

X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración
Murcia, 7-9 de septiembre de 2011

Explorando las barreras al gobierno electrónico en España. Una aproximación a la interoperabilidad en la política sanitaria¹

J. Ignacio Criado y Adela Mesa

Resumen

Esta ponencia trata de las barreras al desarrollo del gobierno electrónico en el Estado autonómico. La Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos ha supuesto un enorme impulso al desarrollo de la administración electrónica; sin embargo, se encuentran numerosos obstáculos de diverso orden para lograr su plena implantación. Nos encontramos con grupos de barreras tales como: barreras técnicas y de diseño, administrativas y organizativas, a la interoperabilidad, barreras relacionadas con la privacidad y la seguridad, barreras sobre el acceso, las habilidades y los usos de las TIC, barreras en las políticas de e-gobierno, barreras normativas y barreras económicas. En esta ponencia presentamos los rasgos más importantes de las barreras mencionadas, que son el fundamento de un cuestionario *online* que será aplicado a los principales responsables de modernización y administración electrónica de las distintas comunidades autónomas, de cara a medir lo que estos actores perciben al respecto de las barreras al e-gobierno. Así mismo, en esta ponencia se desciende al terreno de la interoperabilidad, como una de las barreras clave y se tratan de aportar algunas ideas sobre su relevancia dentro del ámbito de la política sanitaria.

Nota Biográfica

J. Ignacio Criado es licenciado (premio nacional extraordinario) y doctor (mención europea y premio extraordinario de doctorado) en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y el Instituto Ortega y Gasset. En la actualidad es posdoctoral *visiting scholar* en el *Center for Technology in Government, State University of New York, (SUNY-Albany)* y profesor ayudante doctor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid. Tiene diversas publicaciones sobre Gobierno 2.0, digital social media, reforma administrativa comparada, gestión de la calidad de los servicios y políticas públicas y liderazgo político local. Sus artículos han aparecido en revistas como *Social Science Computer Review, International Journal of Electronic Governance, Information Polity, International Journal of Public Sector Management, Reforma y Democracia* o *Gestión y Política Pública*.

Adela Mesa es Profesora Titular de Ciencia Política en la Universidad del País Vasco y Doctora de esta misma universidad desde 1998. Actualmente dirige dos investigaciones: *Barreras al Gobierno electrónico. El empleo de las TIC en la política*

¹ Esta ponencia se enmarca dentro del proyecto de investigación titulado: *Barreras al Gobierno electrónico. El empleo de las TIC en la política sanitaria autonómica. Un enfoque desde las relaciones intergubernamentales (CSO2009-09169)*, financiado por el MICINN para el período: 2010-2012. Adela Mesa es la investigadora principal.

sanitaria autonómica. Un enfoque desde las relaciones intergubernamentales (MICINN, 2010-2012); y “Brecha digital y desarrollo. Factores de exclusión digital y políticas de e-inclusión” (UPV/EHU, 2010-2011). Entre sus últimas publicaciones, hay que citar. “La Administración inclusiva. Modernidad y e-inclusión en las administraciones públicas” en Manuel Arenilla Sáez (Coord.) 2010. *La Administración Pública entre dos siglos* y “La administración electrónica en España: implicaciones de la ley de acceso electrónico para la ciudadanía”, *Análisis local*, nº 89, II, 2010.

Palabras clave: Administración electrónica, interoperabilidad, gobierno electrónico, sociedad de la información, política sanitaria, interoperabilidad sanitaria.

I.- CONTEXTO ACTUAL DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO. ALGUNAS NOTAS

En el estadio actual en el que nos encontramos de desarrollo de la actividad de gobierno en Internet (Gobierno electrónico o eGobierno), la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las administraciones públicas (eAdministración) está alcanzando unos niveles de desarrollo notables e, incluso, va mejorando notoriamente día a día. Esta creencia no sólo se ve sustentada por la confianza en las medidas normativas adoptadas recientemente, sino también por el alcance de algunos proyectos de calado para la mejora de las administraciones públicas españolas. Sin embargo, es perceptible cómo el desarrollo de la Administración electrónica (eAdministración) no sigue un ritmo continuado sino que, en algunos casos, está claramente ralentizado o, incluso, paralizado. Por consiguiente, esta ponencia se orienta a conocer cuáles son las principales barreras para el progreso de la eAdministración y del gobierno electrónico en general. De manera complementaria, atiende específicamente la interoperabilidad, que cuenta con una especial importancia en el Estado autonómico. Ello es así en la medida que diferentes niveles de gobierno y administración deben colaborar para la implementación de diferentes políticas públicas, también usando de manera coordinada las TIC.

Las instituciones europeas –fundamentalmente la Comisión- y los diferentes Estados miembros llevan más de una década trabajando en diferentes iniciativas que han tratado de impulsar el gobierno electrónico. El *Informe Bangemann* de 1994 marca el inicio de una nueva era: “Europa en marcha hacia la Sociedad Global de la Información. Plan de actuación”, indica cuales van a ser los temas centrales del final de siglo y del nuevo milenio. Desde entonces se han sucedido una serie de planes tanto en el ámbito europeo (eEurope 2002, 2005, i2010), como su respectivo reflejo en el ámbito español (Plan InfoXXI, administración.es, España.es, Plan Avanza 2006-2010 y su continuación con el Plan Avanza 2 (2011-2015)); que han marcado dicha evolución tanto en el marco estatal como en el de las Comunidades Autónomas. Se han subido algunos “peldaños” en cuanto al desarrollo de eGobierno se refiere; pero ello no quiere decir que se haya dado un avance lineal. A través de la profusa regulación de este ámbito durante la última década podemos observar numerosos puntos de discrepancia y debate entre los actores implicados, con diferentes resultados en uno y otro caso.

Los procesos de administración electrónica, de modo generalizado, se considera que tienen que ver con la modernización, o (la expresión hoy en día más extendida) la innovación en la administración pública. Y, en términos de innovación, los obstáculos con los que se encuentran las Administraciones públicas están

relacionados con las siguientes cuestiones²: 1) la administración es previsible y le resulta muy difícil (y costoso) adaptarse a las circunstancias cambiantes; 2) en la Administración confluyen (y a veces, difícilmente se entienden) factores políticos y de gestión y la falta de comunicación entre dichas esferas interfieren ralentizando o dificultando, e incluso impidiendo, la colaboración y la innovación; 3) se apela constantemente al cambio de cultura administrativa pero habitualmente no se define el proceso para introducir y explorar nuevas ideas; 4) hay que introducir mecanismos efectivos de evaluación de las políticas y actuaciones administrativas de modo que se puedan “medir” los avances y, asimismo, justificar las inversiones en innovación; 5) la Administración favorece el *status quo* y eso puede resultar una barrera para la innovación.

En este contexto y centrándonos precisamente en la cuestión de la evolución en la implantación de la administración electrónica y de los servicios públicos en línea nuestro estudio se ha centrado en definir qué entendemos por barreras al gobierno electrónico y, una vez precisado este término, analizar algunos de los grupos de barreras referidos a nuestro propio contexto autonómico y aplicado principalmente al ámbito sanitario.

Afortunadamente, desde entidades de gran prestigio como el *Oxford Internet Institute* se están realizando análisis comparados que tratan de reflejar la influencia de diversos factores que ralentizan, desvían e incluso impiden el desarrollo de la eAdministración y del eGobierno, en definitiva³. Este ha sido, realmente, una importante fuente de inspiración para nuestro estudio.

