanas deberían servir como modelo para desarrollar iniciativas transfronterizas, teniendo en cuenta que se han identificado ya cuestiones de interés común para algunos o todos los países de la región.

Pero, además, las iniciativas de interoperabilidad deben evaluarse en términos de las innovaciones, concertaciones o implementaciones a las que den lugar, de la realización y grado de éxito de éstas y de la satisfacción tanto de los *stakeholders* como de los destinatarios finales (especialmente ciudadanos pero, también, organizaciones y empresas) con el objetivo de conseguir la sucesiva mejora de los componentes de los proyectos puestos en marcha. La evaluación de resultados con base en diferentes criterios (eficacia, eficiencia, equidad, pertinencia, sostenibilidad) se convierte, así, en una herramienta de análisis fundamental que permite gestionar y dirigir adecuadamente las actuaciones en materia de interoperabilidad, así como obtener enseñanzas y experiencias para futuros proyectos de colaboración.

*Recomendación final. Las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad establecen un mecanismo esencial de cara a asentar unas bases comunes a partir de las cuales cada país debería promover su propia concepción de la interoperabilidad de Gobierno-e, si bien ya con un mínimo común denominador en el conjunto de Iberoamérica.* Desde una perspectiva regional, las Bases garantizan la existencia de unos fundamentos compartidos por todos los países, adoptados desde el máximo nivel político y asentados en una visión común sobre la necesidad de trabajar de forma coordinada para promover el Gobierno-e en el conjunto de Iberoamérica. Al mismo tiempo, las Bases pueden servir de mecanismo de legitimidad para los países de la región de cara a adoptar iniciativas internas y, al mismo tiempo, para lograr avances colectivos en materia de interoperabilidad, independientemente de la variedad en el desarrollo tecnológico, económico, idiomático, cultural y de sistemas administrativos en Iberoamérica. A su vez, la inexistencia de presiones normativas o instancias supranacionales de adopción de decisiones colectivas en Iberoamérica, implica que la voluntad para llevar adelante la interoperabilidad transnacional se ha de fundamentar en actuaciones cooperativas e independientes. Éstas, no obstante, requerirán para su éxito de calendarios comunes para lograr objetivos, configurar indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos adaptados a las exigencias de los distintos países, así como organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como proceso de aprendizaje conjunto.

Lo anterior también requiere de la existencia de unas lógicas compartidas que impidan una diversidad de proyectos, incluso dentro de la propia política pública, que no estén sustentados en las mismas bases técnicas, semánticas y organizativas. La existencia de un documento como las Bases ofrece una excelente oportunidad a los países de la región para desarrollar proyectos

intergubernamentales de Gobierno-e desde diferentes puntos de vista, grupos de países o sectores de políticas. De entrada, se puede confirmar que existe una voluntad claramente definida de colaborar entre los países de la región. Esa voluntad se sostiene en las opiniones manifestadas en el cuestionario que nutre este artículo por los responsables de la materia en cada gobierno nacional, en un desarrollo estimable de lineamientos estratégicos que dota de sentido a la cooperación entre países, así como en los diferentes hitos alcanzados hasta la aprobación de las Bases. En este último sentido, destacan la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* (CLAD, 2007), el *Libro Blanco de la Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2007), los indicadores compartidos para el 2015 dentro del *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe* (eLAC), así como los acuerdos básicos de colaboración entre diferentes países ya vigentes al día de hoy. Estos documentos y acuerdos refuerzan una voluntad común que se debe ir consolidando progresivamente con actuaciones concertadas con carácter regional.

## 5. Conclusión

Como consecuencia de la elaboración de las llamadas Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad durante el año 2010, se realizó una consulta a los países de la región con el propósito de conocer el desarrollo de las iniciativas en materia de interoperabilidad en Gobierno electrónico que habían emprendido, así como su percepción de los beneficios y retos implícitos. Fruto de dicha consulta ha sido este documento, cuyo objetivo ha consistido en presentar el nivel de implantación de los proyectos de interoperabilidad en 16 países de Iberoamérica para conocer cuál es la situación actual en la región. A grandes rasgos, las conclusiones más importantes extraídas del análisis de los datos son:

- A pesar del interés que despierta la interoperabilidad en los gobiernos nacionales de la región, todavía no es ésta una prioridad en todos ellos. Se requiere, en este sentido, un nivel más elevado de atención a este cada vez más fundamental elemento del Gobierno electrónico.
- La mayoría de los países consultados afirman contar con una estrategia de interoperabilidad, y aquellos que no la tienen prevén elaborarla en el corto plazo.
- En la mayor parte de los casos, la elaboración de dichas estrategias ha tomado como referente documentos generales o marcos nacionales de otros países, tanto en la región como fuera de ella. Así, entre los primeros destaca la utilización del Libro Blanco de Interoperabilidad o de la primera versión del Marco Europeo de Interoperabilidad, mientras que, entre los segundos, cabe referirse a Brasil y Chile en Iberoamérica y al Reino Unido en Europa.
- Si bien todos los países, excepto Guatemala, cuentan con una unidad responsable del fomento de la interoperabilidad en Gobierno electrónico, existe una gran heterogeneidad en cuanto a la denominación de los organismos y unidades, la adscripción a los departamentos ministeriales o la existencia de organismos de coordinación interna. La variedad institucional es elevada, lo que puede dificultar la puesta en marcha de proyectos de interoperabilidad transfronterizos.
- Los cuatro sectores en los que más se han desarrollado iniciativas de interoperabilidad son los de las compras públicas, los tributos, la seguridad social y los trámites en general.
- Los países perciben que los programas de interoperabilidad aportan importantes beneficios, entre los cuales destacan la rapidez en el servicio, la visión integral e integrada de los servicios, la mayor comodidad para el ciudadano y la mayor comunicación entre administraciones. Asimismo, señalan como áreas clave, a la hora de interoperar, el comercio y mercaderías, las aduanas, fronteras y migración, y la seguridad.
- También apuntan importantes retos para el desarrollo de la interoperabilidad, entre ellos, la cultura organizativa, las barreras legislativas, la pluralidad de actores y los retos de carácter tecnológico. Entre estos últimos, coinciden los entrevistados en señalar que los principales problemas que se encuentran están asociados a los datos.

