

Jose Ángel Martínez Usero, Pablo Lara Navarra. *Gestión de información en servicios de administración electrónica* [en línea]. En Cristòfol Rovira; Lluís Codina (dir.). *Documentación digital*. Barcelona: Sección Científica de Ciencias de la Documentación. Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Pompeu Fabra, 2006. «<http://www.documentaciondigital.org>». ISBN 84-88042-39-6

## **Gestión de la información en los servicios de administración electrónica**

Autores:

Jose Ángel Martínez Usero  
Departamento de Biblioteconomía y Documentación  
Universidad Complutense de Madrid  
[joseangel@caelo.eubd.ucm.es](mailto:joseangel@caelo.eubd.ucm.es)

Pablo Lara Navarra  
Gestión de Recursos de Información y Sociedad de la Información  
Universitat Oberta de Catalunya  
[plara@uoc.edu](mailto:plara@uoc.edu)

Resumen: Se presenta el concepto de administración electrónica y sus principales componentes: los usuarios, los contenidos y los servicios. Se establecen los fundamentos para el desarrollo de sitios web en el ámbito de la administración electrónica. Finalmente, se describen las iniciativas políticas internacionales, europeas y nacionales en materia de administración electrónica.

Palabras clave: gestión del información, gestión del conocimiento, Administración Pública, administración electrónica, sitio web, contenidos, políticas de información.

### **1. Definición de administración electrónica**

De una forma muy genérica, se define *administración electrónica* como: la relación del Gobierno con sus ciudadanos, con/entre sus funcionarios, con sus proveedores (o empresas), o con otros Gobiernos a través del flujo electrónico proporcionado por Internet u otros medios digitales de comunicación, con el fin de intercambiar información entre las partes y/o proveer un servicio público determinado

El concepto de administración electrónica ha experimentado un gran desarrollo, llegando a convertirse en una noción que concibe el uso de las TIC con el fin de construir una nueva forma de organización social en redes, interconectada y horizontal. En el *Plan de choque para el impulso de la administración*

*electrónica en España*<sup>1</sup> se presenta una visión actual del concepto, en el que la *administración electrónica* es “una vía para avanzar hacia el desarrollo del mejor gobierno de las Administraciones Públicas, en donde la tecnología es fundamentalmente un medio y no un fin en sí mismo”. El valor de la administración electrónica, por tanto, no reside en un mero traslado de los servicios que actualmente presta la Administración, sino que debe responder a la optimización y reorganización de los esquemas de servicio público, de tal forma que permitan una mayor eficiencia y eficacia en las relaciones con los ciudadanos y las empresas, así como propiciar el cambio cultural que exige la implantación de la sociedad de la información.

Diego Cardona<sup>2</sup> establece que el concepto engloba por lo menos los siguientes seis elementos: el concepto de *administración electrónica* (1) está íntimamente relacionado con la aplicación de las TIC; (2) implica la innovación en las relaciones internas (con otras organizaciones públicas y los funcionarios) y externas (ciudadanos y empresas); (3) afecta la organización y función del Gobierno en lo relativo a acceso a la información, prestación de servicios, realización de trámites y participación ciudadana; (4) busca optimizar el uso de los recursos para el logro de los objetivos gubernamentales; (5) su implementación implica el paso por una serie de estados, no necesariamente consecutivos; y (6) es un medio, no un fin en sí mismo.

Además, la *administración electrónica* implica dos formas de transformación del Gobierno tradicional.

- Por una parte, un cambio en la gestión pública tradicional, mejorando la calidad del servicio, reduciendo los costes y renovando los procesos administrativos.
- Por otra, la conversión del Gobierno mediante el análisis del funcionamiento de los procesos democráticos.

Esta definición muestra la doble vertiente esencial en la administración electrónica, que consiste en la modernización de los servicios mediante el uso adecuado de las TIC y la consiguiente mejora de los procesos democráticos, tomando como fundamento las nuevas formas de pensar y actuar surgidas como consecuencia de los procesos de modernización.

## **2. El fenómeno de la administración electrónica**

Con frecuencia, el nuevo fenómeno que supone la administración electrónica es percibido de una forma muy limitada, a veces como la mera prestación de servicios por vía electrónica, la participación ciudadana por medios electrónicos

---

<sup>1</sup> MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA; MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España*. Madrid: MAP, 8 de mayo de 2003. <[http://www.red.es/documentos/plan\\_choque.doc](http://www.red.es/documentos/plan_choque.doc)>. p. 7

<sup>2</sup> CARDONA, Diego. El gobierno electrónico, una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios. En: *I Congreso catalán de gestión pública*. Barcelona, septiembre de 2002. p. 2

e incluso se confunde con aspectos concretos como podrían ser la firma electrónica o el acceso a la información de carácter público. Sin embargo, se hace necesario adoptar una perspectiva amplia para una aprehensión correcta del concepto de administración electrónica, que tiene relación con el empleo de las TIC para el desarrollo de acciones características de la Administración Pública y también con los procesos políticos característicos del Gobierno.