Esta ponencia, por tanto, se va a estructurar del siguiente modo: I) un primer apartado en el que mostraremos algunas cuestiones relativas a las barreras al gobierno electrónico (definiciones, diferentes grupos de barreras, etc.), con ello haremos hincapié en los puntos débiles a los que se enfrenta el pleno desarrollo del eGobierno en España; II) en segundo lugar, expondremos resumidamente el planteamiento de la interoperabilidad en las Administraciones públicas españolas; III) en tercer lugar, abordaremos las barreras a la interoperabilidad como una cuestión central en desarrollo de la administración electrónica y la referiremos específicamente al ámbito sanitario español (política en la que se centra la investigación citada) señalando algunos de los principales problemas a los que se enfrenta; IV) finalmente, aportaremos algunas conclusiones y valoraciones finales del camino recorrido hasta el momento, así como señalaremos algunas referencias bibliográficas sobre el tema (V).

II.-LAS BARRERAS AL GOBIERNO ELECTRÓNICO. ALGUNAS REFLEXIONES

En el estudio del *Oxford Internet Institute*, se refieren a las barreras al gobierno electrónico como: «aquellas características –reales o percibidas- de tipo legal, social, tecnológico o de contexto institucional que actúan contra el desarrollo de la administración electrónica; ya sea porque impiden la demanda, actúan como freno u obstáculo para los usuarios de la Administración electrónica, o impiden la oferta o actúan como freno u obstáculo para las organizaciones del sector público a la hora de proporcionar servicios de administración electrónica»⁴. A través de esta definición podemos diferenciar dos grandes ámbitos de utilización de la Administración electrónica: el correspondiente a las propias instancias públicas (oferta), y el

² Innovation in government (s/f), ver en : <http://www.contratacion-publica-electronica.es/la-innovacion-en-la-administracion-publica-y-su-relacion-con-la-implantacion-de-la-contratacion-publica-electronica/> (21-07-2011)

³ A este respecto, véase, el estudio: Breaking Barriers to eGovernment: overcoming obstacles to improving European Public Services, en http://www.egovbarriers.org/?view=project_outputs (6/07/2011).

⁴ Ibid.

correspondiente a los usuarios (demanda); aunque hay que entenderlo de forma extensa ya que dentro de las propias organizaciones administrativas también se dan relaciones entre oferentes y demandantes de administración electrónica. Y hace referencia también al carácter de las barreras (legales, sociales, tecnológicas, institucionales), que hay que entenderlas también interrelacionadas entre sí.

Grupos de barreras al Gobierno electrónico

Barreras en las políticas de eGobierno y elementos normativos
Elementos económicos
Barreras sobre el acceso, las habilidades y los usos de las TIC
Barreras administrativas y organizativas
Barreras a la interoperabilidad
Barreras relacionadas con la privacidad y seguridad
Barreras técnicas y de diseño

Fuente: elaboración propia

La clasificación en grupos de barreras nos ayuda a identificar la naturaleza de las mismas y por tanto a tratar de descubrir los factores que ralentizan e incluso impiden dicho desarrollo y, por tanto, a tratar de encontrar vías de solución al respecto. Somos conscientes de los efectos negativos que algunos factores están mostrando en muchos casos. Sin embargo, hemos renunciado a una valoración negativa *a priori* de los mismos. Los datos parecen mostrar que muchas de esas barreras actúan seriamente en el desarrollo de la eAdministración; pero nuestro interés se centra en medir cuánto influyen unas y otras y para ello tratamos de evitar prejuizar al respecto. Es por ello que les hemos dado una redacción más neutral, descargándolas de sus connotaciones negativas.

1. Barreras en las políticas de eGobierno y elementos normativos

La primera cuestión con la que se han enfrentado los diferentes planes de gobierno electrónico en España (Plan Avanza y Plan Conecta, por citar los más recientes) es con el choque que todo cambio produce en la forma tradicional de gestionar de los empleados públicos y que puede desencadenar reacciones de desconfianza e incluso de rechazo (Criado, 2009: 203-232; Criado, 2010).

Para materializar dichos cambios las estrategias de liderazgo político son fundamentales. En los inicios, este tipo de políticas estaban al albur del interés -más personal que político- que se diera en cada caso ya que dependía en gran medida del voluntarismo de la persona responsable en cada caso (político o empleado público). Pero un adecuado desarrollo del eGobierno precisa de un grado de compromiso mayor y de mayor formalización. A ello se suman, en ocasiones, los problemas a la hora de implantar determinados servicios electrónicos en aquellos ámbitos en donde los procedimientos tradicionales cumplen con criterios objetivos de calidad.

La existencia de diferentes grupos de actores (políticos, directivos, especialistas en TIC, etc.), que confluyen con diferentes intereses y necesidades, en las políticas de eGobierno complica la posibilidad de encontrar una solución cohesionada e, incluso, acertada.

Por otro lado, la profusión normativa que se ha dado, tanto a nivel de la AGE como de las Comunidades Autónomas (Cerrillo, 2007) va complicando el manejo de la

Administración electrónica. Los sistemas necesarios para asegurar el cumplimiento de las diferentes normas también pueden operar como inhibidores del gobierno electrónico por las dificultades en el desarrollo, en el manejo o en ambas que pueda suponer.

2. Inhibidores financieros: Barreras relacionadas con las limitaciones económicas

Uno de los problemas más recurrentes con los que se enfrentan las entidades públicas en el uso de las TIC se refiere a los inhibidores financieros. Los costes del desarrollo, implementación y sostenimiento del eGobierno (por ej., software, hardware, formación, etc.) pueden ser inhibidores económicos importantes. Además, las dificultades para calcular los beneficios tangibles a largo plazo, a menudo importantes, y, en especial, los costes a corto plazo, pueden limitar la velocidad y el alcance de los progresos del eGobierno; particularmente, en contextos en que estas inversiones compiten con otras demandas públicas (infraestructuras viarias, colegios, etc.). La comprensión de los costes y de los beneficios puede ayudar a informar las inversiones en eGobierno, aunque ese análisis es complejo y raramente se desarrolla.

En un contexto de crisis como el actual, los determinantes económicos de los desarrollos tecnológicos en las administraciones públicas son todavía más relevantes. Durante la década pasada se han realizado importantes inversiones en infraestructuras de telecomunicaciones, así como en diferentes programas relacionados con el eGobierno, en muchos casos, sin identificar de antemano los potenciales retornos, tanto desde el punto económico, como desde la perspectiva de creación de valor público. En el primer plano, cada vez más se sugiere la necesidad de identificar el ROI (*return on investment*) de cualquier iniciativa pública, especialmente, cuando sus costes económicos son importantes y sostenidos en el tiempo, algo que suele ser habitual dentro del ámbito del e-Gobierno (Comisión Europea, 2010a). A modo de ejemplo, calcular los ahorros económicos de digitalizar un proceso administrativo puede ayudar a tangibilizar la necesidad de un determinado proyecto de eGobierno, así como sus beneficios presupuestarios.

La vertiente de la creación de valor público va más allá de una mera consideración económica, también en las acciones de eGobierno. En particular, la creación de valor público supone que no sólo se atienda la dimensión financiera de los programas públicos, sino también los costes derivados del uso de la autoridad pública, es decir, de la legitimidad ligada a la intervención en un determinado ámbito, así como los recursos relacionales que se deben emplear. Evidentemente, lo anterior va a ser dependiente también del área de actividad en que se lleve a cabo el proyecto. En muchos proyectos de e-Gobierno, uno de los mayores activos es, precisamente, la capacidad para poner a trabajar conjuntamente a diferentes autoridades públicas, explotando las capacidades de interconexión que lleva aparejada la utilización de las TIC en las relaciones de las administraciones con la ciudadanía.