A la luz de la situación descrita, el artículo hace énfasis en las siguientes seis recomendaciones:

- Los países iberoamericanos deberían promover una vertiente estratégica de la interoperabilidad a través de una perspectiva integrada sobre el Gobierno-e, teniendo en cuenta unas bases comunes a nivel regional.

- Los organismos de coordinación interna deben orientarse en cada uno de los países a facilitar la promoción de la interoperabilidad de Gobierno-e, considerando el carácter transversal de las iniciativas y proyectos a implantar.

- Los países de Iberoamérica deberían trabajar en la configuración de una instancia intergubernamental en el ámbito regional para la gobernanza de la interoperabilidad o bien promover otros espacios de encuentro formalizados dentro de organismos multilaterales ya existentes.

- Resulta necesario el fomento de la cultura de la colaboración interadministrativa e intergubernamental dentro de los sectores públicos nacionales, en todos sus niveles, y entre todos los empleados públicos.

- Desde un punto de vista tecnológico, si bien se han alcanzado importantes logros, deben continuarse los esfuerzos por mejorar la seguridad y privacidad de las comunicaciones entre diferentes administraciones, por desarrollar esquemas semánticos y técnicos asentados en soluciones y plataformas abiertas, así como por promover un tratamiento organizado de los datos.

- Los ciudadanos son los receptores últimos de las actuaciones en materia de interoperabilidad de Gobierno-e, por ello es necesario identificar áreas de trabajo con valor añadido para ellos, teniendo en cuenta también las propias necesidades de los gobiernos nacionales.

Estas reflexiones son coherentes con los conceptos y directrices establecidos en las Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad. Estas Bases establecen un mecanismo esencial de cara a asentar unos fundamentos comunes a partir de las cuales cada país debería promover su propia concepción de la interoperabilidad de Gobierno-e, si bien ya con un mínimo común denominador en el conjunto de Iberoamérica.

En otro ámbito, es necesario seguir estudiando los programas de interoperabilidad en la región citada y contribuir, así, a la reflexión teórica y al desarrollo práctico. En este sentido, algunas de las cuestiones en las que debe seguir profundizándose incluyen el análisis de la formulación de estrategias de interoperabilidad (qué las motiva, cómo se elaboran, qué actores están involucrados), las implicaciones de la variedad institucional detectada a la hora de poner en marcha proyectos de interoperabilidad transfronterizos, la superación de las barreras culturales y legales, o la evaluación de los resultados de las iniciativas de interoperabilidad en términos de su eficacia, eficiencia, pertinencia, equidad y sostenibilidad. Todo ello para seguir mejorando la acción de gobierno y la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía en todos los países iberoamericanos.

## **Bibliografía**

CEPAL (2007), *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, EuropeAid, <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/2/37352/Libroblanco.pdf>.

Corte, Leandro (2007), *La intranet gubernamental como elemento clave de la interoperabilidad*, s.l., Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe; OEA; BID; IDRC; ICA (Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno; N° 2).

Criado, J. 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).

European Commission (2004), *European Interoperability Framework (EIF) for Pan-European e-Government Services*, Bruxelles, European Commission, <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=19529>.

\_\_\_\_\_ (2010), *European Interoperability Framework (EIF) for European Public Services*, Bruxelles, European Commission, [http://ec.europa.eu/isa/strategy/doc/annex\\_ii\\_eif\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/strategy/doc/annex_ii_eif_en.pdf).

- Gascó, Mila (2011), “Los retos de la colaboración: ¿a qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 49, Caracas, pp. 185-202.
- Gascó, Mila y Roy, Jeffrey (2006), “E-Government and Multi-Level Governance: a Comparative Examination of Catalonia, Spain, and Ontario, Canada”, en *International Journal of Electronic Government Research*, Vol. 2 N° 4, Hershey, pp. 57-75.
- Gil-García, J. R.; Chengalur-Smith, I.; y Duchessi, P. (2007), “Collaborative e-Government: Impediments and Benefits of Information-Sharing Projects in the Public Sector”, en *European Journal of Information Systems*, Vol. 16 N° 2, Birmingham, pp. 121-133.
- Mayer-Schönberger, Viktor (2005), “The Politics of Public Safety Communication Interoperability Regulation”, en *Telecommunications Policy*, Vol. 29 N° 11, Maryland Heights, pp. 831-842.
- Poggiese, Héctor; Redín, María Elena; Cerezo, Matías; y Carlini, José Manuel (2008), “El Foro de Responsables Informáticos de la administración pública nacional: una lectura interpretativa”, en *Interoperabilidad en la administración pública*, Jefatura de Gabinete de Ministros (ed.), Buenos Aires, JGM, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública.
- Santos, Ernani Marques dos (2008), “Implementing Interoperability Standards for Electronic Government: an Exploratory Case Study of the E-PING Brazilian Framework”, en *International Journal of Electronic Government Research*, Vol. 4 N° 3, Hershey, pp. 103-112.
- Scholl, H. J. y Klischewski, R. (2007), “E-Government Integration and Interoperability: Framing the Research Agenda”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 30 Nos. 8-9, Philadelphia, pp. 889-920.