Teniendo en consideración la variedad de perspectivas de aproximación científica a esta nueva revolución denominada administración electrónica, es necesario plantear su estudio como un “*objeto multidimensional de investigación*”<sup>3</sup>, que deberá potenciar la creación de grupos de investigación multidisciplinares de análisis, diseño y evaluación de proyectos. De igual forma, puede ser abordado desde distintos enfoques, como: la Ciencia Política, la Ciencia de la Administración, las Telecomunicaciones, la Informática, la Documentación, y de todos aquellos puntos de vista desde los que se pretenda emprender un análisis.

A continuación, tras un análisis de la literatura científica al respecto, se presentan algunas de las perspectivas de aproximación y estudio del nuevo fenómeno tecnológico, social y cultural que supone la administración electrónica. La literatura científica y los informes oficiales relativos al uso de las TIC en la Administración Pública, según el análisis realizado por Oakes<sup>4</sup>, sugieren cinco temáticas principales que giran en torno al concepto de administración electrónica. Los cinco temas que Oakes identifica son: la Gestión del Conocimiento, la responsabilidad pública<sup>5</sup>, los servicios centrados en el usuario, la reorganización de los procesos y la Democracia.

La Gestión del Conocimiento, tal y como la entiende Oakes<sup>6</sup>, trata del conjunto de procesos relacionados con el manejo de información y las formas en las que el conocimiento es creado, compartido y usado en la Administración. Los temas que son objeto de mayor dedicación y estudio se refieren a la necesidad de

---

<sup>3</sup> CRIADO, J. I.; RAMILO, M. C. e-Administración: un reto o una nueva moda?: problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI. *Revista vasca de administración pública*, 2001, vol. 61, nº. 1. p. 20

<sup>4</sup> OAKES, Kerrie. The impact of "e" on the public sector. En: *Australian electronic governance conference*. Melbourne, 14th and 15th April 2004. p. 1-29

<sup>5</sup> Traducción del término inglés *accountability*. El glosario de gestión y evaluación de la IFAD define el término *accountability* como “la obligación de las organizaciones públicas de demostrar a los ciudadanos que el trabajo contratado ha sido desarrollado conforme a las reglas y normas preestablecidas o de informar a terceros de forma precisa sobre los resultados obtenidos en un proyecto. Ello puede requerir demostración fehaciente, incluso legal, de que el trabajo realizado es consistente con los términos establecidos en el contrato”. IFAD. *Glossary of management & evaluation*. [Consulta: 12/1/2004]. <<http://www.ifad.org/evaluation/guide/annexa/a.htm>>.

<sup>6</sup> OAKES, Kerrie. *The impact of "e" on the public sector ...* Op. cit. p. 5

establecer procedimientos de gestión de registros<sup>7</sup> y flujos de información entre organizaciones o departamentos; otro asunto de gran impacto se refiere a la creación de escenarios centralizados<sup>8</sup> donde los usuarios sean capaces de buscar y usar información sin necesidad de conocer la estructura departamental. Finalmente, destaca la importancia de gestionar el conocimiento resultante de las transacciones electrónicas mediante la adecuada gestión y control de los flujos de información<sup>9</sup>.

El segundo tema prioritario se refiere a la responsabilidad pública<sup>10</sup>, que incluye aspectos como la privacidad y la protección de datos de carácter personal así como la protección de datos e información de carácter confidencial. También tienen cabida los problemas en torno a la autoría y credibilidad de la información presentada, y que generalmente proviene de varias fuentes. Finalmente, la transparencia es otro aspecto de la responsabilidad pública que se identifica, de forma extensa, en la literatura existente en el ámbito de la administración electrónica.

El tercer bloque temático gira en torno a la función del usuario como receptor de los servicios de administración electrónica y la importancia de adoptar una perspectiva centrada en el usuario para el desarrollo de servicios públicos electrónicos. Los temas de mayor trascendencia se refieren al estudio de las necesidades de información de los usuarios, las destrezas en la interpretación de la información y en uso de la tecnología. También tienen gran interés los temas relacionados con arquitectura de la información, diseño centrado en el usuario, la usabilidad y accesibilidad web.

---

<sup>7</sup> Desde una perspectiva documental muy reducida se podría considerar que la gestión de registros es una parte fundamental de la Gestión del Conocimiento en una organización. En este sentido, Jordi Serra propugna que la gestión de documentos y de registros electrónicos (por extensión) constituyen la base de la administración electrónica, la cual, en un porcentaje muy alto, consiste en gestionar documentos. AIIM INTERNATIONAL. *Integration of electronic document management systems and electronic records management systems: framework and best practices*. AIIM International, 2003.

<sup>8</sup> Se refiere a la integración de los recursos de información de diferentes organizaciones para ofrecer servicios a través de un portal centralizado, lo que en inglés se denomina “one-stop government”.

<sup>9</sup> En esta subtemática ha tenido gran impacto el estudio de la conducta de los usuarios de los servicios de administración electrónica mediante técnicas de CRM (Gestión de la relación con el cliente, en inglés Customer Relationship Management).

