

GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LATINOAMÉRICA.
APROXIMACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA
INTERGUBERNAMENTAL
E-GOVERNMENT IN LATIN AMERICA. AN APPROACH
FROM AN INTERGOVERNMENTAL PERSPECTIVE*

J. IGNACIO CRIADO
Universidad Autónoma de Madrid, España

RESUMEN

En diferentes contextos políticos se están desarrollando actuaciones coordinadas en materia administrativa tecnológica por diferentes países, tal y como se ha formulado en el ámbito latinoamericano a través de la *Carta Latinoamericana de Gobierno Electrónico* o el *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe*. En particular, el presente artículo analiza los esfuerzos realizados y las perspectivas de futuro de la colaboración entre los diferentes países de Latinoamérica para promover políticas y actuaciones conjuntas relacionadas con el eGobierno. La investigación toma como caso de contraste el análisis crítico de la europeización (europeanization), concepto que ha despertado un creciente interés en el ámbito de las ciencias sociales, teniendo en cuenta su aplicación en el ámbito europeo de acciones intergubernamentales en las políticas públicas, en general, y el eGobierno, en particular. Todo ello pretende facilitar el conocimiento acerca de los patrones inscritos en las actuaciones realizadas de manera concertada por los gobiernos de América Latina para la promoción del eGobierno, así como identificar aspectos concretos en los que incidir en el futuro, especialmente, en lo que corresponde a establecer prioridades sobre la gobernanza de la interoperabi-

* Este artículo es una versión revisada y ampliada de una ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, 4-7 de noviembre de 2008. Este trabajo ha contado con el apoyo de los proyectos *Barreras al Gobierno electrónico. El empleo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la Política Sanitaria Autonómica. Un enfoque desde las relaciones intergubernamentales*, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España (Ref. CSO2009-09169); así como *Internet y las TIC en la mejora de los gobiernos y administraciones centroamericanos*, financiado por el Banco de Santander-Centro de Estudios de América Latina (Universidad Autónoma de Madrid).

lidad. En definitiva, los resultados de este artículo reposicionan la cuestión de la interoperabilidad en una esfera de colaboración política e intergubernamental, más allá de una mera consideración de colaboración técnica entre diferentes agentes dentro del sector público.

PALABRAS CLAVE: Interoperabilidad, Gobierno Electrónico, Relaciones Intergubernamentales, Latinoamérica.

ABSTRACT

In different political contexts, several countries are now developing collaborative actions in technical issues within the public sector, as has been addressed in the Latin American context through the *Latin American eGovernment Chart (Carta Latinoamericana de Gobierno Electrónico)* or the *White Book of e-Government Interoperability for Latin America and the Caribbean*. In particular, this article analyses implemented policies and future prospects of cooperation between different Latin American countries to promote joint policies and actions in terms of eGovernment. The research contrasts the previous with a critical review of the so-called Europeanization, a concept of increasing interest in social sciences in view of its implementation in the European context of inter-governmental actions in public policies, in general, and e-Government, in particular. This aims to provide knowledge regarding the registered patterns of joint actions followed by Latin American countries in the promotion of eGovernment, as well as identifying concrete areas for future study, above all, as relates to setting priorities on governance interoperability in the public sector. In brief, the results of this article reposition the issue of interoperability in an area of policy and intergovernmental cooperation beyond a mere consideration of technical collaboration between different actors within the public sector.

KEYWORDS: Interoperability, eGovernment, Intergovernmental Relations, Latin America.

INTRODUCCIÓN

La reciente aprobación de la *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE)* ha planteado la necesidad de cooperación tecnológica entre los diferentes Estados como requisito indispensable para lograr avances sustantivos en la materia. En ese plano, se ha establecido que:

...los Estados deberán prepararse para la efectiva implantación del Gobierno Electrónico acometiendo las transformaciones organizativas que consideren ne-

cesarias, así como la progresiva implantación de sistemas, equipos y programas en las Administraciones Públicas. En tal sentido, es recomendable que los Estados: a. Reconozcan los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible, generando mecanismos de transferencia y sistemas de apoyo, para lo cual se requiere acordar nuevos marcos regulatorios" (CIGE, 2007, punto 23).

Este trabajo asume que el término interoperabilidad (entendida, al menos, como la propiedad mediante la cual sistemas heterogéneos pueden intercambiar información y procesos técnicos o datos) no es algo nuevo por completo, sino que ha estado presente, de una u otra manera, en los diferentes esfuerzos realizados por establecer un marco mínimo de cooperación en materia tecnológica entre las administraciones públicas, incluyendo las de diferentes Estados, desde varias décadas atrás. El conocimiento sobre algunos de los instrumentos que se han desarrollado en otros espacios de integración regional puede facilitar algunas ideas de interés en el ámbito latinoamericano de colaboración tecnológica (interoperabilidad), especialmente, teniendo en cuenta la variedad de sistemas administrativos, así como su diversidad económica, social, cultural y lingüística.

Este artículo analiza los esfuerzos realizados y las posibilidades de futuro en la esfera de colaboración entre gobiernos y administraciones públicas de los diferentes países latinoamericanos para promover políticas y actuaciones conjuntas relacionadas con el Gobierno electrónico (eGobierno). Particularmente, esa esfera de colaboración entre los gobiernos y administraciones públicas de Latinoamérica implica un nuevo ámbito de las relaciones intergubernamentales identificado con sus políticas de fomento de la innovación en la gestión pública a través del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), elemento de indudable valor para su inicial conformación y posterior consolidación. Por consiguiente, este trabajo toma como punto de contraste un análisis crítico del caso europeo, en concreto, las diferentes actuaciones llevadas a cabo por las instituciones comunitarias de la Unión Europea (UE) durante los últimos años para promover el eGobierno, desde una perspectiva conjunta en todos los niveles (local, regional y nacional), pero, fundamentalmente, entre países. Teniendo en cuenta esa aproximación, se dará cuenta de los avances desarrollados en el ámbito latinoamericano dentro de esta misma materia, con el objetivo final de determinar la situación actual del fenómeno y ofrecer determinadas conclusiones desde una perspectiva intergubernamental del eGobierno.

Si bien es cierto que varios estudios han dado cuenta de algunas de sus facetas en diferentes contextos, la literatura académica que aborda este objeto de estudio es relativamente escasa, teniendo en cuenta otros ámbitos

del Gobierno. A nivel internacional, se han publicado determinados trabajos que indagan la cuestión de la interoperabilidad desde un plano esencialmente tecnológico (Guijarro, 2007). Muy pocos son los que se acercan a ella teniendo en cuenta una perspectiva intergubernamental, que asuma la vertiente político-administrativa del problema o, al menos, tratando de encarar los orígenes de la colaboración tecnológica para identificar los patrones que están detrás de las dinámicas actuales de cooperación entre diferentes administraciones públicas (Alabau, 2004; Heeks, 2006; Leitner y Criado, 2005; Snellen, 1991). Menos todavía existe si se trata de considerar la cuestión teniendo en cuenta el escenario en Latinoamérica, de manera que esa es la intención de este trabajo, que analiza este espacio de integración regional de una manera particularizada.

Este artículo opera de la siguiente manera. En la siguiente sección se desarrolla el marco teórico-conceptual del trabajo, centrado en el fenómeno de la interoperabilidad y el término europeización de las políticas y administraciones públicas. La tercera sección se centra en un debate sobre las posibilidades de convergencia de los países latinoamericanos en el ámbito del eGobierno a través de la interoperabilidad, teniendo en cuenta las reflexiones derivadas de la experiencia europea en la materia. La cuarta sección se centra en subrayar una serie de puntos clave de futuro sobre la gobernanza de la interoperabilidad, con interés especial para el ámbito administrativo intergubernamental latinoamericano. Finalmente, la conclusión cierra el trabajo subrayando sus aspectos más sustantivos, y describiendo el potencial interés de este tema en el futuro, tanto desde una perspectiva política, como investigadora.