3. Limitaciones del diseño: Barreras técnicas y de diseño

Otra de las barreras importantes que afectan al eGobierno se refiere al deficiente diseño técnico de las soluciones adoptadas. Frecuentemente, los sistemas y los servicios relacionados con el eGobierno fallan o cuentan con un rendimiento por debajo de lo esperado debido a un diseño inadecuado. De hecho, las dificultades causadas por interfaces de usuario inadecuadas en los sistemas de eGobierno pueden entorpecer las relaciones en las Administraciones públicas y los ciudadanos y empresas. Tales problemas operativos pueden limitar servicios potencialmente exitosos y desincentivar la reutilización de esta dimensión digital del eGobierno a

quienes experimenten con ellos. Las incompatibilidades en el hardware, software o las infraestructuras y redes de comunicación dentro y entre las instituciones públicas pueden también causar problemas significativos.

Una de las cuestiones que más se ha puesto sobre la mesa es la presencia de las administraciones públicas en los portales web. En este sentido, la usabilidad de las aplicaciones de eGobierno suele estar configurada atendiendo las necesidades de las propias administraciones públicas, en lugar de atender las necesidades de la ciudadanía. A modo de ejemplo, en una reciente encuesta (AEVAL, 2011) se ha puesto de manifiesto que los internautas españoles, cuando acceden a la información de los portales web de las administraciones públicas lo hacen mediante los principales buscadores. Lo anterior es una demostración palpable de que todavía la información de las webs de las administraciones públicas no es capaz de establecer una organización de los contenidos siguiendo la lógica de los usuarios.

Por otro lado, la accesibilidad ha sido otra de las cuestiones tradicionales a tener en cuenta a la hora de establecer un adecuado diseño técnico. En general, y como introducción a la siguiente barrera, se puede afirmar que inicialmente pocos portales web públicos incluían elementos técnicos orientados a colectivos con problemas de accesibilidad (personas invidentes, sordas o con deficiencias cognitivas). Al mismo tiempo, lo anterior se ha ido moderando, especialmente, después de la publicación del Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social. En este sentido, se han adoptado las normas de la Iniciativa de Accesibilidad a la Web (Web Accessibility Initiative) y del Consorcio Mundial de la Web (World Wide Web Consortium), cuyas pautas son comúnmente aceptadas en todas las esferas de internet, como las especificaciones de referencia cuando se trata de hacer que las páginas de Internet sean accesibles a las personas con discapacidad. Dichas pautas han sido incorporadas en España a través de la Norma UNE 139803:2004.

4. La brecha digital: Barreras sobre el acceso, las habilidades y los usos de las TIC

La progresiva extensión de las TIC a todos los órdenes de nuestras vidas tiene como contrapartida la “brecha digital” que resulta ser un escollo difícil de salvar. En términos gráficos, diríamos que más que “barrera” es un “muro”. En definitiva, a medida que la utilización de las TIC ha ido avanzando, la preocupación constante se sitúa en los que no acceden o no pueden acceder. De aquí que se identifique brecha digital con la posibilidad o no de acceder a las TIC. Se ha avanzado mucho en la identificación de colectivos vulnerables a la brecha digital, los que ahora se denominan, los excluidos digitales (Martínez y Mesa, 2010). Estos son: mayores, personas con discapacidad, rentas bajas, zonas rurales, y género (Plan Avanza, 2011-2015). Sin embargo, a medida que se van alcanzando elevadas cifras de penetración de Internet (fundamentalmente en los países occidentales desarrollados) comienzan a estudiarse otras formas de exclusión digital como es la *brecha digital de uso*. Ésta tendría relación con el manejo que las ciudadanas y ciudadanos tienen habitualmente con las TIC. Obviamente, el resto de factores sigue operando, y ya se están realizando algunos estudios centrados en el análisis del peso de unos y otros (Robles, Torres y Molina, 2010). Y ello, por no hablar de los enfoques más innovadores que ya se plantean otros tipos de brechas digitales (de apropiación, y de participación).

Hay que señalar asimismo, el *gap* que se produce entre la extensión del acceso a Internet y la utilización de esta herramienta por parte de la población para relacionarse con las administraciones públicas (eGobierno, en definitiva). Ya vimos en

otro lugar, que existen diferencias entre los países europeos. Excepto los países escandinavos, Holanda y Bélgica, el resto de países europeos presentan una fractura entre ambos aspectos (eGobierno y eAcceso) y llega a cuestionar las iniciativas de eGobierno en esos países. Curiosamente, los países cuyos regímenes de bienestar son más universalistas son los que tienen un mayor equilibrio entre ambos aspectos, con los mayores niveles de accesibilidad a Internet de toda la UE. No sucede así, entre los países con regímenes de bienestar mediterráneos que mantienen un desfase importante, en el que la accesibilidad a Internet de la ciudadanía queda relegada a un segundo plano (Martínez y Mesa, 2010: 5).

En cifras referidas al 2010 (ONTSI, 2011: 21), vemos que los particulares que utilizan Internet para tratar con los poderes públicos lo hacen mayoritariamente para obtener información (el 46,4% de los que utilizan Internet en España) mientras que el 26,9% llega a utilizar la descarga de formularios y solamente un 17,7% envía formularios cumplimentados (un elevado grado de sofisticación). Con lo cual, el uso de la administración electrónica en España se encuentra infra desarrollado con una escasa utilización de los medios electrónicos que, por otro lado, han alcanzado un elevado grado de sofisticación (89%, en 2009).

En la investigación en curso hemos tenido en consideración estas cuestiones, que hemos focalizado al interés por valorar en qué medida (qué peso o grado de influencia) tienen este tipo de cuestiones respecto al avance o no del gobierno electrónico. Ello lo hemos concretado al preguntar a los gestores públicos acerca de en qué medida consideran una barrera al gobierno electrónico los siguientes ítems: 1) las cifras de uso de los servicios públicos electrónicos, 2) el nivel de preparación/formación de la ciudadanía en la utilización de los servicios electrónicos, 3) el grado de confianza de los ciudadanos y ciudadanas sobre el uso de los servicios electrónicos, 4) la preparación de los empleados públicos en la utilización de las TIC. Las preguntas han sido formuladas en tono neutral, para no condicionar la respuesta y tratando de identificar claramente cuál es la barrera y no nuestra valoración sobre la misma.

Las bajas cifras de uso del DNI electrónico y del resto de certificaciones electrónicas tienen que ver también con la brecha digital de uso. Es notorio que aquí se abre otra división en función de la pericia en el manejo de Internet y de las TIC, en general. Como hemos visto, existe una separación clara entre los españoles que utilizan habitualmente Internet (el 64,2%) y aquellos que envían formularios cumplimentados a la Administración a través de estos medios (17,7%). Ello lleva a preguntarnos por la sencillez de las aplicaciones informáticas, que deben estar al alcance de la mayoría de la población. Es decir, no basta con que un trámite online sea posible, sino que a su vez tiene que ser sencillo (ej, de la Declaración de la Renta online tiene cierta complejidad).

Pero el colectivo con mayores probabilidades de encontrarse en situación de exclusión digital son los de rentas bajas. Y aquí se precisa de actuaciones específicas en las que se aborde la alfabetización digital encaminada a la inclusión social. De otro modo, dichos colectivos no verán ningún interés en las TIC y difícilmente podrán imaginar sus potencialidades y en qué medida pueden incidir en mejorar sus vidas.