<sup>10</sup> En castellano los autores Zambrano y Villanueva ofrecen una visión de los temas en torno a la responsabilidad de las organizaciones públicas en la difusión de información y la oferta de servicios característicos de la administración electrónica. ZAMBRANO SILVA, Salvador; VILLANUEVA PLÁ, Enrique. El acceso a la información: un derecho y mucho más. En: *JADOC 03. III Jornadas andaluzas de documentación*. Sevilla: Asociación Andaluza de Documentalistas, 2003. p. 181-194

La reorganización de los procesos constituye uno de los temas más recurrentes en la literatura científica. La colaboración<sup>11</sup> entre organizaciones públicas se analiza desde muchos puntos de vista y se pone de manifiesto la necesidad de experimentar nuevas formas de gestión e introducirse en una dinámica basada en el cambio y adaptación. Un proyecto de administración electrónica, por lo general, requiere de la colaboración de varias organizaciones públicas para ofrecer un servicio de forma centralizada. Este hecho supone que exista cierta normalización en la forma de realizar los procesos de gestión interna y en las formas de compartir e integrar los recursos de información.

Finalmente, el bloque temático dedicado a la aplicación de las TIC en la política con el objeto de favorecer y mejorar la participación ciudadana en los procesos democráticos, ocupa un lugar importante en la literatura científica y los informes técnicos.

### **3. Las bases de la administración electrónica**

En la administración electrónica se pueden identificar tres elementos fundamentales: los usuarios, que interactúan con el servicio de administración electrónica, introducen datos y reciben información y servicios; los contenidos constituyen el núcleo sobre el que se desarrollan los productos y servicios de administración electrónica; y los servicios constituyen la vía por la que las organizaciones públicas canalizan los contenidos hacia los usuarios.

#### **Los usuarios de la administración electrónica**

La Administración Pública tradicional está inmersa en un proceso de transformación de su gestión interna para responder a las demandas de las empresas y los ciudadanos, dando lugar a nuevas formas de interacción que reflejan las relaciones que se establecen entre la administración electrónica y sus destinatarios<sup>12</sup>. Cada vez más se empieza a utilizar el término *cliente*<sup>13</sup> para referirse a los ciudadanos y empresas que reciben servicios y productos de la Administración Pública o que, de alguna manera, interactúan por medios electrónicos. Además, se comienza a valorar el estudio de la relación con los clientes como una base fundamental para el desarrollo de servicios

---

<sup>11</sup> En las conclusiones de las Jornadas Tecnimap 2004 se enfatiza la necesidad de colaboración en todos los ámbitos y niveles de la administración electrónica. Tecnimap 2004. Reflexiones finales: cooperar es una obligación. *Sociedad de la información*, octubre 2004. p. 34

<sup>12</sup> LARA NAVARRA, Pablo; MARTÍNEZ USERO, José Angel. Del comercio electrónico a la administración electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de información. *El profesional de la información*, noviembre-diciembre de 2002, vol. 11, n.º. 6. p. 4

<sup>13</sup> En el informe de Accenture sobre la madurez de los servicios de administración electrónica en diferentes países, se identifica el estudio de los usuarios y la utilización de técnicas de CRM como una de las tendencias más innovadoras en el ámbito de la administración electrónica. ACCENTURE. *eGovernment leadership: engaging the customer*. London: Accenture, 2003. <<http://www.accenture.com>>.

innovadores, adaptados a las necesidades de los clientes, y centrados en el usuario.

Tomando como referencia los avances técnicos conseguidos con el comercio electrónico<sup>14</sup>, se destacan aquellas interacciones directamente relacionadas con la Administración Pública. En el comercio electrónico se identifican cuatro tipos de interacciones: B2B (business to business / empresa a empresa) referida a las relaciones entre empresas; B2C (business to consumer / empresa a cliente) referida a las relaciones de las empresas con los clientes; B2A (business to Administration / empresa a Administración Pública) referida a la relación de las empresas con la Administración Pública; y C2A (consumer to administration / cliente a Administración Pública) referida a la relación entre los ciudadanos y la Administración Pública. De la evolución de los dos últimos tipos de interacción surgen las bases de la administración electrónica. De esta forma, la Administración tradicional ha ido cambiando la gestión interna para responder a las nuevas demandas de las empresas (B2A) y los ciudadanos (C2A) dando lugar a nuevas formas de relación que aparecen en la tabla 2.3:

G2C	Government to citizen	Administración a ciudadanos
G2B	Government to business	Administración a empresas
G2G	Government to government	Administración a otras organizaciones públicas
G2E	Government to employee	Administración a funcionarios

*Tabla. Tipos de interacción en la administración electrónica*

Los ciudadanos necesitan información sobre los diferentes servicios que ofrece la Administración y sobre cómo realizar trámites administrativos. Estos usuarios buscan comodidad y facilidad en sus relaciones con la Administración, y esperan que los organismos públicos les proporcionen soluciones adecuadas a sus necesidades<sup>15</sup>.