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS

El estudio del eGobierno se ha convertido en una de las cuestiones de mayor interés para los estudiosos de la modernización reciente del sector público, especialmente, en lo que respecta a la potencial colaboración entre las administraciones públicas. La adopción, uso y difusión de las TIC dentro de las organizaciones públicas ha sido una cuestión del máximo interés durante los últimos años, en los que varios estudios de revisión han puesto de relieve ese fenómeno, es decir, la abundante cantidad de trabajos que han aparecido en torno a este tema a lo largo de la última década, a un lado y otro del Atlántico, abordando diferentes problemas, con variadas metodologías y desde enfoques distintos (Calista y Melistky, 2007; Danziger y Andersen, 2002; Heeks y Bailur, 2006; Yildiz, 2007). En ellos se plantean muchas de

las fortalezas y debilidades de los estudios en torno al eGobierno a nivel internacional, así como los temas más relevantes en este ámbito, siendo uno de los más importantes la interoperabilidad.

De la colaboración tecnológica a la interoperabilidad

Como ya se ha apuntado, el término interoperabilidad no es algo completamente nuevo en el sector público, sino que ha estado presente, de una u otra manera, en los diferentes esfuerzos realizados por establecer un marco mínimo de cooperación en materia tecnológica. De hecho, se trataría de un problema que se sitúa en el origen de las TIC, ya que la comunicación entre sistemas requirió desde sus comienzos medios que compartieran unos protocolos y estándares comunes. A modo de ejemplo, y desde el punto de vista de las redes, Internet jugó un papel esencial porque se reconoció globalmente por todos los agentes involucrados en el desarrollo de la Sociedad de la Información, así como por todo tipo de tecnologías. Ante la necesidad de conectar ordenadores de diferentes clases, en 1983 se adoptó el protocolo TCP/IP (*Transmisión Control Protocol / Internetwork Protocol*), como estándar universal de comunicaciones (Castells, 2001). Así, en las diferentes capas de este protocolo se puede descubrir la evolución de la construcción de la infraestructura de comunicaciones de las administraciones públicas de Europa (Alabau, 1998).

Más recientemente se ha pretendido conceder un carácter más amplio al término interoperabilidad, para no recluirlo en el ámbito tecnológico, de manera que existen diferentes definiciones. Desde las instituciones de normalización internacionales, se ha realizado un esfuerzo por definir interoperabilidad, si bien desde una perspectiva limitada a datos e información, y pensando en su aprovechamiento para el sector privado:

Habilidad de dos o más redes, sistemas, aplicaciones, dispositivos o componentes para intercambiar información entre ellos y usar esa información intercambiada (CEN, CENELEC, ETSI y ANSI, agencias europeas y norteamericanas de estandarización, Conferencia sobre Interoperability: Key to International Business, celebrada en Varsovia, Polonia, 6-7 febrero, 2008).

El Gobierno australiano fue uno de los pioneros en plantear la problemática de la interoperabilidad, concretando su aproximación de la siguiente manera, en línea con lo anterior:

Habilidad de transferir y utilizar información de manera uniforme y suficiente entre varias organizaciones y sistemas de información (Gobierno de Australia, 2006).

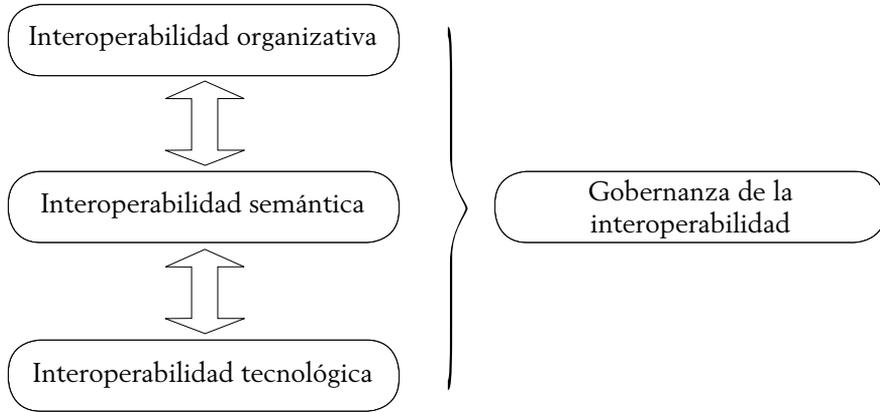
Desde las instituciones de la Unión Europea se puso de manifiesto, también con mucha rapidez, la necesidad de establecer un marco común de interoperabilidad, de manera que aquí se planteó lo siguiente:

Capacidad de los sistemas basados en el uso de las TIC y de los procesos de negocio o gobierno en que se basan para intercambiar datos y permitir la puesta en común de información y conocimiento (IDABC, 2004: 5).

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 (Poggi, 2008). 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. En ese plano, desde la UE se han diferenciado tres vertientes de la interoperabilidad en el ámbito de la eAdministración que permite integrar las diferentes dimensiones del fenómeno (IDABC, 2004).

- Interoperabilidad tecnológica. La interoperabilidad tecnológica 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.
- Interoperabilidad semántica. La semántica 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 comprendi-

GRÁFICO 1: TIPOS DE INTEROPERABILIDAD



Fuente: Adaptado de Comisión Europea (2007)

do 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. Por lo tanto, la interoperabilidad semántica constituye un prerequisite para una integración de los servicios, en diversas lenguas, y su puesta a disposición para el usuario final.

- Interoperabilidad organizativa. Este ámbito se refiere 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. El objetivo de la interoperabilidad organizativa es 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 definan los acuerdos. 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.

La integración regional del eGobierno: la europeización de políticas y administraciones públicas

Como se ha apuntado, uno de los aspectos clave en el desarrollo del eGobierno es la necesidad de colaboración entre los gobiernos y administraciones públicas, sobre todo, para la prestación de servicios públicos, especialmente, entre diferentes países. En ese sentido, la UE es un buen ejemplo acerca de la influencia ejercida por las instituciones comunitarias para promover políticas públicas en los Estados miembros, así como para lograr una cierta convergencia o aproximación en los resultados alcanzados por administraciones públicas con no pocas diferencias (Criado, 2009). En el caso concreto de la eAdministración, muchas administraciones de diferentes niveles de gobierno tendieron a reproducir algunos de los patrones más relevantes derivados de las variadas actuaciones definidas desde las instituciones comunitarias en esta materia. Ese mismo proceso de europeización reprodujo las pautas de funcionamiento presentes en torno a otro tipo de políticas públicas.

La aproximación concreta a la europeización de los sistemas administrativos y las políticas públicas ha sido el objeto de interés de diferentes autores. En este sentido, Radaelli (2003: 29) ha identificado el término “europeización” (europeanization) con procesos desarrollados desde las instituciones de la UE orientados a:

...la construcción, difusión e institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas, estilos, “maneras de hacer las cosas”, y normas y creencias comunes, que son primero definidos y consolidados en el proceso político-administrativo y de políticas públicas europeos y después se incorporan a la lógica del discurso doméstico, sus identidades, así como sus estructuras políticas y de definición de políticas públicas.

Este concepto operativo pone de relieve la importancia del cambio en la lógica del comportamiento político, de manera que la europeización supone un proceso de institucionalización en las administraciones de los Estados

miembros y en sus políticas públicas de determinadas lógicas de acción, valores, reglas, etc., definidas desde instancias comunes (comunitarias) a través de diversos mecanismos institucionales en ese ámbito tecnológico. Esto también estaría sucediendo en el ámbito de las políticas para el fomento del eGobierno.