5. Barreras relacionadas con la privacidad y la seguridad

Este es uno de los factores que más típicamente afloran cuando se habla de servicios públicos electrónicos. Gran parte de la ciudadanía desconfía, e incluso rechaza, los medios electrónicos de transacción de servicios y/o compra por determinados sentimientos de miedo, desconfianza y rechazo a estos medios. Y no solamente eso sino que traslada, asimismo, cierto temor al propio uso de los

ordenadores⁵. A ello se suma el rechazo al control (por ejemplo, a través del teléfono móvil), el sentimiento de inseguridad que se manifiesta al trasladar sus datos personales a través de medios electrónicos (DNI, cuentas corrientes, expedientes médicos, etc.). En realidad, se trata de percepciones personales. Un ejemplo lo tenemos en aquellas personas que utilizan habitualmente con normalidad los cajeros automáticos pero desconfían de la banca electrónica (Sancho; UOC, 2009).

En este sentido, pues, si se considera deseable la extensión de los medios electrónicos éstos deben proporcionar mecanismos que aseguren la privacidad y la confidencialidad en todo tipo de transacciones administrativas. Así, los protocolos que aseguran la encriptación de las transmisiones se fundamentan en cuatro principios fundamentales (Sancho; UOC, 2009): 1) El sistema de seguridad debe autenticar a los usuarios, 2) la garantía de la integridad del documento firmado, 3) la confidencialidad, que nadie más que el interesado pueda acceder, y, 4) que el sistema garantice el no rechazo por parte del signatario.

En concreto, uno de los mecanismos más avanzados en esta materia es «La firma electrónica». Ésta se basa en técnicas de criptografía avaladas por las agencias de certificación: el proceso se realiza en dos fases: 1) el cifrado, que asegura el principio de confidencialidad de la comunicación; 2) y de firma electrónica, que garantiza los principios de autenticación, de integridad y de no rechazo (Sancho, 2010: 14).

La ley de firma electrónica surge de forma relativamente temprana en España (ley 59/2003), precedido por el Real Decreto Ley 14/1999, de 17 de septiembre sobre firma electrónica, el cual incorporaba a su vez la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 1999, a través de la cual se establecía un marco comunitario para la firma electrónica. No obstante, la convocatoria de elecciones generales en el año 2000 supuso un parón en dicha iniciativa. En la misma exposición de motivos de la ley se indica que la falta de confianza de la ciudadanía en las comunicaciones telemáticas constituye una barrera al desarrollo de la sociedad de la información y en particular a la Administración y el comercio electrónicos⁶. Y para ello, se presenta la firma electrónica, que constituye «...un instrumento capaz de permitir una comprobación de la procedencia y de la integridad de los mensajes intercambiados a través de redes de telecomunicaciones ofreciendo las bases para evitar el repudio, si se adoptan las medidas oportunas basándose en fechas electrónicas». Para ello, los prestadores oficiales de servicios de certificación (Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Izenpe, Catcert, Agencia Tributaria, etc.) expiden los certificados electrónicos, comúnmente, a través de tarjetas electrónicas. El DNI electrónico podríamos decir que es la tarjeta electrónica más extendida; quizás, podría decirse debido a que cuenta con una “clientela cautiva”, ya que el DNI, en sí mismo, es un documento imprescindible para multitud de gestiones. Al mismo tiempo, tanto en el ámbito autonómico como local, han surgido otras tarjetas con certificación electrónica que añaden algún aspecto identitario concreto. Por ejemplo, en el caso del País Vasco, podemos señalar el despliegue (hoy en día paralizado) de la tarjeta sanitaria con usos ciudadanos (tarjeta ONA) que permite el acceso a diversos servicios de diferente carácter (declaración de la renta, cita médica, acceso instalaciones deportivas municipales, préstamos bibliotecarios, etc.). A su vez, algunos municipios crearon sus propias tarjetas ciudadanas (San Sebastián, Vitoria-Gasteiz, etc.), que “conviven” (¿compiten?) con las otras tarjetas de identificación electrónica señaladas. A ello, además, se añaden certificaciones como el Certificado Ceres para transacciones con la Administración General del Estado. Es importante, por tanto, preguntarnos sobre la pertinencia de tal variedad de tarjetas de identificación electrónica. ¿Puede esta circunstancia crear incertidumbre entre los ciudadanos y

⁵ Vid. El estudio etnográfico realizado por el Gobierno Vasco (2009): *Claves para afrontar la inclusión digital*. Allí se exponen algunos de estos temores por algunas de las personas entrevistadas.

⁶ Exposición de motivos de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

ciudadanas sobre cuál utilizar? ¿Cuál es la más adecuada? ¿Cuál es la de más fácil manejo?

En el cuestionario diseñado, dentro del marco de nuestra investigación sobre barreras al gobierno electrónico se ha preguntado a los expertos en temas de modernización y administración electrónica de todas las Comunidades Autónomas y a representantes de cada Comunidad Autónoma en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud sobre cuestiones relativas a la “privacidad y seguridad”. Es interesante valorar su peso así como el de los recursos que es necesario movilizar (materiales, personales, etc.) y que influyen en ello. También hay que tener en cuenta la influencia en la ciudadanía del conocimiento acerca de prácticas fraudulentas que se producen mediante los medios telemáticos.

Asimismo, otra cuestión que preocupa, es el escaso uso del eDNI, o DNI electrónico, ya que la mayor parte de la población opta por los medios convencionales en lugar de intentar aprovechar las potencialidades de disponer de firma electrónica. En el curso de la investigación podremos despejar algunas de estas cuestiones, al menos, desde el punto de vista de la percepción de los propios gestores TIC en las CCAA.

6. Escasa coordinación y rigidez organizativa: Barreras a la interoperabilidad

La última de las barreras apuntadas aquí se refiere a la interoperabilidad. Las formas emergentes de servicios públicos telemáticos y las nuevas formas de trabajo, a menudo cruzando las demarcaciones tradicionales entre organizaciones públicas y departamentos administrativos, también ofrecen la oportunidad de limitar el problema de las barreras geográficas. Las variantes en los regímenes legales, administrativos o regulativos de las diferentes jurisdicciones o administraciones públicas pueden inhibir, cuando no bloquear, los flujos de información y de servicios a través de los nuevos canales interconectados entre los diferentes gobiernos y Administraciones públicas. A este fenómeno en el que se analizan las relaciones inter-administrativas e inter-gubernamentales en el ámbito de las TIC e Internet se lo denomina interoperabilidad.

La interoperabilidad no es sólo una cuestión tecnológica. La capacidad para intercambiar datos y permitir la puesta en común de información y conocimiento no se refiere exclusivamente a la integración de redes, no hace referencia sólo al intercambio de datos entre sistemas, ni contempla simplemente una definición de tecnología. Se trata de una adición de todos esos factores considerando la existencia de legados de sistemas, de plataformas *hardware* y *software* instalados; es decir, parte de principios que tratan de la diversidad 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 (Guijarro, 2007). Este último aspecto implica la preocupación por el funcionamiento de los procesos de negocio o procesos de gobierno, como requisito previo a las soluciones técnicas.