Este escenario se focaliza en el ciudadano que demanda diferentes servicios públicos al Estado, órgano responsable de proveerlos por medios diversos, generalmente mediante un portal integrado, o a través de kioscos informáticos públicos, televisión digital, y otros medios; dependiendo de las posibilidades de los diferentes usuarios. Además, los ciudadanos deben tener la posibilidad de

<sup>14</sup> LARA NAVARRA, Pablo; MARTÍNEZ USERO, José Angel. *Del comercio electrónico a la administración electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de información ...* Op. cit. p.423

<sup>15</sup> GÓMEZ CAMARERO, Carmen. Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano. *Anales de documentación*, 2003, n°. 6. p. 110

acceder a los servicios de administración electrónica durante las 24 horas del día y de la forma más simple y útil posible<sup>16</sup>.

Las empresas pretenden reducir sus costes de transacción y buscan en la administración electrónica una forma más rápida y económica de obtener la información pública que necesitan. De hecho, en la política europea desde la aparición del *Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*<sup>17</sup> y, con más énfasis, en el contexto de la *iniciativa eEurope*<sup>18</sup>, se destaca que las empresas, al igual que los ciudadanos, podrán extraer un enorme beneficio de la disponibilidad de información del sector público a través de Internet.

Las relaciones que se establecen entre los propios organismos públicos son básicas a la hora de rentabilizar los esfuerzos y la inversión económica que suponen el desarrollo de servicios de administración electrónica. En este escenario se producen tanto relaciones intragubernamentales como intergubernamentales. En las primeras, las organizaciones públicas interactúan entre sí a partir de relaciones sistémicas de servicios y productos, en las que varios departamentos u organizaciones coordinan responsabilidades con el objeto de generar productos públicos para la sociedad en forma eficaz y eficiente. En las segundas, se materializan relaciones verticales entre organismos gubernamentales de diferentes niveles<sup>19</sup> (nacionales, provinciales y municipales o locales).

---

<sup>16</sup> Algunos autores abogan porque el servicio electrónico se estructure en función de los eventos de vida del ciudadano y no de acuerdo a la oferta de servicios o estructura interna de la Administración Pública, para que sea verdaderamente revolucionario y útil. Para Wimmer y Holler es necesario tener en cuenta tanto al gran público, como a grupos de usuarios específicos (familias, estudiantes, desempleados, padres, personas mayores, y otros) y diseñar los servicios pensando en sus necesidades y en sus capacidades de manejo de las soluciones tecnológicas. En este sentido destacan que las soluciones basadas en eventos de vida (life-event portal) constituyen la solución más satisfactoria y útil. WIMMER, Maria A.; HOLLER, Ute. Applying a holistic approach to develop user-friendly, customer-oriented e-government portal interfaces. En: CARBONELL, N.; STEPHANIDIS, C. *User interfaces for all*. Berlin: Heidelberg, 2003. p. 171

<sup>17</sup> COM (1998) 585, de 20 de enero de 1999. *La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*.

<sup>18</sup> Por ejemplo en COM (2001) 607 final, de 23 de octubre de 2001. *La eEurope 2002: Creación de un marco comunitario para la explotación de la información del sector público. Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones*. p. 3

<sup>19</sup> Existen programas gubernamentales que exigen la coordinación de diferentes oficinas de distintos Gobiernos, superando los límites nacionales. Un claro ejemplo lo representa la iniciativa eEurope de la Unión Europea. Normalmente éstas políticas se planifican centralizadamente en Gobiernos de mayor jerarquía y se ejecutan descentralizadamente a través de Gobiernos en un nivel jerárquico menor.

Los empleados públicos deben adaptarse a nuevas formas de trabajo y crear nuevas relaciones entre ellos, puesto que deben incorporarse a un espacio virtual común en el que la acción de compartir conocimiento es un elemento fundamental. Este hecho requiere una reorganización profunda y una mejora de los procesos internos. *“Para ello es indispensable un cambio cultural de los empleados públicos, haciendo énfasis en su formación y en aquellas iniciativas que favorezcan el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en su trabajo”*<sup>20</sup>.

### **Los contenidos en los servicios de administración electrónica**

La información de carácter público es de suma importancia para la vida cívica y democrática y su difusión es esencial por varios motivos<sup>21</sup>: facilita las operaciones internas dentro de la propia Administración; promueve la integración del ciudadano en los procesos democráticos; y permite a las empresas aprovechar en mayor medida las posibilidades existentes en el mercado. Por el contrario, la fragmentación de la información pública o la falta de información accesible generan una desventaja notable, tanto para los ciudadanos, como para las empresas y las propias organizaciones públicas. Por tanto, se hace necesario un proceso de estructuración de la información pública, la creación de repositorios de información que centralicen la información de carácter público y faciliten su acceso, además del establecimiento de los canales adecuados para su adecuada difusión.