Sin embargo, europeización no implica, necesariamente, convergencia o armonización, así como tampoco se ha de identificar de forma automática con integración política, puesto que hay una diferencia entre el proceso en sí y sus consecuencias, que no tienen porqué coincidir en todos los países y en todos los casos. En otras palabras, la europeización implica que los gobiernos y administraciones públicas se ven sometidas a la presión de las instituciones comunitarias para que actúen de una determinada manera que proyecte unas ideas, valores, propuestas, etc., previamente identificados por ellas, teniendo en cuenta que sus competencias son muy reducidas en determinados sectores de políticas (Knill, 2001), como es el caso de la modernización del sector público y la incorporación de herramientas de innovación de la gestión pública, lo que aproxima la situación al caso latinoamericano. Esto último es importante, puesto que a pesar de ello las instituciones comunes de la UE han desarrollado algunos instrumentos para poder hablar de una cierta colaboración (europeización) en las políticas públicas para el fomento del eGobierno.

Siguiendo a Kassim (2003) y Knill y Lehmkuhl (2002), se puede esbozar un conjunto de mecanismos diferentes a través de los cuales se desarrollan procesos de europeización. De manera general, habría que distinguir, por un lado, mecanismos verticales más rígidos (hard), que parecen delimitar claramente el nivel europeo (donde se definen los procesos) y el nivel doméstico, donde las políticas públicas se han de metabolizar. En estos casos, la UE presenta un modelo propio en torno a una política pública, se producen presiones adaptativas en las administraciones de los Estados miembros, a través de coerción o mimetismo, tal y como se pone de manifiesto en nuevas políticas regulativas, como la política de protección a los consumidores, las políticas ambientales, la política migratoria o la política de higiene y seguridad en el trabajo. Por contraste, los mecanismos horizontales más suaves (soft) dibujan la europeización como un proceso donde no hay presión para conformar modelos europeos de políticas públicas. Los mecanismos horizontales implican formas de ajuste a las propuestas europeas basadas en el mercado o en determinados patrones de socialización, es decir, mientras los mecanismos verticales se basan en presión adaptativa (adaptive pressure), los mecanismos horizontales conllevan diferentes formas de enmarcar las políticas públicas (framing). La conformación del eGobierno ha sido uno de los ámbitos donde

las instituciones de la UE han intentado promover una creciente influencia en los sectores públicos de los diferentes países miembros a través de este último tipo de mecanismos (Arrowsmith *et al.*, 2004; Borrás y Jacobsson, 2004), todos ellos estableciendo un modelo de gobernanza denominado Método Abierto de Coordinación (MAC)¹.

El flujo de ideas en la política europea de sociedad de la información

Las instituciones comunitarias, al menos inicialmente, más que entender la eAdministración como una manera de modernizar las administraciones públicas de los Estados miembros, plantearon su progreso como otra vía más para generar nuevos servicios y aplicaciones dedicados al fomento de la iniciativa privada en la esfera de la economía en la SI. En los años noventa del siglo anterior, desde la UE se promovió la idea de que la generalización de las TIC e Internet constituía la base sobre la que asentar la SI (Alabau, 2004). Así lo entendieron los dirigentes de los países europeos considerando que “en la SI el acceso a la información y los activos intangibles, fundamentalmente el capital humano, son los elementos clave de la acumulación de riqueza y bienestar” (Comisión Europea, 1993: 5). Por ello, convirtieron en uno de sus principales objetivos la plena implantación de la SI dentro de los Estados miembros de la UE. En todo caso, los orígenes de dicho proceso se situaron en un contexto caracterizado por la pretensión de liberalizar el sector de las telecomunicaciones, algo que se llevó a efecto a finales de la década de 1990,

¹ El MAC se especificó ya en el Consejo Europeo de 2000 e implica lo siguiente (Comisión Europea, 2000: 10): “Este método, destinado a facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros, supone:

- establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios específicos para lograr los objetivos que se fijen a corto, medio y largo plazo;
- establecer, cuando proceda, indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos cotejados con los mejores que existan y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas;
- plasmar estas directrices europeas en medidas de política nacional y regional, estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados, sin perder de vista las diferencias nacionales y regionales;
- organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo.

Se aplicará un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración. La Comisión Europea, en conexión con distintos suministradores y usuarios, como los interlocutores sociales, las empresas y las ONG, elaborará un método de evaluación comparativa de las prácticas idóneas para la gestión del cambio”.

reforzando una visión según la cual el sector privado era el único que debía liderar las iniciativas encaminadas a la promoción de las telecomunicaciones europeas, incluyendo las relacionadas con las entidades gubernamentales.

Definiendo una esfera de gobernanza del eGobierno

Uno de los pilares que sustentaron el intento de ejercer liderazgo de las instituciones europeas en el ámbito del eGobierno, fue la progresiva consolidación de una estructura de gobernanza comandada por una dimensión organizativa interna asociada a su desarrollo. Desde el punto de vista de la coordinación interna, en un estudio realizado durante la Presidencia española del primer semestre de 2002 ya se abordó la cuestión identificando las dificultades asociadas a la existencia de diferentes grupos de trabajo, programas, etc., en torno al eGobierno dentro de las instancias comunitarias (Comisión Europea, 2002b: 47). Lo anterior puso de relieve que la UE había generado una disparidad de actores y unidades ligados a la regulación, financiación y gestión de los programas relacionados con el eGobierno (Criado, 2009). Más recientemente, se ha apuntado que, pese a que la Comisión² o el Consejo³

² La Comisión Europea fue el agente central en el desarrollo del eGobierno en la UE, y dentro de ella se crearon una serie de unidades para la gestión de los programas bajo su control. La articulación de las unidades encargadas de los programas que abordaron la relación entre las TIC y las administraciones públicas desempeñó un papel clave en la vertebración del eGobierno europeo, ya que sirvió de modelo o bien reforzó la organización dentro de las propias administraciones de los Estados miembros. En general, dicha estructura organizativa adoleció de una unidad específica encargada de diseñar e implantar las actuaciones y los programas de forma conjunta, por lo que la dispersión fue la nota predominante, algo que también se evidenció en algunas administraciones centrales de los Estados miembros (Comisión Europea, 2005b). De manera concreta, el eGobierno se abrió espacio como un ámbito más, si bien con notable peso, dentro de la Dirección General de Sociedad de la Información, en las unidades encargadas de la gestión de las iniciativas eEurope y los programas eTEN, IST y eContent, ámbitos éstos últimos que formaron parte de la Política de Redes Trans-europeas, la Política de Investigación y Desarrollo Tecnológico y la Política Industrial de la UE, respectivamente. Por su parte, el programa IDA se integró dentro de la Dirección General de Empresa, como una parte de la Política Industrial de la UE, mientras los fondos FEDER, utilizados en parte para financiar proyectos de eAdministración y gestionados por la Dirección General de Política Regional, estuvieron adscritos a la Política de Cohesión Económica y Social. En suma, la gestión de las actuaciones sobre eAdministración dentro de la Comisión Europea se articuló en torno a varias unidades muy diferentes entre sí, con plazos temporales de implementación específicos, así como una regulación variada, lo que conllevó dificultades para alcanzar una mínima coordinación entre ellas, más allá de la voluntad para lograrla que emanó de diferentes instancias comunitarias (Comisión Europea, 2003a). En todo caso, la Comisión Europea no ha sido el único agente de interés en este ámbito.

³ El Consejo Europeo también formó parte de la estructura organizativa de la UE para fomentar el eGobierno, de manera más o menos formal y directa, a través de dos grupos de

han tenido un papel decisivo en la europeización del eGobierno, también la variedad de instancias para liderar la gobernanza de esta cuestión, a veces, dificultan su coordinación interna e impiden la consolidación de una política coherente en este ámbito.