La interoperabilidad se refiere a diferentes dimensiones de las interacciones entre las administraciones públicas. En general, se pueden diferenciar tres niveles de interoperabilidad (Criado 2009b): técnica, semántica y organizativa. La primera se refiere a todas las cuestiones técnicas (tecnologías, estándares, etc.) para garantizar que los componentes tecnológicos de los sistemas de información de las entidades participantes estén preparados para colaborar todos juntos. En este sentido, hay que insistir en que la interoperabilidad tecnológica no se restringe a las tecnologías dentro de la capa física de conexión (como, por ejemplo, los protocolos de red), sino que también abarca las tecnologías que ofrecen soporte a las capas organizativa y semántica. La segunda se refiere al significado en el uso de los datos y la información. Este tipo de interoperabilidad implica asegurar que el significado preciso de la

información sea comprendido adecuadamente por otra aplicación que no fue desarrollada con su mismo propósito, es decir, que habilita a los sistemas para combinar la información proveniente de otras fuentes y procesarla de una manera integrada y con el sentido correcto. La tercera hace referencia a la definición de los objetivos de los procesos y servicios de las organizaciones implicadas en la prestación de servicios telemáticos. En concreto, la interoperabilidad organizativa hace referencia a la colaboración de organizaciones que desean intercambiar información manteniendo diferentes estructuras internas de gobierno y procesos de negocio variados y a superar los obstáculos organizativos, así como ser capaz de integrar los flujos de procesos inter e intra-organizativamente.

Más recientemente, se ha empezado a hablar de la necesidad de establecer una estructura de gobernanza de la interoperabilidad. En concreto, esta cuestión se utiliza para identificar los acuerdos entre gobiernos y actores que participan en los procesos de interoperabilidad y la forma de alcanzarlos, incluyendo los espacios de diálogo donde se definen los acuerdos (Criado, 2009b). El propósito aquí es identificar y remover las potenciales barreras, incluyendo las legislativas, culturales y otras para agregar los servicios públicos y compartir información en contextos intergubernamentales. Un escenario para ejemplificar lo anterior sería aquel en el que varias instituciones públicas desean colaborar con el objetivo de agregar sus servicios telemáticos para mejorar la atención de las necesidades de la ciudadanía, por ejemplo, extendiendo entre ellas un enfoque centrado en hechos vitales: nacer, cambiar de domicilio, casarse, tener hijos, ir al médico, cambiar de trabajo, etc.

III.-INTEROPERABILIDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

1. Aspectos generales y evolución de la colaboración intergubernamental

A partir de la aprobación de la Constitución Española (CE) se hizo necesario redefinir el papel de los organismos creados e introducir la variable descentralizadora, al tiempo que funcional, con las administraciones autonómicas como nuevos actores. El funcionamiento de los instrumentos intergubernamentales para llevar a cabo esa colaboración puso de manifiesto unos niveles de consenso y conflicto político en las relaciones entre los diferentes niveles administrativos, sobre todo la administración central y las administraciones autonómicas, hecho que también tuvo una incidencia en la difusión de las innovaciones ligadas al eGobierno. Más recientemente, se han dado pasos más directos hacia el reconocimiento de la importancia de la interoperabilidad como una barrera decisiva para llevar adelante las principales promesas ligadas al eGobierno en España.

En 1990 apareció el primer organismo que actuó como referente inicial de la colaboración intergubernamental en el ámbito tecnológico. La *Comisión Nacional para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en el Campo de los Sistemas y Tecnologías de Información* (COAXI) tuvo como actividad principal la cooperación informática entre las administraciones públicas españolas (Criado, 2009a). Las actividades básicas de la COAXI facilitaron la promoción coordinada de las TIC mediante varias fórmulas, entre otras, el uso de sistemas y tecnologías de la información, la concreción de un marco de intercambio de experiencias y de información, el desarrollo de normas técnicas o el fomento de la formación del personal administrativo en este campo. En realidad, lo verdaderamente importante es que por vez primera todo ello se hizo dentro de un esquema en el que intervinieron conjuntamente los diferentes niveles político-administrativos del Estado. En todo caso, fue significativo que hubiera que esperar algo más de una década (tras la aprobación de la CE) para su creación.

En los años sucesivos, diferentes organismos y proyectos concretos supusieron un avance en la práctica de la colaboración intergubernamental en materia tecnológica. De forma progresiva, aunque lenta, se fueron consolidando espacios de encuentro entre las diferentes administraciones públicas españolas, lo que permitió encauzar en cierta medida un diálogo de experiencias desplegadas a nivel autonómico en materia tecnológica, teniendo en cuenta que durante esa etapa se produjeron importantes transferencias de la AGE, que significaron la asunción por parte de las administraciones de las CCAA de personal y recursos económicos, pero también tecnológicos, ligados a esas nuevas competencias. Por consiguiente, en este primer momento la cooperación estuvo muy marcada por los esquemas procedentes de la AGE, que había desarrollado una amplia experiencia previa internamente, por lo que planteó sus propias condiciones para el desarrollo inicial de la colaboración. Además, junto con los aspectos mencionados, la cooperación se concretó mediante un surtido de proyectos tecnológicos liderados por la AGE y compartidos en mayor o menor medida que, si bien en algunos casos fueron limitados conceptualmente y pertenecieron a la etapa previa a la generalización de Internet, al menos sentaron los pilares para que las diferentes administraciones pudieran interactuar en un terreno que precisó de una mínima concertación. En definitiva, todo ello permitió afirmar un liderazgo inicial de la AGE fundamentado en la legitimidad institucional derivada de la experiencia en el uso y difusión de las tecnologías de información durante las décadas precedentes, así como la situación inicial de la dimensión tecnológica dentro de las administraciones autonómicas en busca de modelos propios y una consolidación definitiva.

Durante los primeros años del nuevo siglo ha ido emergiendo una nueva perspectiva en materia de colaboración intergubernamental sobre eGobierno. Los llamamientos por la interoperabilidad en el nivel europeo y la creciente influencia de los mecanismos de colaboración de la UE, contrastaron con la trayectorias divergentes de las administraciones central y autonómicas en España, de manera que se abrió una nueva etapa de cooperación tecnológica dentro del Estado de las autonomías (Criado 2009a). Por un lado, las instituciones comunitarias ejercieron un cierto liderazgo con el establecimiento de un conjunto de recomendaciones para abordar de una vez por todas el problema de la cooperación entre los sectores públicos de los diferentes Estados miembros. Por otro lado, ante ese reto la AGE asumió la conveniencia de abandonar una trayectoria en la que la falta de entendimiento elevó el grado de aislamiento e incomunicación entre las administraciones públicas españolas, en un momento de profundización en el proceso de descentralización política. En ese sentido, los cambios en el gobierno central en marzo de 2004 abrieron una ventana de oportunidad para este nuevo enfoque (cambio de un gobierno del Partido Popular por el del PSOE).

Teniendo en cuenta el contexto europeo, la AGE promovió una nueva configuración institucional para la colaboración interna e intergubernamental en el ámbito de la eAdministración. El *Real Decreto 589/2005* estableció la reestructuración de los órganos colegiados responsables dentro del conjunto de la AGE, de manera que el original Consejo Superior de la Informática, se pasó a denominar definitivamente *Consejo Superior de Administración Electrónica (CSAE)*, imprimiendo a sus comisiones dependientes la nueva impronta de cooperación relanzada desde la UE. Se previó que el CSAE desarrollara su actividad en cuatro áreas principales para promover la cooperación intergubernamental y fomentar la interoperabilidad (Criado, 2009a): una primera de tipo político enfocada al establecimiento de directrices generales y emisión normativa sobre coordinación tecnológica y recursos humanos relacionados con las TIC. Una segunda dedicada a la organización de conferencias y actividades y la recopilación de material relativo a la eAdministración que desembocaría en la constitución de un observatorio sobre esta materia. Una tercera enfocada a la elaboración de medidas de seguridad sobre TIC en colaboración con el *Centro Criptológico Nacional del Centro Nacional de Inteligencia*. Y la más relevante

para el caso que nos ocupa, la función de cooperación informática entre las administraciones públicas españolas de todos los niveles.