Los Gobiernos y las Administraciones Públicas disponen de gran cantidad de contenidos que con el apoyo de las TIC pueden ser procesados y distribuidos de forma más adecuada. Los contenidos de carácter público son de naturaleza muy heterogénea y se podrían clasificar en torno a su función en la prestación de servicios públicos<sup>22</sup>. De esta forma, se identifican tres tipos básicos de información. En primer lugar, la información para el apoyo de la gestión interna, que incluye por ejemplo la información sobre personal para la gestión de recursos humanos, la información económica para la gestión financiera de la

---

<sup>20</sup> MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA; MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Plan de choque para el impulso de la administración electrónica en España ...* Op. cit. p. 8

<sup>21</sup> COM (2002) 207 final, de 5 de junio de 2002. *Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público (presentada por la Comisión)*. <[ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/acte\\_es.pdf](http://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/acte_es.pdf)>. p. 2

<sup>22</sup> Siguiendo la clasificación propuesta por Criado, Ramilo y Salvador, se ha realizado una adaptación para reducir a tres las tipologías propuestas por estos autores. CRIADO GRANDE, J.; RAMILO ARAUJO, M. Carmen; y SALVADOR SERNA, Miguel. *¿Administración electrónica o administración relacional? Hacia un modelo de relaciones interadministrativas y externas en el sector público*. En: *Tecnimap 2002. VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas*. A Coruña, 15-18 de octubre de 2002.

organización, y otros. Se trata, por tanto, de información administrativa de carácter interno. En segundo lugar, la información para el desarrollo y funcionamiento de los servicios públicos, que difiere de acuerdo con el servicio público en particular, y que incluye, por ejemplo los informes sobre los pacientes en sanidad, los archivos del personal educador en el ámbito de la educación, y otros. Se trata, en este caso, de información temática de carácter interno. En tercer y último lugar, se encuentra la información que los Gobiernos desean diseminar y que, básicamente, responde a una doble tipología<sup>23</sup>. Por una parte, los contenidos, servicios y productos de información administrativa que se orientan a la resolución de asuntos relacionados con la vida cívica o empresarial y su relación con la Administración Pública. Por otra, la información de carácter temático, que ayuda a solucionar las necesidades de información puntual de diferentes grupos de usuarios.

### **Los servicios de administración electrónica**

Desde hace décadas, las Administraciones Públicas vienen haciendo un esfuerzo continuado por dotarse de sistemas informáticos, que permitan dar un mejor y mayor servicio a los ciudadanos y que hagan más eficaz y eficiente la gestión y el trabajo dentro de las organizaciones públicas. En el planteamiento de los servicios de administración electrónica, a estas consideraciones de carácter fundamentalmente tecnológico hay que añadir otros aspectos, tales como<sup>24</sup>: los procesos de cambio en la organización, el ordenamiento jurídico, las mayores demandas por parte de los ciudadanos y la necesidad, en general, de optimizar la productividad de las Administraciones Públicas, sobre todo en lo que se refiere a la gestión de recursos de información.

Las iniciativas de administración electrónica se materializan en proyectos de índole muy diversa y son una mezcla compleja de retos relacionados con la tecnología, la gestión y la política. Un proyecto de administración electrónica siempre supone la aplicación de tecnologías emergentes, pero “[traducido de la lengua inglesa] *la mera creación de un sitio web para proporcionar acceso a información pública no es un proyecto de administración electrónica si ello no supone una transformación de la relación entre la Administración Pública y los usuarios finales*”<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Esta tipología básica la establecen Martínez Usero y Palacios Ramos con el propósito de diferenciar entre portales de la Administración Pública, los portales administrativos y los portales temáticos. MARTINEZ USERO, José Angel; PALACIOS RAMOS, Elsa. La función de los portales temáticos en la administración electrónica. En: *JADOC 03. III Jornadas andaluzas de documentación*. Sevilla: Asociación Andaluza de Documentalistas, 2003. p. 30-31

<sup>24</sup> MARTÍN FERRAND, Julio. Gestión documental y procesos en las administraciones públicas. En: *Tecnimap 2004. VIII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas: e-Cooperación en la Administración Pública*. Murcia, 28, 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2004. p. 4

<sup>25</sup> PARDO, Theresa. *Realizing the promise of digital government: it's more than building a web site*. Center for technology in government, October 2000. <<http://www.netcaucus.org/books/egov2001/pdf/realizin.pdf>>. p. 1-2

Una vez aclarado que el desarrollo de servicios de administración electrónica es algo de mayor envergadura que una mera cuestión tecnológica, se presentan los aspectos fundamentales a tener en consideración en el desarrollo de servicios y productos característicos de la administración electrónica<sup>26</sup>.

#### **4. Desarrollo de sitios web para la oferta de servicios característicos de la Administración electrónica.**

El desarrollo de sitios web, proyectos y servicios de administración electrónica desde una perspectiva basada en la correcta y eficaz gestión de información y conocimiento debe estar basada en los siguientes aspectos:

#### **Implementación de criterios de usabilidad y accesibilidad en los servicios electrónicos**

El diseño del servicio electrónico debe ser atractivo para el usuario, la organización de los contenidos clara y dirigir al usuario hacia algo previsible. Esto es, el servicio debe ser intuitivo, orientativo y fácil de usar. En general, el sitio web de carácter público debe ofrecer una imagen atractiva que fomente su utilización, proporcionar la información y los servicios que el usuario desea, y evolucionar para satisfacer las necesidades de los usuarios. Para conseguir tales prestaciones resulta indispensable implementar los conceptos de usabilidad<sup>27</sup> y accesibilidad<sup>28</sup> web.