Hacia un marco estratégico común sobre eGobierno

Desde finales de la década de los noventa del siglo pasado, la integración de la estrategia de eGobierno dentro de las políticas para el desarrollo de la SI fue un rasgo distintivo de la UE. Durante los primeros momentos de la nueva Comisión presidida por Romano Prodi (diciembre de 1999) se hizo pública una Comunicación titulada *eEurope*. Una Sociedad de la Información para Todos, de manera que en el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa de marzo de 2000 se concretó la visión de convertir a la UE “en la economía basada en el conocimiento más dinámica del mundo en el año 2010” (Comisión Europea, 2000: 1). Las orientaciones generales de Lisboa fueron luego desarrolladas y ampliadas por el *Plan de Acción eEurope 2002 (eEurope 2002)*, aprobado en el Consejo Europeo de Santa María de Feira en junio de 2000, así como en el *Plan de Acción eEurope 2005 (eEurope 2005)*, finalmente aprobado en el Consejo Europeo de Sevilla en junio de 2002. Junto a ello, con el objetivo de reactivar la *Estrategia de Lisboa*, la Comisión propuso en junio de 2005, a instancias del Consejo Europeo de primavera, un nuevo marco estratégico para el desarrollo de la SI. *iEurope 2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo (iEurope 2010)* se puso en línea con las iniciativas anteriores en materia de SI, aunque con un mayor

trabajo. Por un lado, el Grupo de Trabajo de Sociedad de la Información, dependiente del Consejo de Ministros de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información, estuvo ligado a los distintos ámbitos de implantación de las iniciativas eEurope. En general, este grupo de trabajo se centró en cuestiones más generales relativas al fomento de la SI europea, dentro de las cuales también se halló la eAdministración, primordialmente como un ámbito más de utilización de las telecomunicaciones, lo que puso de manifiesto el perfil predominantemente tecnológico de sus propuestas. Por otro lado, el Grupo de Trabajo de Administración Electrónica se encargó de promover determinadas actuaciones y adoptar algunas resoluciones, en cierta medida, para contrarrestar el creciente poder del anterior. Este grupo de trabajo desplegó tres objetivos genéricos: a) establecer un instrumento de seguimiento de acciones tomadas por cada Estado miembro en el campo de los servicios públicos electrónicos; b) reflexionar sobre los indicadores de eAdministración; y c) analizar el impacto de las tecnologías en la organización y la calidad del trabajo de las administraciones públicas, así como proponer medidas para optimizar el uso de las TIC. En este caso, por primera se puso de manifiesto un interés por parte de sectores de burócratas de perfil no tecnológico respecto al papel de las TIC dentro de las administraciones públicas, aunque la orientación estratégica de los programas europeos relacionados con la materia se nutria mayoritariamente de la perspectiva alternativa.

peso de las cuestiones relacionadas con el crecimiento sostenible y la calidad de vida y sus interacciones crecientes con las TICs y la gobernanza pública. Los siguientes pasos en la materia, dentro de las declaraciones ministeriales sobre eGobierno, así como el *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010. Acelerar la Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos (Administración Electrónica i2010)* aprobado en abril de 2006, se han orientado a fijar un marco general de actuaciones, con metas e indicadores de desempeño (Comisión Europea, 2006b). Por ejemplo, la orientación vislumbrada en la estrategia de eGobierno estuvo ligada al objetivo del refuerzo de la participación y de la adopción de decisiones democráticas en Europa, redefiniendo sus orientaciones principales hacia aspectos con una mayor dimensión política.

Programas europeos relacionados con las TIC en el sector público

Varios programas europeos apoyaron las interacciones entre las TIC y las administraciones públicas, ya desde los primeros años noventa del siglo anterior. En concreto, tres programas: IDA (ahora convertido en IDABC), TEN (ahora eTEN) e IST, que estuvieron relacionados de manera directa con el despliegue de aplicaciones y servicios tecnológicos, así como otro programa adscrito a la explotación de información pública (Content), desarrollaron elementos subrayables en referencia a la conformación del eGobierno desde la vertiente comunitaria y con impacto en las administraciones y las políticas públicas de los Estados miembros (Criado, 2009). En concreto, estos programas dieron contenido normativo, presupuestario y orgánico a las actuaciones definidas en los diferentes documentos y formulaciones estratégicas comunitarias antes analizadas.

Benchmarking inter-administrativo de alcance europeo

Finalmente, sin suponer obligación alguna para las administraciones nacionales, la UE también desarrolló otros instrumentos concretos de colaboración centrados en consolidar un efecto demostración y permitir el despliegue de patrones de actuación comunes en torno al eGobierno dentro de los Estados europeos y, en mucha menor medida, ir alterando los procesos de gobernanza ligados a ella. Como se previó en el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa en el año 2000, entre las herramientas empleadas destacó la creación de indicadores específicos de evaluación sobre la evolución del proceso de implantación. Los indicadores sobre el avance del eGobierno se centraron casi exclusivamente en el progreso de los servicios públicos electrónicos (Cap Gemini Ernst y Young, 2001, 2006). Además, se creó una herramienta

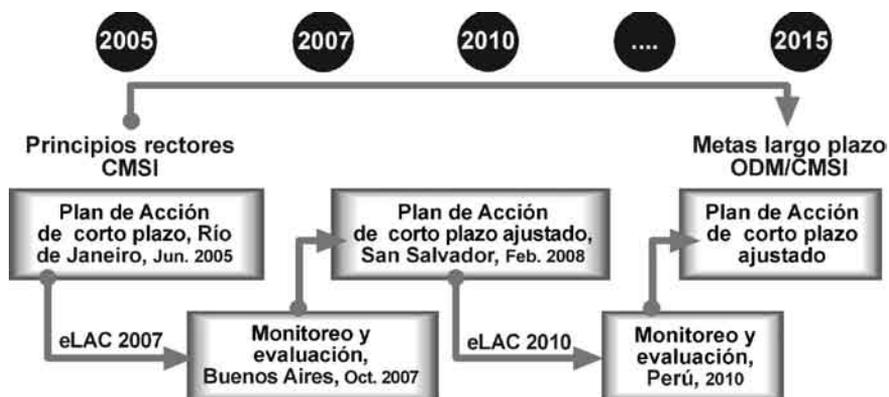
de información referencial sobre cuestiones y evoluciones relacionadas con eGobierno europeo, al constituirse el eGovernment Observatory, y se insistió en la difusión e intercambio de buenas prácticas (benchmarking), de manera que este afán desembocó en la creación del Good Practice Framework (GPF). Por otra parte, la Comisión intentó otorgar un reconocimiento oficial a las mejores experiencias europeas, por lo que estableció los eEurope Awards for eGovernment (Comisión Europea, 2002a; eGovernment Unit, 2005; Leitner, 2003; Leitner y Criado, 2006), planteando como algo esencial la implementación conjunta de servicios públicos telemáticos pan-europeos. Finalmente, la cooperación pan-europea para la integración de servicios se concretó en la idea de interoperabilidad, un ámbito en el que las instituciones comunitarias fueron muy activas. En ese plano, en 2004 se publicó la versión 1.0 del Marco Europeo de Interoperabilidad para servicios de eAdministración pan-europeos, en el que se sentaron las bases del término interoperabilidad, siendo más reciente la aparición (septiembre de 2008) de una versión 2.0 para su discusión pública, generándose varios documentos de avance todavía no cerrados.

HACIA LA INTEROPERABILIDAD EN EL ESPACIO ADMINISTRATIVO LATINOAMERICANO

La aproximación al proceso de europeización de las políticas de eGobierno permite abordar ahora una serie de reflexiones y abrir el debate sobre las posibilidades para explorar una convergencia en los países latinoamericanos, a partir de la interoperabilidad. De entrada, resulta evidente que muchos de los planteamientos realizados en torno al caso europeo no son exportables a la realidad latinoamericana, teniendo en cuenta las diferencias entre ambos contextos y, muy especialmente, el carácter singular del proceso de integración representado por la UE. Sin embargo, algunas de las pautas identificadas en el proceso de europeización del eGobierno sí pueden proporcionar algunas buenas ideas para el ámbito latinoamericano. Todo ello, teniendo en cuenta que durante los últimos años se ha ido desarrollando una voluntad de cooperación entre diferentes gobiernos de la región en la esfera del eGobierno, lo que se va concretando, progresivamente, en determinados hitos de interés. En esta sección se plantean los aspectos mencionados de una manera más detallada, teniendo en cuenta que su aplicabilidad de cara al trabajo futuro implica la necesidad de articular de la forma más coherente posible una gobernanza de la interoperabilidad entre todos los países latinoamericanos, para lo cual han de apuntarse algunas cuestiones de interés.