Lo anterior abonó la alteración del enfoque estratégico anterior en torno a la colaboración con las administraciones autonómicas. El *Plan Conecta* contempló la aplicación del principio de cooperación y colaboración a través del establecimiento de una estrategia común y directrices tecnológicas compartidas, para facilitar la portabilidad de las aplicaciones y la interoperabilidad de los sistemas y transmisiones de datos. Institucionalmente, se creó una *Comisión Técnica Sectorial de Administración Electrónica* (AGE-CCAA, 11 de mayo de 2005), dentro de la *Conferencia Sectorial de Administración Pública*, para la puesta en marcha de servicios públicos inter-administrativos, con la pretensión de convertirse en un foro para el intercambio de ideas, estándares, tecnologías y proyectos orientados a garantizar la interoperabilidad y mejorar la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos (Criado, 2009a).

En concreto, se iniciaron proyectos con una importante implicación intergubernamental. Una de las actuaciones de mayor calado de cara al futuro fue presentada durante la inauguración de las jornadas sobre Administración Electrónica "Abrimos las 24 horas" (Gijón, 18 de enero de 2006). El *Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones* (SARA) se diseñó para facilitar la implementación real de la comunicación telemática entre las administraciones locales, autonómicas y central, así como una plataforma de intercambio de aplicaciones. De entrada, varias de las CCAA más representativas se adhirieron al proyecto (Andalucía, Asturias, Cataluña, Castilla-La Mancha, Madrid y País Vasco) (Criado, 2009a). La realidad volvió a poner sobre la mesa la necesidad de colaborar entre las administraciones públicas españolas e, ineludiblemente, con las europeas en materia tecnológica.

Por otro lado, en la *Ley 11/2007 de Acceso Electrónico* también se abordó el tema de la interoperabilidad, de manera que se planteó un título completo dedicado a la *cooperación entre administraciones para el impulso de la administración electrónica*. Dentro del Título IV de la *Ley de Acceso Electrónico* se dibujó, por un lado, un marco institucional de cooperación en materia de administración electrónica compuesto fundamentalmente por el mencionado *Comité Sectorial de eAdministración*; por otro lado, un esquema tecnológico de cooperación en materia de interoperabilidad de sistemas y aplicaciones, que se concretaría en un *Esquema Nacional de Interoperabilidad*, una *Red de Comunicaciones de las Administraciones Públicas Españolas* y una *Red Integrada de Atención al Ciudadano* (Red 060), cubriendo los diferentes aspectos relacionados con la materia, aunque dejando todavía entonces en el aire cómo se llevaría a cabo su concreción (Criado, 2009a; Gamero, 2009).

La aprobación del Real Decreto 4/2010, que regula el *Esquema Nacional de Interoperabilidad* (ENI) ha supuesto un paso adelante en este terreno. Esta norma ofrece un conjunto de criterios y recomendaciones tecnológicos para la conservación y estandarización de la información, así como los formatos y aplicaciones que las administraciones públicas deberán tener en cuenta cuando adopten decisiones que tengan impacto en los sistemas. El ENI también ha establecido las condiciones necesarias para asegurar un nivel adecuado de interacción entre las administraciones públicas. Uno de los aspectos a señalar del ENI se refiere al proceso de elaboración del mismo, en el que además de tenerse en cuenta numerosas fuentes y recursos procedentes de diferentes lugares y organismos de normalización, diferentes ministerios y organismos públicos de los diferentes niveles de gobierno tuvieron participación. A partir de este eje normativo se espera mejorar de una manera mucho más intensa la vertiente de la interoperabilidad en todo el sistema administrativo español, si bien es cierto que podemos encontrar diferentes sectoriales entre diferentes tipos de políticas.

2. Interoperabilidad en la política sanitaria

Uno de los ámbitos en los que la interoperabilidad ha estado más presente dentro del caso español se refiere a la política sanitaria. Sin entrar en el proceso de descentralización territorial del poder en el ámbito sanitario, lo que sí se puede decir es que cuando se completa el proceso de transferencias en el año 2001, uno de los problemas clave que se plantea entonces es cómo asegurar la cohesión del sistema. Por consiguiente, la política sanitaria española entra en una fase en las relaciones entre el nivel central de gobierno y las administraciones autonómicas que se convierte en decisivo, de manera que las TIC entran también a formar parte de esa dinámica intergubernamental.

Desde un plano organizativo, la entidad que articula las relaciones entre el Ministerio de Sanidad y los departamentos autonómicos encargados de la sanidad es el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS). Este organismo intergubernamental, que facilita las relaciones entre niveles administrativos se creó en 1987, cuenta con representantes de la Administración General del Estado (responsable del ministerio) y de las comunidades autónomas (responsables de las consejerías autonómicas y ciudades autónomas). Los acuerdos del CISNS se plasman a través de recomendaciones que se aprueban, en su caso, por consenso, de manera que los acuerdos de cooperación para llevar a cabo acciones sanitarias conjuntas se formalizan mediante convenios.

Todo ello está unido a la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que redefinió los fundamentos de las interacciones entre las administraciones españolas con competencias en materia sanitaria. De hecho, dentro de la misma se prevé la constitución entre las diferentes administraciones de comisiones y comités técnicos, la celebración de convenios y la elaboración de programas en común que se requieran para la mayor eficacia y rentabilidad de los servicios sanitarios, al amparo del CISNS (Colino y Parrado, 2009). Entre las comisiones y grupos de trabajo del CISNS, cabe destacar algunos, tales como el Comité Técnico Conjunto Mínimo Básico de Datos, la Comisión Científico-Técnica del SNS, la Comisión Permanente de Trasplantes, la Comisión Permanente de Aseguramiento, Financiación y Prestaciones, la Comisión Permanente de Farmacia, la Comisión de Salud Pública o la Comisión de Seguimiento del Fondo de Cohesión Sanitaria (CISNS, 2009). Muchas de ellas cuentan a su vez con grupos de trabajo y ponencias donde se trabaja a un nivel más técnico.

Lo anterior también dio pie a la creación de una Subcomisión de Sistemas de Información (SSI), en la que se han ido abordando los diferentes aspectos intergubernamentales relacionados con las TIC e Internet dentro de la política sanitaria española. A modo de ejemplo de las actividades de la SSI, el Ministerio de Sanidad trabaja desde el año 2006 para desarrollar un sistema común para el SNS que permita la interoperabilidad de los datos sanitarios de los ciudadanos que puedan existir en varias comunidades autónomas. Este proyecto se ha definido con el nombre de Historia Clínica Digital del SNS (HCDSNS), que tiene como objetivo básico posibilitar el acceso controlado a la información de un paciente desde cualquier punto asistencial del SNS, sin interferir en los sistemas propios de los servicios de salud y contando como único fin el estrictamente asistencial, siempre que así lo solicite el paciente (CISNS, 2008). En todo caso, las actuaciones ligadas a la interoperabilidad no se reducen a este ámbito concreto, sino que cuentan con una importante tradición en el intercambio de datos estadísticos.