---

<sup>26</sup> Para tal fin se tienen en consideración las informaciones y recomendaciones contenidas en tres documentos básicos. En primer lugar, las directrices del Reino Unido para el desarrollo de sitios web públicos, CABINET OFFICE. *The guidelines for UK Government websites*. (2003). [Consulta: 14/12/2004]. <<http://e-government.cabinetoffice.gov.uk/Resources/WebGuidelines/fs/en>>. , que ofrecen detalles metodológicos y técnicos para el desarrollo e implementación de servicios de administración electrónica. En segundo lugar, el modelo de 10 buenas prácticas propuesto por Lara y Martínez para el desarrollo de sitios web en el ámbito de la administración electrónica, LARA NAVARRA, Pablo; MARTÍNEZ USERO, José Angel. Desarrollo de sitios web para la oferta de servicios característicos de la administración electrónica. *El profesional de la información*, mayo-junio de 2003, vol. 12, n°. 3. p. 192-199. Finalmente, el informe sobre el estado del arte de los servicios de administración electrónica en Europa, LEITNER, Christine. *eGovernment in Europe: the state of affairs. Presented at the eGovernment 2003 Conference, Como, Italy, 7-8 July*. Maastrich: European Institute of Public Administration (EIPA), 2003.

<sup>27</sup> La usabilidad es un concepto nuevo que hace referencia a medir la calidad de la relación del usuario cuando interactúa con el producto o sistema, ya sea un sitio web, una aplicación de software, tecnología móvil, o cualquier otro sistema de interacción.

<sup>28</sup> La accesibilidad web significa se trata de un nuevo concepto relativo a la capacidad de una amplia variedad de software y usuarios para acceder y recibir el contenido desarrollado en el sitio web. Este concepto va más allá de la usabilidad web pero que puede ser considerado como una parte o variante de la usabilidad. De hecho, teniendo en cuenta las necesidades de los usuarios con algún tipo de discapacidad a la hora de desarrollar un sitio web, el conjunto de

En el ámbito de los servicios públicos electrónicos la accesibilidad se ha constituido como un requisito indispensable y ha llegado a constituir un aspecto de especial atención en el ámbito de las políticas de información. El 25 de septiembre de 2001 la Comisión adoptó una comunicación<sup>29</sup> para mejorar la accesibilidad de los sitios web de carácter público y sus contenidos. El principal objetivo consiste en hacer los sitios web más accesibles para que las personas con algún tipo de discapacidad y las personas de edad avanzada puedan acceder a la información y disfrutar de todo el potencial de la administración electrónica.

En España, la regulación se realiza mediante la disposición adicional quinta de la *Ley de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico* (LSSI), en la que se establece que *“las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para que la información disponible en sus respectivas páginas de Internet pueda ser accesible a personas con discapacidad y de edad avanzada, de acuerdo con los criterios de accesibilidad al contenido generalmente reconocidos, antes del 31 de diciembre de 2005”*.

Las acciones para mejorar la accesibilidad de los sitios web serán ejecutadas por las instituciones europeas y los 15 Estados miembros de la Unión Europea mediante la adopción de las directrices<sup>30</sup> elaboradas por la *Iniciativa de Accesibilidad Web* (Web Accessibility Initiative, WAI) para sitios web. El W3C es el organismo responsable de elaborar, difundir y mantener las recomendaciones internacionales con relación a este punto.

### **Desarrollo de servicios electrónicos centrados en el usuario**

En el ámbito de la administración electrónica, *“el sitio web corporativo debe abandonar su carácter esencialmente organizacional para convertirse en un portal para la comunidad a la que sirve, presentando los contenidos y servicios de la forma en la que los usuarios desean recibirlos”*<sup>31</sup>. De igual forma, las organizaciones públicas deben intentar implementar en versión electrónica aquellos servicios más interesantes y útiles para la comunidad a la que sirven.

---

usuarios, discapacitados o no, se beneficiará de la accesibilidad y ello aumentará la usabilidad global del sitio web. Para Jaeger, un sitio web es accesible si “las personas con algún tipo de discapacidad pueden hacer uso del servicio de diversas formas dependientes del correcto funcionamiento de un sentido o habilidad única”, JAEGER, Paul T. *The endless wire: e-government as global phenomenon. Government information quarterly*, n°. 20. p. 326

<sup>29</sup> COM (2001) 529 final, de 25 de septiembre de 2001. *eEurope 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y de su contenido*.

<sup>30</sup> W3C. *Web Content Accessibility Guidelines 1.0. W3C Recommendation 5-May-1999*. (05/05/99). <http://www.w3.org/TR/WCAG10/>.

<sup>31</sup> LARA NAVARRA, Pablo; MARTINEZ USERO, José Angel. *Del comercio electrónico a la administración electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de información*. (2003). [Consulta: 15/12/2004]. <<http://www.uoc.edu/dt/20204/index.html>>.