Durante los últimos años ha aumentado la actividad de los gobiernos latinoamericanos para lograr una mayor cooperación en el desarrollo del eGobierno. En efecto, una de las conclusiones que se han extraído de los desarrollos recientes en el ámbito tecnológico de las administraciones públicas es la necesidad de promover la colaboración entre los diferentes países de la región. En ese sentido, de la misma manera que en otros contextos, las primeras ideas en torno a la colaboración en esta materia derivaron de propuestas conjuntas para el fomento de la Sociedad de la Información. En concreto, el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC) quizá sea la iniciativa más ambiciosa en la materia.

GRÁFICO 2: DIAGRAMA DE TIEMPOS DE LA ESTRATEGIA eLAC



Fuente: <http://www.eclac.org/socinfo/elac/>

Actualmente, se encuentra en vigor la segunda versión del plan de acción, denominado eLAC 2010. Dentro de esta actuación conjunta, promovida por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y apoyada por la Comisión Europea, se pretende integrar a todos los actores de la región, así como los potenciales cooperantes internacionales, para desarrollar una serie de objetivos colectivos, recogidos dentro del Compromiso de San Salvador (6-8 febrero de 2008). Con una perspectiva regional este documento afirma que:

...teniendo en cuenta la heterogeneidad existente entre los países de la región en términos de capacidades, los países de América Latina y el Caribe, a la luz de sus políticas y prioridades nacionales y de conformidad con sus marcos legales,

se comprometen a implementar las siguientes medidas a fin de que los objetivos propuestos registren resultados cuantificables y verificables superiores al año 2007 para el año 2010. Las metas expresarán valores medios para la región y no para países (p. 4).

De hecho, dentro del documento se establecieron una serie de indicadores de medida que, al menos inicialmente, permitieron concretar compromisos compartidos, si bien la implementación se hizo depender de los gobiernos y administraciones de cada país.

En el plano concreto del sector público, esos compromisos se han planteado no sin una cierta ambición. En particular, se han definido actuaciones relacionadas con la mejora del entorno, la promoción del acceso, la potenciación de las capacidades, así como la concreción de nuevas aplicaciones y contenidos para mejorar la gestión pública a través de las TIC. Particularmente, las cuestiones de acceso ponen de manifiesto la voluntad de colaboración tecnológica entre las administraciones públicas, de hecho se pretende fomentar la interacción entre las administraciones públicas a través de Internet, especialmente, las de carácter local, así como promover un enfoque de ventanilla única para realizar las transacciones telemáticas con los ciudadanos, de forma que las diferentes administraciones logren estar interconectadas (VV.AA, 2007). En todo caso, los Estados signatarios son totalmente soberanos y libres para articular las medidas que faciliten el cumplimiento de los objetivos señalados en esta estrategia.

Teniendo en cuenta el impulso de las iniciativas eLAC, en el plano de la cooperación tecnológica entre las administraciones públicas se han desarrollado también otros logros regionales de interés. En concreto, eLAC 2007, en la meta 15 correspondiente a eGobierno, estableció la importancia de “crear y/o fortalecer medios de intercambio sobre servicios de gobierno electrónico, tales como la Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe (RedGEALC)”. La RedGEALC integra más de 60 líderes gubernamentales que representan a 31 países de la región, y surgió a raíz de una iniciativa del Gobierno de Chile, apoyada por el equipo de Innovaciones y Alianzas para el Desarrollo de la SEDI/OEA (Organización de Estados Americanos) y el Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA). En 2005, efectuó actividades incorporando a los miembros del Caribe, y, en 2006, todas las iniciativas de la red tienen como participantes a países tanto de América Latina como del Caribe. Lo importante es que esta Red se creó con la voluntad de promover un ámbito de intercambio de conocimiento, expertos y soluciones en todos los temas relacionados con el eGobierno, con el fin de facilitar la colaboración y el esfuerzo compartido entre los gobiernos de la región.

Uno de los aspectos donde más ha incidido la RedGEALC se refiere al desarrollo de la interoperabilidad. Ese interés quedó reflejado en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CIGE), aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Pucón, Chile, 31 de mayo-1 de julio):

El Gobierno Electrónico constituye la oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre Administraciones Públicas. Por ello los Estados deberán tomar en consideración la necesaria interoperabilidad de las comunicaciones y servicios que hacen posible el Gobierno Electrónico. A esos efectos dispondrán las medidas necesarias, para que todas las Administraciones Públicas, cualquiera que sea su nivel y con independencia del respeto a su autonomía, establezcan sistemas que sean interoperables.

(Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, 2007, punto 24).

En ese sentido, la RedGEALC ha liderado, junto a otros actores involucrados en la cuestión como CEPAL, la OEA, el BID e ICA, dos documentos que sintetizan la estrategia de los países de la región en materia de interoperabilidad. Por un lado, *La Intranet Gubernamental como elemento clave de la interoperabilidad* (GEALC, 2007), de agosto de 2007. Por otro lado, el *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno electrónico para América Latina y el Caribe* (VV.AA., 2007), disponible en su versión 3.0 en septiembre de 2007. De ambos documentos se pueden extraer algunas ideas que son decisivas en lo que respecta a la futura evolución de la interoperabilidad en la región.

Primero, existe una clara conciencia de la importancia que tiene este tema para el desarrollo conjunto de las administraciones públicas latinoamericanas. Si bien existe un reconocimiento de la variedad de capacidades, prioridades, políticas, etc., a nivel de cada país, al mismo tiempo se pone el acento en el potencial de la interoperabilidad para alcanzar una cierta convergencia. Esa misma idea la ha recogido la CIGE de la siguiente manera:

Los Estados iberoamericanos deberían fomentar en la mayor medida posible acuerdos entre sí para que la interoperabilidad de los servicios y sistemas no se reduzca al ámbito de cada Estado, sino que desde el principio comprenda a todos los Estados de modo que el acceso al Gobierno Electrónico se haga de manera más o menos conjunta como Región, potenciando así las sinergias que se seguirán de un acceso lo más amplio posible, simultáneo y sostenido de todos los países iberoamericanos a la sociedad de la información y el conocimiento y con especial precaución acerca de la obsolescencia de las diversas ofertas tecnológicas. En especial

se tratará de lograr un estándar común de interoperabilidad entre todos los países iberoamericanos (Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, punto 25).

En otro orden de cosas, los documentos mencionados han seguido muy de cerca las actividades de la UE en la materia. En concreto, en ambos se reproduce el concepto de interoperabilidad elaborado por las instituciones comunitarias, que se ha convertido en un cierto estándar internacional (IDABC, 2004: 5). De hecho, se comparte la visión de que 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. En ese plano, desde la UE se han diferenciado tres vertientes de la interoperabilidad en el ámbito del eGobierno, que permiten integrar las diferentes dimensiones del fenómeno, tal y como se ha planteado más arriba. Esos tres tipos también se han incorporado al discurso predominante dentro de la Región.

Otra de las cuestiones de mayor interés referentes al caso europeo se refiere a las dinámicas de colaboración que se han identificado y su posible aplicación al ámbito latinoamericano. Como se ha puesto de manifiesto a través del Método Abierto de Coordinación, la voluntad para llevar adelante la interoperabilidad en el ámbito del eGobierno se ha fundamentado en la total descentralización de las actuaciones en las administraciones de los países miembros, que actúan cooperativamente, más allá de presiones adaptativas o normativas. En concreto, asumir esta lógica de acción conjunta supondría establecer calendarios comunes para lograr objetivos a alcanzar a corto, medio y largo plazo, 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. Todo ello se tendría que aplicar con un planteamiento descentralizado y en conexión con los actores, interlocutores sociales, empresas, ONG, etc., relevantes en cada caso. En este sentido, los avances que realiza el *Libro Blanco* (VV.AA., 2007) son significativos, si bien todavía incipientes.