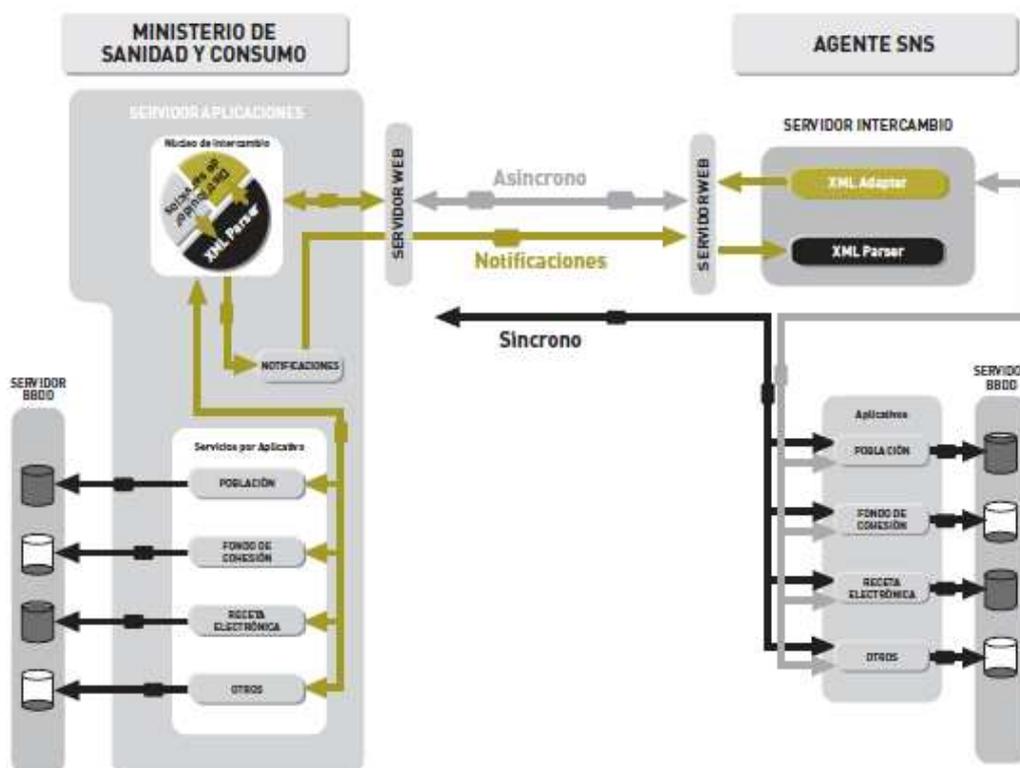
De forma complementaria, hay que subrayar que las actuaciones en materia de interoperabilidad dentro del Estado se encuentran sujetas a las iniciativas de la Unión Europea dentro del *Plan de Acción eHealth*. Este marco de actuación aprobado en 2004 ha permitido a las administraciones públicas españolas desarrollar la interoperabilidad mediante el trabajo en red entre organizaciones, ampliando su ámbito de acceso a la información y posibilitando el futuro intercambio de información dentro

del sistema administrativo europeo (Comisión Europea, 2004). En concreto, el Plan de Acción *eHealth* convirtió la interoperabilidad en una de sus prioridades, sobre todo, en lo concerniente a la identificación de pacientes y las historias clínicas. Actualmente, teniendo en cuenta la nueva estrategia *Europe 2020* (Comisión Europea, 2010b), se ha abierto un proceso consultivo de cara a la elaboración de una nueva agenda sanitaria europea.

Desde un punto de vista técnico, a partir del año 2003 también entraron en funcionamiento servicios web del Sistema Nacional de Salud (SNS). Estos servicios son los que fundamentan el intercambio de información para diferentes aspectos comunes, tales como la Base de Datos de Usuarios de Tarjeta Sanitaria, el Fondo de Cohesión y, progresivamente, otros que se puedan consolidar en el futuro. Los servicios del SNS son los que hacen efectiva la interoperabilidad en el ámbito sanitario con la integración de los sistemas de las administraciones autonómicas. Para ello se usan estándares de intercambio de datos a través de XML, lo que facilita la independencia de las plataformas y las aplicaciones. En otras palabras, sean cuales sean los sistemas que se utilizan en las administraciones implicadas se garantiza su interconexión a estos servicios comunes.

El Ministerio de Sanidad establece algunas características de lo que ha venido a llamar esquema de interoperabilidad en el ámbito sanitario (Ministerio de Sanidad, 2011). En primer lugar, la vertiente del núcleo central de servicios pone de relieve que el servidor del SNS está compuesto por ese núcleo para el tratamiento de mensajes y servicios específicos proporcionando la funcionalidad necesaria. El núcleo del SNS es un servidor centralizado, accesible a través de una intranet sanitaria, que permite el acceso al SNS a través de una red exclusiva y dedicada (ver Figura 1). El acceso de los sistemas cliente al SNS a través de esa red ofrece la garantía en cuanto a los niveles de servicio, el ancho de banda, el tiempo de respuesta y el incremento de la seguridad del sistema.

Figura 1. Servidor de intercambios del Sistema Nacional de Salud



Fuente: Ministerio de Sanidad (2011)

Por otro lado, el SNS no cuenta con usuarios físicos registrados en el sistema. Lo anterior significa que el intercambio de información se realiza siempre entre los servidores de los sistemas agente y el servidor central. La autenticación de los sistemas cliente (servicios de salud) se realiza mediante la utilización de certificados digitales X509v3. Éstos identifican a cada uno de los servidores que acceden al sistema y al servidor propio del SNS. Las aplicaciones instaladas oficialmente en los servidores de los servicios autonómicos de salud son las únicas responsables de generar el correspondiente mensaje XML.

En tercer lugar, la garantía de las comunicaciones entre los sistemas de cliente y el núcleo del SNS se logra con la encriptación mediante el protocolo SSL v3. Con ello se pretende una observancia completa de la privacidad de la información y la exposición de la misma a terceros no autorizados. De igual forma, todos los mensajes de intercambio entre el SNS y los sistemas de cliente van firmados digitalmente por el emisor y comprobados por el receptor. De esta manera, se logra una garantía de la integridad de los datos e información y del no repudio.

Otro aspecto clave desde el plano técnico se refiere a la independencia de las plataformas. La base de datos del SNS puede operar con cualquier sistema que sea capaz de generar, enviar, recibir y procesar mensajes XML. Al ser XML el estándar de intercambio, el sistema se encuentra preparado para una rápida integración con otras aplicaciones o sistemas que utilicen dicho estándar, no sólo en el ámbito nacional, sino europeo o mundial.

En quinto lugar, en cuanto a la integración de nuevos servicios, se realiza mediante la definición de nuevos mensajes XML, facilitando la prestación de nuevas funcionalidades a través de la reutilización de la plataforma existente. La definición de nuevos servicios en el SNS implica el desarrollo de los módulos de tratamiento de la información en los sistemas cliente: la generación del XML a partir de la información contenida en los sistemas y el tratamiento de los mensajes recibidos. Todo el núcleo de intercambio, la gestión de colas y mensajes y los procedimientos de localización y de seguridad forman parte del núcleo del SNS, no siendo necesario implementar elementos adicionales en los nuevos servicios.

Finalmente, queda la vertiente de la implementación de procedimientos de calidad, que se pueden establecer desde el nodo central. A modo de ejemplo, en el caso especial del servicio de tarjeta sanitaria, el SNS genera un código único de identificación para cada persona protegida, que es accesible desde todas las comunidades autónomas, posibilitando con ello la interoperabilidad de las diferentes tarjetas, al mismo tiempo que se mantienen los elementos particulares de cada una de ellas.