Para ello, deben obtener información<sup>32</sup> sobre la conducta, necesidades y expectativas del usuario con el objeto de redefinir los servicios existentes y/o desarrollar otros nuevos que se adapten a las necesidades reales de los ciudadanos.

La expectativa de los usuarios es obtener las respuestas adecuadas a sus necesidades de información de la forma más rápida posible. Uno de los métodos más eficaces para dar solución a los problemas planteados por el usuario es la personalización de los servicios<sup>33</sup>. De esta forma, la administración electrónica, y de forma especial el portal personalizado, aparecen como una oportunidad única de profundizar en la reforma de la administración<sup>34</sup>, introduciendo nuevos servicios que aumenten la transparencia del funcionamiento de la propia Administración, y prácticas que reduzcan las molestias a los usuarios y simplifiquen notablemente su relación con la misma.

### **Diseño de servicios electrónicos que contemplen diferentes alternativas tecnológicas de acceso a los contenidos**

El ordenador personal ya no constituye la única vía de interacción electrónica con las organizaciones públicas. Los usuarios van a poder elegir la tecnología con la que quieren acceder a los servicios disponibles, tales como: televisión digital interactiva (*iDTV*), consolas de videojuegos, teléfonos móviles de tercera generación, asistentes digitales personales (*PDA*s) y otros. Por tanto, las organizaciones públicas deben llevar a cabo contenidos, servicios y productos susceptibles de ser ofrecidos mediante diferentes plataformas tecnológicas, no sólo mediante un sitio web corporativo o portal web.

Los usuarios con escasa familiaridad con las tecnologías web, los usuarios que no dispongan de unas condiciones adecuadas de acceso a Internet, o bien, aquellos que presentan algún tipo de discapacidad, deben tener las mismas posibilidades que los usuarios que dispongan de las tecnologías más avanzadas y, por lo tanto, habrá que implementar interfaces tecnológicos “humanos” que permitan entre otras cosas<sup>35</sup>: la búsqueda en lenguaje natural y

---

<sup>32</sup> Algunas herramientas útiles para saber lo que piensan los usuarios de los servicios y productos electrónicos son los ficheros logs y las cookies. Para la gestión eficiente de estos datos existen ciertos programas de software que facilitan su tratamiento.

<sup>33</sup> Ante este planteamiento, “*la Administración Pública española considera uno de los objetivos prioritarios personalizar los servicios de información y documentación administrativa*”. GÓMEZ CAMARERO, Carmen. *Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano ...* Op. cit. p. 112

<sup>34</sup> *Administration électronique et protection des données personnelles: le Forum des droits sur l'internet publie la synthèse du débat public itinérant*. [Consulta: 7/4/2003]. <<http://www.foruminternet.org/telechargement/forum/cp200213.pdf>>. p. 2

<sup>35</sup> BARNUM, G. Availability, access, authenticity, and persistence: creating the environment for permanent public access to electronic government information. *Government information quarterly*, 2002, vol. 19, n°. 1. p. 37-43

controlado, la interacción mediante mecanismos de reconocimiento de voz, y el acceso a contenidos mediante lectores automáticos de pantalla.

Los sitios de nueva creación deberían utilizar un lenguaje de marcado<sup>36</sup> que permitiera la exportación a diferentes plataformas y que generara contenidos “a medida” a partir de cierta codificación. De esta forma, facilitando el acceso a los contenidos y la difusión de los mismos se redundaría en una mejor y mayor explotación de la información del sector público. Esto es, en el desarrollo de proyectos de administración electrónica hay que tener en cuenta las características de los diferentes tipos de usuarios y diseñar los contenidos de forma que lleguen a todos como forma de democratización de la información electrónica.

### **Colaboración entre organizaciones públicas en el desarrollo de servicios de administración electrónica**

La integración de sitios web que ofrecen servicios de administración electrónica debe ser transparente para el usuario. Ha de existir una coordinación entre organizaciones locales, regionales y la Administración Central para que se reciban los servicios requeridos sin tener que acudir al sitio web de la organización o departamento que lo suministra<sup>37</sup>.

Las organizaciones públicas deben trabajar en armonía en aras de ofrecer mejores servicios a los usuarios. Los usuarios no tienen porqué conocer de antemano el organismo público o departamento que ofrece un servicio u otro, sino que necesitan acceder de una forma intuitiva y sencilla a la información y servicios públicos organizados en torno a sus necesidades esenciales, no a las de la organización. La cooperación entre organizaciones públicas permite que se pueda realizar una reorganización de la gestión interna<sup>38</sup> de forma que se

---

<sup>36</sup> MARTÍNEZ USERO, José Angel. La necesidad de interoperabilidad de la información en los servicios de administración electrónica: xml, una posible solución. En: *Tecnimap 2004. VIII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas: e-Cooperación en la Administración Pública*. Murcia, 28, 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2004.

<sup>37</sup> Cada vez más se destaca con mayor énfasis la necesidad de cooperación entre organismos públicos para ofrecer la servicios de administración electrónica. Por ejemplo, el Congreso Tecnimap 2004 tenía el lema de “e-Cooperación en la Administración Pública”, y en sus conclusiones se pone de manifiesto la importancia de cooperar a todos los niveles en el desarrollo de proyectos de administración electrónica. *Tecnimap 2004. Reflexiones finales: cooperar es una obligación ...* Op. cit.