La atención al caso europeo también puede ser relevante en términos de la variedad en el desarrollo tecnológico, económico, idiomática, cultural, así como diversidad de sistemas administrativos de los actuales países miembros. De una parte, esta situación encierra ciertos paralelismos con el ámbito latinoamericano y, de otra, resulta uno de los incentivos más decisivos para caminar hacia la interoperabilidad. En el caso europeo la cobertura institu-

cional de la UE ofrece el espacio adecuado para la cooperación, algo que no está tan claro en el ámbito latinoamericano. De hecho, el *Libro Blanco* evidencia quizá una excesiva dispersión de esfuerzos en el ámbito del fomento del eGobierno y la interoperabilidad en la región, liderados por diferentes instituciones pero sin terminar de desplegar un espacio de intercambio legitimado colectivamente. Al final del documento se demanda construir algún mecanismo de diálogo y concertación más concreto y aceptado por todos los agentes en presencia (VV.AA., 2007: 29): “es necesario establecer un espacio de coordinación general mediante el cual los gobiernos de los países participantes aseguren la coordinación y el enlace entre los diferentes espacios de diálogo que se definan”. Este quizás será uno de los aspectos más difíciles de lograr en los próximos tiempos.

Otro de los temas que se ha adoptado del entorno internacional se refiere a la, quizás excesiva, importancia concedida a los servicios públicos telemáticos en el eGobierno. Una de las cuestiones que se han señalado en torno al desarrollo del eGobierno a nivel internacional y, en concreto, dentro del ámbito europeo, se refiere a la casi exclusiva atención a temas de interés para mejorar la prestación de servicios públicos a través de Internet, impidiendo el acceso de otro tipo de temas a esa agenda de modernización administrativa. En concreto, habría que plantearse la alternativa entre una interoperabilidad orientada casi exclusivamente a aumentar la eficiencia o eficacia de los servicios públicos y la dimensión de consumidores de los individuos, y una interoperabilidad con una clara orientación hacia el fortalecimiento institucional, la protección de la privacidad, el incremento de la transparencia, el fomento de la participación o el robustecimiento de la dimensión ciudadana de las personas. No resulta del todo esperanzador que el *Libro Blanco* (VV. AA., 2007: 32 y ss.) haya incorporado casi miméticamente la visión economicista del fenómeno que inspira una parte no pequeña de las actuaciones europeas en la materia.

Junto a lo anterior, hay que subrayar la importancia del hecho de que el eGobierno va accediendo con fuerza a la agenda de modernización administrativa dentro de los países latinoamericanos y que la interoperabilidad se considera una manera de lograr una cierta convergencia en las actuaciones formuladas. En efecto, la interoperabilidad entre las administraciones públicas se ha convertido en una vía para expandir el potencial del eGobierno, generalmente reclusa en una sola organización o un solo país. La interoperabilidad llama la atención sobre todo lo contrario, es decir, facilitar la comunicación entre diferentes agencias o unidades de una administración, así como entre administraciones de diferentes niveles de gobierno e, incluso, de países distintos. Las páginas anteriores han puesto de manifiesto un incipien-

te y firme interés en torno a esta cuestión dentro del ámbito latinoamericano, en cierta medida influido por algunas de las actuaciones más destacadas entre las desarrolladas en otros contextos, queda ahora plantearse cómo articular ese ámbito desde una perspectiva de gobernanza del proceso.

DEBATE SOBRE ALGUNOS PUNTOS CRÍTICOS PARA EL DESARROLLO DE LA GOBERNANZA DE LA INTEROPERABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Dicho todo lo anterior, en este apartado se pretenden ofrecer algunos puntos para una agenda de trabajo futuro acerca de la gobernanza de la interoperabilidad, considerando los aspectos analizados más arriba y adoptando una visión pragmática sobre qué cuestiones tener en cuenta de cara a un desarrollo común desde una perspectiva regional. En términos generales, el mencionado texto del GEALC realizó escasas apreciaciones acerca de la importancia de la denominada allí interoperabilidad transfronteriza (GEALC, 2007, capítulo VII), mientras el *Libro Blanco* (VV.AA., 2007) planteó un itinerario hacia la interoperabilidad de gobierno electrónico en el que sí se esbozaron ya algunos aspectos que merece la pena conocer sobre qué hacer en torno a esta cuestión en términos metodológicos⁴. En los siguientes párrafos se plantean varios ámbitos críticos a considerar en torno a cómo articular la gobernanza de la interoperabilidad, que se consideran entre los más importantes a la hora de promover una perspectiva regional sobre este tema y que, en última instancia, sitúan la cuestión en el plano de las decisiones en que se mueven los políticos responsables de esta cuestión dentro de cada uno de los gobiernos y las administraciones públicas participantes en este tipo de procesos de intercambio⁵.

⁴ En concreto, dentro de este documento se plantearon siete puntos a tener en cuenta como hoja de ruta hacia la interoperabilidad: 1. Construir mecanismos de diálogo y concertación; 2. Identificar o definir un espacio general de coordinación; 3. Definir temas de diálogo y conformar grupos de expertos que participen en ellos; 4. Desarrollar diálogos temáticos para interoperabilidad; 5. Definir la metodología de adopción de los estándares; 6. Adoptar un marco de medición de logros de gobierno electrónico; 7. Definir la interoperabilidad de Gobierno electrónico atendiendo la protección de datos personales (VV.AA., 2007: 25 y ss.). Además, dentro de este documento también se plantean diferentes consideraciones clave acerca de los tres tipos de interoperabilidad: tecnológica, semántica y organizativa.

⁵ Para ampliar las consideraciones realizadas en este parte final del artículo se remite a Comisión Europea (2007), dado que se sigue una parte sustancial de los contenidos de este estudio.

Ya se ha dicho que la gobernanza de la interoperabilidad supone 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 definan tales alianzas. El tipo de cuestiones a plantear en este ámbito serían algunas de las siguientes: ¿Existen constreñimientos legales y cómo se podrían superar? ¿Cuál es la autoridad responsable de establecer y mantener los estándares relevantes de interoperabilidad? ¿Se encuentran disponibles las habilidades necesarias? ¿Cómo se puede promover una cultura colaborativa entre diferentes países? ¿Cómo se gestionará el cambio dentro de las administraciones concretas? El propósito aquí es identificar y remover las potenciales barreras, incluyendo las gerenciales, normativas, políticas y otras para agregar los servicios públicos y compartir información entre gobiernos y administraciones pertenecientes a diferentes países. Si bien los próximos párrafos no pretenden ser totalmente exhaustivos, al menos aspiran a ofrecer alguna guía sobre las cuestiones esenciales a considerar de cara a los próximos tiempos.