IV.-DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En esta ponencia referida a las barreras al gobierno electrónico nos hemos centrado en las siguientes cuestiones: La identificación de los tipos de barreras; el gran reto de la interoperabilidad; y la Interoperabilidad misma aplicada al ámbito de la política sanitaria. La interoperabilidad se ha convertido en una de las grandes prioridades de eGobierno español, dentro de un Estado altamente descentralizado. Lo anterior tiene una especial presencia en políticas públicas sectoriales como la sanitaria, en el que la necesidad de coordinación del sistema es altamente importante para garantizar una asistencia de calidad. A continuación, por tanto, señalaremos algunos puntos de debate:

1. Si bien se ha dado una voluminosa producción normativa en materia de gobierno electrónico, ello no quiere decir que el camino se haya allanado completamente ya que el desarrollo de la misma topa con numerosos escollos de todo tipo (personales, materiales, etc.). El mayor avance que podríamos señalar a este respecto es que lo que comenzó en términos voluntaristas en algunas administraciones públicas adquiere una dimensión normativa, positiva, y por tanto, exigible.
2. Las limitaciones económicas, financieras, no son nada despreciables sobre todo en la actual coyuntura de crisis económica y de crisis fiscal de los gobiernos. Ciertamente, las inversiones en TIC a corto plazo dificultan la visión de las ventajas a largo plazo respecto a los beneficios del gobierno electrónico. Esta es una tarea en la que se tienen que emplear los técnicos TIC para poder facilitar dicho proceso (identificación de retornos y de ventajas claras).
3. En cuanto a las barreras técnicas y de diseño consideramos que, por un lado, aún se detectan diseños inadecuados, incompatibilidades en el software y en el hardware que dificultan o entorpecen las relaciones entre las administraciones públicas, los ciudadanos/as y las empresas con una orientación más hacia las propias Administraciones públicas que hacia el exterior. Por otro lado, respecto a la accesibilidad se ha avanzado en cuanto a los estándares oficiales de acceso, incluso para personas con discapacidad.
4. Otro dato interesante lo constituye la diferenciación entre la oferta de servicios públicos electrónicos y el acceso (utilización) de los mismos. Aquí

confluyen dos factores importantes, por un lado, todo lo que atañe a la brecha digital (multidimensional) y por otro lado, la utilización real que se hace de dichos servicios, influenciada por percepciones relativas a la seguridad, confianza, etc.(existen numerosas tarjetas de identificación digital pero su uso es muy limitado). Actualmente el *gap* es tan grande que debilita la extensión y los argumentos a favor del gobierno electrónico.

5. Las transacciones de información y datos personales no solamente debe ser segura sino también parecerlo y, además, debe ser sencilla en su utilización. En el ámbito privado se ha avanzado mucho a este respecto. Hay que trasladar dicha confiabilidad al ámbito público y su utilización debe percibirse como algo natural, no como algo complicado o reservado para “unos pocos”.
6. La rigidez organizativa de las Administraciones públicas no es una cuestión que afecte exclusivamente al gobierno electrónico pero quizás es uno de los principales escollos de éste. Tradicionalmente, las administraciones públicas han sido muy celosas de su información y de sus procedimientos; ello choca claramente con la interoperabilidad administrativa, fundamental para que las Administraciones públicas estén interconectadas y puedan simplificar la vida a los ciudadanos y ciudadanas. Somos conscientes de que estas cuestiones que afectan a la cultura administrativa (secular) no pueden cambiarse por decreto pero va siendo hora de atajarlo eficazmente y sin más dilación.
7. Se han dado importantes pasos en el plano formal (institucional) para atajar el problema de la interoperabilidad en y entre las administraciones públicas (ej. Creación de la COAXI, el CSAE, etc.). Sin embargo, han sido proyectos concretos como *el Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones* (SARA) dentro del Plan conecta los que han conseguido avances reales a este respecto. Un colofón de todo ello es la aprobación del Real Decreto 4/2010, que regula en Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), el cual ofrece una serie de criterios y recomendaciones tecnológicas para la conservación y estandarización de la información en las Administraciones públicas.
8. Los avances en el plano institucional son significativos por lo que se refiere a la cuestión de la interoperabilidad en el ámbito sanitario (Consejo Interministerial del Sistema Nacional de Salud y los diferentes Comités generados a partir del mismo). Fruto de ello, nos encontramos con programas como el conocido *Historia clínica digital* que facilita información de un paciente desde cualquier punto asistencial; pero no es el único ya que las administraciones públicas colaboran en muchos otros aspectos relacionados con la interoperabilidad (el intercambio estadístico, por ejemplo).
9. En el plano técnico, el esquema de interoperabilidad en el ámbito sanitario definido por el Ministerio de Sanidad en 2011 entraña una detallada definición de los procedimientos tratando de responder a la propia complejidad del sistema sanitario del Estado autonómico. La cuestión a observar, sin embargo, es si realmente los mecanismos adoptados producen los efectos deseados resultando una comunicación efectiva entre los diferentes sistemas.

En resumen, consideramos un avance notable el poder identificar diferentes grupos de barreras; de este modo, se pueden instrumentalizar los mecanismos adecuados para atajarlas y beneficios claros y concretos para el avance el gobierno electrónico y para la mejora del funcionamiento del Sector Público, en general.

V.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AEVAL. (2011). *La Administración Pública a Juicio de los Ciudadanos. Satisfacción con los Servicios, Valoración del Gasto, Confianza en los Empleados Públicos y Actitudes hacia la e-Administración*. Madrid: Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.
- Cerrillo, A. (2007): *Administración electrónica*, Thomson-Aranzadi, Pamplona.
- CISNS. (2009). *Memoria de Actividades*. Madrid: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.
- CISNS. (2008). *Memoria de Actividades*. Madrid: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.
- Colino, César y Salvador Parrado. (2009). 'La Institucionalización de los Instrumentos de Relación entre Estado y CCAA'. En Arbós, Xavier, (ed.) *Las Relaciones Intergubernamentales en el Estado Autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d' Estudis Autònoms.
- Comisión Europea. (2004). *eHealth Action Plan*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea. (2010a). *A Digital Agenda for Europe*, Brussels: European Commission.
- Comisión Europea. (2010b). *The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to Promote Smart, Sustainable & Innovative Government*. Bruselas: Comisión Europea.
- Criado, J. Ignacio. (2009a). *Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Internet y las TIC en la Modernización de las Administraciones Públicas*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. Ignacio. (2009b) 'Gobierno Electrónico en Latinoamérica. Aproximación desde una Perspectiva Integubernamental'. *Estado, Gobierno y Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, 14: 9-35.
- Criado, J. Ignacio. y Carmen Navarro. (2010): "Treinta años de políticas de modernización administrativa en España. Entre la inercia burocrática y la innovación tecnológica en la Administración General del Estado (1978-2008)", En *Revista Vasca de Administración Pública* 86: 61-99.
Disponible:
<http://www.msc.es/organizacion/sns/servWebSNS/pdf/DipticoWeb.pdf>. Fecha de acceso: 1 de julio de 2011.
- Gamero, Eduardo. (2009). 'Interoperabilidad y Administración Electrónica'. *Revista de Administración Pública*, 179:291-332.
- Gujjarro, Luis. (2007). 'Interoperability Frameworks and Enterprise Architectures in e-Government Initiatives in Europe and the United States'. *Government Information Quarterly* 24 (1):89-101.
- Martínez Monje, Pedro Manuel y Mesa del Olmo, Adela (2010): "Digital divide and digital citizenship. Adapting the social policies to promote e-Inclusion", *10th European Conference on eGovernment*, National Centre for Taxation Studies, University of Limerick, Ireland, 17-18 June 2010. ISBN 978-1-906638-63-4 (CD).
- Ministerio de Sanidad. (2011). *Los Servicios Web del Sistema Nacional de Salud*. Madrid: Ministerio de Sanidad.
- Robles Morales, José Manuel; Torres Alberto, Cristobal y Molina Molina, Oscar (2010): "La brecha digital. Un análisis de las desigualdades tecnológicas en España", *Revista Sistema*, nº 218, sept 2010 (pp. 3-22).
- Sancho Royo, David (s/f):"La Administración electrónica: modelos", Materiales UOC, Postgrado en *Fundamentos de la Administración electrónica*. Curso 2010/2011.