De entrada, la gobernanza de la interoperabilidad no puede olvidar la necesidad de orquestar instrumentos de gestión adecuados que sirvan de cauce a las actividades en torno a esta cuestión. La generación y promoción de comunidades de experiencias, incluso en relación con otras regiones, puede convertirse en un factor decisivo para ampliar las posibilidades de mejora dentro de contextos como el latinoamericano. A modo de ejemplo, la gestión de las identidades de los ciudadanos hace cada vez más necesario el establecimiento de, al menos, una terminología común que permita la gestión de la variedad de enfoques nacionales en torno a esta cuestión, puesto que la diversidad de realidades y la internacionalización en aumento se convierten en uno de los retos básicos de cara a avanzar de una manera coordinada. En concreto, los factores gerenciales ligados a la interoperabilidad implican atender también temas como la localización de ámbitos específicos en los que la consolidación de la interoperabilidad entre diferentes agencias públicas pueda consolidar flujos de información complementarios y de mutuo interés para ellas. Esto implica la consecución de verdaderas economías de escala vinculadas a la generación y gestión de mejoras derivadas de compartir datos e información comunes dentro de ámbitos de actividad cada vez más interconectados. De hecho, la intervención de diferentes administraciones públicas en la construcción de nuevos procesos de gobierno es el verdadero reto a tener en cuenta. En otras palabras, la gestión adecuada de los proyectos de interoperabilidad en los que participan diferentes países pueden facilitar la innovación gerencial mediante nuevos servicios digitales e interfaces comunes en Internet, un aspecto decisivo para lograr que la colaboración

intergubernamental en esta materia consiga crear auténtico valor añadido para la ciudadanía.

Por otro lado, no ha de olvidarse que el desarrollo de una gobernanza de la interoperabilidad implicará el acercamiento a cuestiones de carácter jurídico-normativo. En este sentido, se trata de establecer unas condiciones legales y un marco normativo adecuados que permitan acelerar y facilitar actuaciones en el ámbito de la colaboración tecnológica. En concreto, aquí se plantean cuestiones como la necesidad de armonizar de alguna manera la práctica administrativa entre los países pertenecientes a la región. Además de cuestiones tan sensibles como las bases legales de la privacidad de los ciudadanos o la definición de los estándares de seguridad mínimos en los intercambios digitales, las autoridades nacionales deberían abordar otro tipo de cuestiones de interés en este plano como los márgenes de los derechos de propiedad intelectual. En este último sentido, la interoperabilidad implica colaboración, comunicación e interacción de diferentes agentes procedentes de diferentes países, por lo que resulta preciso considerar unas pautas legales comunes que no bloqueen tales intercambios, a pesar de que las realidades jurídicas sean muy variadas, tal y como sucede dentro del ámbito administrativo latinoamericano.

Además, la gobernanza de la interoperabilidad se ha de concretar teniendo en cuenta el alcance económico de este tema. Tradicionalmente, uno de los frenos a la implementación de proyectos tecnológicos de alto alcance dentro del ámbito latinoamericano ha venido de la mano de los elevados costos, dificultades que de entrada parecen estar también presentes dentro del ámbito de la interoperabilidad, en la medida que se requiere la concertación de diferentes gobiernos y administraciones públicas. Pero al mismo tiempo, lo anterior también supone abrir las puertas a la definición de partenariados que faciliten crear y usar conjuntamente sistemas e infraestructuras, de manera que no sean propiedad de una sola agencia o país, sino que se compartan entre ellos, incluyendo su financiación. Evidentemente, esto supone desde usar una semántica común sobre una determinada aplicación o ámbito de interés, hasta las inversiones en un proyecto tecnológico individualmente no asumibles. En este último sentido, la colaboración con agentes privados interesados en el logro de soluciones interoperables con los gobiernos también puede facilitar la superación de barreras de esta naturaleza, de la misma manera que la utilización de aplicaciones de fuente abierta que eliminan los costes de las licencias del software.

Junto a lo anterior, hay que plantear que la gobernanza de la interoperabilidad implica asumir la naturaleza política que encierra su promoción desde una perspectiva regional. Los objetivos de todos los responsables po-

líticos relacionados con la gestión tecnológica dentro del sector público deberían estar ligados a mejorar los servicios y las prestaciones que se ofrecen a la ciudadanía. En el momento actual, lo anterior supone, ineludiblemente, componer las alianzas necesarias para descifrar y remover las barreras a gobiernos interrelacionados, dentro de nuevos espacios digitales que las administraciones públicas están poniendo en manos de los ciudadanos. Más allá de los silos de información, de las dinámicas culturales tradicionales en las administraciones públicas o de enfoques deterministas sobre las potenciales ventajas o inconvenientes de las TIC en el sector público, la interoperabilidad supone una nueva oportunidad para enlazar la actividad gubernamental a escala regional (o global) y poner en valor la idea de gobiernos “sin costuras”, es decir, autoridades gubernamentales capaces de articular su influencia y legitimidad más allá de los límites políticos y administrativos geográficos tradicionales. Pero para todo ello se precisa la adecuación de su actuación política a las necesidades de la ciudadanía, dentro de entornos cada vez más complejos y anhelantes de respuestas comunes, por parte de actores administrativos de muy diferente naturaleza, también en la esfera digital. La consolidación de dinámicas de gobernanza de la interoperabilidad supone un requisito indispensable para lograrlo.

CONCLUSIÓN

Este artículo ha analizado la vertiente intergubernamental de las políticas de eGobierno en Latinoamérica. Como punto de contraste, se han abordado los diferentes mecanismos de colaboración desarrollados durante los últimos años por las instituciones de la UE para fomentar de manera conjunta el eGobierno dentro de los sectores públicos de los países miembros, bajo los principios del MAC. Por otro lado, este trabajo ha tratado de extraer una serie de ideas derivadas del análisis anterior con capacidad de aplicación al ámbito latinoamericano. En concreto, se ha planteado que los gobiernos de la Región han manifestado su interés por incorporar este tema en la agenda de modernización administrativa y han puesto en marcha diferentes iniciativas y compromisos de actuación común, a través de diferentes actores clave en la materia. A modo de ejemplo, se publicó el *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno electrónico para América Latina y el Caribe* (VV.AA., 2007), que pretendió sentar las bases conceptuales y metodológicas para su extensión, asumiendo las dificultades existentes y la variedad de realidades locales. En ese sentido, además de la influencia conceptual y metodológica sobre esta cuestión, también se ha puesto de relieve que los instrumentos del MAC,

así como la propia diversidad europea, pueden servir de referente para las actuaciones en el ámbito de la interoperabilidad que se pretendan implantar en América Latina. En todo caso, no debería dejarse a un lado la reflexión sobre qué prioridades desarrollar y cómo la interoperabilidad puede verdaderamente innovar la acción de gobierno y mejorar la vida de los ciudadanos, en línea con lo que se ha planteado en la parte final de la última sección de este artículo. Precisamente, porque las sociedades latinoamericanas tienen necesidades (no sólo económicas), así como tradiciones, lenguas, valores, etc., diferentes a las de otros contextos regionales de integración que puedan servir de referencia. Por tanto, la utilización de modelos externos se ha de hacer, sobre todo, para no repetir algunos de los errores cometidos por aquéllos en el pasado reciente.

En definitiva, la interoperabilidad presenta nuevos retos y oportunidades desde el punto de vista de la práctica de gobierno y del análisis académico realizado por los especialistas en las interacciones entre las TIC y las administraciones públicas. En el primer ámbito, lo interesante de este fenómeno es que vuelve a poner en primer plano la necesidad de actuar de forma coordinada a nivel internacional, entre diferentes gobiernos, para mejorar el rendimiento de la actuación gubernamental. Esta consideración no es ajena al hecho de que el fenómeno de las TIC e Internet, precisamente, se ha fraguado gracias al incremento del intercambio entre personas y países y el reconocimiento mutuo de agentes a veces muy diferentes. Por tanto, la interoperabilidad vendría a recordar la necesidad de fomentar espacios de diálogo y consensos acerca de cómo desarrollar la esfera digital de los gobiernos, pero también de las sociedades. En el plano académico, la oportunidad de realizar estudios de carácter comparado e internacional se hace más evidente en el ámbito del eGobierno. No se trata sólo de conocer en qué medida se desarrollarán actuaciones conjuntas bajo el paraguas conceptual de la interoperabilidad, sino que también eso supone promover análisis sobre las TIC en el sector público que permitan colaborar en la difusión de experiencias, sean o no exitosas, de cara a facilitar un conocimiento y aprendizaje conjunto acerca de las evoluciones de los gobiernos y las administraciones en la dimensión Internet.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALABAU, ANTONIO. 1998. *La Unión Europea y su Política de Telecomunicaciones. En el Camino hacia la Sociedad de la Información*. Madrid: Fundación Airtel Vodafone.
- _____. 2004. *La Unión Europea y su Política para el Desarrollo de la Administración Electrónica. Tras los Objetivos de la Estrategia de Lisboa*. Madrid: Fundación Vodafone.
- ARROWSMITH, J., K. SISSON y P. MARGINSON. 2004. What Can "Benchmarking" Offer the Open Method of Co-ordination?. *Journal of European Public Policy* 11(2):311-28.
- BELLAMY, CHRISTINE y JOHN A. TAYLOR. 1998. *Governing in the Information Age*. Buckingham: Open University Press.
- BORRÁS, S. y K. JACOBSSON. 2004. The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU. *Journal of European Public Policy* 11(2):185-208.
- CALISTA, DONALD J. y JAMES MELITSKI. 2007. E-Government and E-Governance: Converging Constructs of Public Sector Information and Communications Technologies. *Public Administration Quarterly* 31 (1):87-120.
- CAP GEMINI ERNST y YOUNG. 2001. *Web-Based Survey on Electronic Public Services. Results of the First Measurement: October 2001*. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2006. *Web-Based Survey on Electronic Public Services. Results of the Sixth Measurement: June 2006*. Bruselas: Comisión Europea.
- CASTELLS, MANUEL. 2001. *La Galaxia Internet*. Madrid: Plaza y Janés.
- CENTENO, CLARA, RENE VAN BAVEL y JEAN-CLAUDE BURGELMAN. 2004. *EGovernment in the EU in the Next Decade: the Vision and Key Challenges*. Sevilla: Institute for Prospective Technological Studies-Comisión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA. 1993. *White Paper on Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century*. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2000. *Plan de Acción eEurope 2002. Una Sociedad de la Información para Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2002a. *eEurope 2002 Benchmarking Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2002b. *Plan de Acción eEurope 2005. Una Sociedad de la Información para Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2006a. *Interoperabilidad de los Servicios Paneuropeos de Administración Electrónica*. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2006b. *Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010. Acelerar la Administración Electrónica en Europa en Beneficio de Todos*. Bruselas: Comisión Europea.
- _____. 2007. *Study on Interoperability at Local and Regional Level*. Bruselas: Comisión Europea.
- CRIADO, J. IGNACIO. 2004. *Construyendo la eAdministración Local*. Madrid: EuroGestión Pública.
- _____. 2009. *Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Internet y las Tecnologías de la Información y Computación en la Modernización de las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- CRiado, J. IGNACIO y M. Carmen Ramilo. 2007. Local Public Administration in the Age of the Web. The Case of Spain. En *Developments in E-Government. A Critical Analysis*, editado por Trevorrow, P., D. Griffin y E. Halpin, 49-72. Amsterdam: IOS Press.
- DANZIGER, JAMES N. y KIM V. ANDERSEN. 2002. Impacts of Information Technology on Public Administration: an Analysis of Empirical Research from the "Golden Age" of Transformation. *International Journal of Public Administration* 25 (5):591-627.
- DUNLEAVY, PATRICK y HELLEN MARGETTS. 2007. *Government on the Internet. Progress in Delivering Information and Services Online*. Londres: National Audit Office.
- FEATHERSTONE, KEVIN y CLAUDIO M. RADAELLI, (Eds.). 2003. *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- GEALC. 2007. *La Intranet Gubernamental como Elemento Clave de la Interoperabilidad*. Sin ciudad: Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe.
- GUIJARRO, LUIS. 2007. Interoperability Frameworks and Enterprise Architectures in E-Government Initiatives in Europe and the United States. *Government Information Quarterly* 24 (1):89-101.
- GOBIERNO DE AUSTRALIA. 2006. *E-Government Initiative*, Canberra: Australian Cabinet Office.
- HEEKS, RICHARD. 2006. *Implementing and Managing e-Government. An International Text*. Londres: Sage.
- HEEKS, RICHARD y SAVITA BAILUR. 2006. Analyzing E-Government Research. Perspectives, Philosophies, Theories, Methods, and Practice. *Government Information Quarterly* 24 (2):243-265.
- HUGHES, OWEN. 2003. *Public Management and Administration*. 3 ed. Londres: Palgrave Macmillan.
- IDABC. 2004. *European Interoperability Framework for Pan-European eGovernment Services*. Bruselas: Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens-Comisión Europea.
- KASSIM, HUSSEIN. 2003. Meeting the Demands of EU Membership. The Europeanization of National Administrative Systems En *The Politics of Europeanization*, editado por Featherstone, K y C. M. Radaelli, 82-111. Oxford: Oxford University Press.
- KNILL, CHRISTOPH. 2001. *The Europeanization of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KNILL, CHRISTOPH y DIRK LEHMKUHL. 2002. The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms. *European Journal of Political Research* 41 (2):255-280.
- LEITNER, CHRISTINE. 2003. *eGovernment in Europe: the State of Affairs* European Institute of Public Administration. Disponible: <http://www.eipa.nl/home/eipa.htm?http://www.eipa.nl> [5-9-2004].
- LEITNER, CHRISTINE y J. IGNACIO CRIADO. 2006. El Desarrollo de la eAdministración Europea. Hacia un Enfoque Basado en el Benchlearning. En *Libertades, Democracia y Gobierno Electrónicos*, editado por Cotino, L., 263-299. Granada: Comares.
- MARGETTS, HELLEN. 1999. *Information Technology in Government: Britain and America*. Londres: Routledge.

- POGGI, EDUARDO. 2008. Modelo de Madurez para la Interoperabilidad. En *Interoperabilidad en la Administración Pública*, editado por la Dirección de Recursos Humanos, 363-397. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- RADAELLI, CLAUDIO M. 2003. The Europeanization of Public Policy. En *The Politics of Europeanization*, editado por Featherstone, K. y C. M. Radaelli, 27-57. Oxford: Oxford University Press.
- VV.AA. 2007. *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*. Sin ciudad: CEPAL-Europe-Aid.
- YILDIZ, METE. 2007. E-government Research. Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward. *Government Information Quarterly* 24 (3):646-665.
- J. IGNACIO CRIADO es Licenciado (premio nacional extraordinario) y Doctor (mención europea) en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y el Instituto Ortega y Gasset. Ha sido investigador visitante en diferentes instituciones académicas de prestigio (University of Manchester, Monash University, European Institute of Public Administration, London School of Economics) y *visiting fellow* en el Oxford Internet Institute. Ha impartido docencia en la UCM y la Universidad de Comillas (ICADE-Madrid), ha organizado cursos para directivos públicos y ha desarrollado consultoría sobre eGobierno a nivel internacional, colaborando con diferentes instituciones como el CLAD o la UNESCO, siendo también consultor de la Comisión Europea. Tiene dos libros esenciales sobre eGobierno: *Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Internet y las TIC en la Modernización de las Administraciones Públicas* (2009, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública), y *Construyendo la e-Administración Local* (2004, Madrid, EuroGestión Pública), así como diversas publicaciones de referencia en la materia. Entre otros, ha sido galardonado con una Mención especial en el XVI concurso de monografías del CLAD en 2002, una Mención Especial en el III Premio para Trabajos de Reforma en las Administraciones locales del Instituto Nacional de Administración Pública (España) en 2004, así como el VIII Premio para Trabajos de Estudio e Investigación sobre las Administraciones Públicas del Instituto Nacional de Administración Pública (España) en 2009. Es profesor de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad Autónoma de Madrid, y docente en su *Master en Democracia y Gobierno*. Es miembro del consejo editorial de *Internacional Journal of Public Sector Management* y evaluador de artículos en la revista *Buen Gobierno, Innovar. Revista de Ciencias Sociales y Administrativas* y la *Revista Española de Ciencia Política*. E-Mail: ignacio.criado@uam.es