<sup>38</sup> Se trata de establecer relaciones interdepartamentales e interorganizaciones que faciliten, de alguna forma, la integración de varios sistemas de gestión e intercambio de información. Para tal fin, Homburg y Bekkers proponen una metodología sobre la utilización de nuevas técnicas de gestión de procesos basadas en la economía política y en la normalización tecnológica, HOMBURG, V.; BEKKERS, V. The back-office of e-government. En: *Proceedings HICSS-35*. IEEE, 2002.

tenham en consideración una serie de criterios y se utilicen normas y procedimientos comunes para la gestión de los recursos.

### **Integración de contenidos heterogéneos en los servicios de administración electrónica**

En el informe sobre *El estado del arte de los servicios de administración electrónica en Europa*<sup>39</sup> se presenta la integración de servicios como la fórmula que permite conseguir el máximo potencial de la administración electrónica. En la integración de servicios se combinan dos tendencias básicas. Por un lado, la división entre la el sistema gestión interna (back-office) y el sitio web (front-office), que enlazados mediante una plataforma intermedia (mid-office), permiten la comunicación segura y el redireccionamiento de las peticiones realizadas a través del sitio web al sistema de gestión interna correspondiente. Por otro lado, la desaparición de los límites entre las organizaciones<sup>40</sup> que son mucho más permeables y que sólo se tienen en consideración de manera funcional.

Para Theresa Pardo<sup>41</sup>, “[traducido de la lengua inglesa] *la integración de servicios entre diferentes organizaciones públicas y a varios niveles de organizativos (local, regional, nacional, etc.) requiere compartir e integrar la información electrónica*”. De hecho, Layne y Lee<sup>42</sup> afirman que “el verdadero potencial de las TIC, desde el punto de vista del ciudadano, sólo se puede alcanzar mediante la integración horizontal de los servicios públicos superando las barreras funcionales”.

El concepto de integración de servicios en administración electrónica suele aparecer ligado a diversas modalidades de implementación. Por una parte, se considera que este tipo de integración facilitará el desarrollo de portales integrados (en inglés denominados one-stop government<sup>43</sup>, o bien en

---

<sup>39</sup> LEITNER, Christine. *eGovernment in Europe: the state of affairs. Presented at the eGovernment 2003 Conference, Como, Italy, 7-8 July ...* Op. cit. p. 33-37

<sup>40</sup> En inglés se denomina “seamless government” y se considera un concepto muy similar al de administración integrada, que se puede definir como “el trabajo conjunto de varias organizaciones públicas para proporcionar una respuesta completa que satisfaga las necesidades de la comunidad”. BASTAJA, Annette. *Seamless or silo - a new approach to government?* (07/2004). [Consulta: 12/1/2004]. <[http://www.premiers.qld.gov.au/About\\_the\\_department/publications/newsletters/Sectorwide/2004\\_Editions/July\\_2004/Seamless\\_or\\_Silo/](http://www.premiers.qld.gov.au/About_the_department/publications/newsletters/Sectorwide/2004_Editions/July_2004/Seamless_or_Silo/)>.

<sup>41</sup> PARDO, Theresa. *Realizing the promise of digital government: it's more than building a web site ...* Op. cit. p. 3

<sup>42</sup> LAYNE, Karen; LEE, Jungwoo. *Developing fully functional e-government: a four stage model. Government information quarterly*, 2001, n°. 18. p. 132

<sup>43</sup> Algunos ejemplos de este tipo de integración son frecuentes en la literatura científica, por ejemplo: WIMMER, Maria; TAMBOURIS, Efthimios. *Online one-stop government: A working framework and requirements*. En: *Information Systems: The e-Business Challenge. Proceedings of the 17th World Computer Congress of IFIP*. Boston: Kluwer Academic

“government gateway”<sup>44</sup> en el caso del Reino Unido). Por otra parte, la separación entre el sitio web y los sistemas de gestión interna permite integrar datos, documentos y procesos de organizaciones muy diversas, lo que conlleva la posibilidad de desarrollar servicios en los que no se representen las estructuras organizativas, sino que se presenten en forma de eventos vitales (en inglés life-event portal<sup>45</sup>).

De las características esenciales de los servicios de administración electrónica innovadores expuestas, se deduce que por trasposición de lo que ocurre en el ámbito privado, en lo que se refiere a los servicios públicos demandados, “los ciudadanos o empresas no van a demandar aspectos distintos a los que les ofrece el mercado digital en la red: sencillez, inmediatez, ubicuidad, servicio continuado las 24 horas, confidencialidad y seguridad, múltiples canales de acceso y personalización e integración de servicios”<sup>46</sup>.

## 5. Las iniciativas gubernamentales relativas a Administración electrónica.

Para acometer un análisis estructurado de las acciones e iniciativas políticas de administración electrónica es necesario partir de aquellas acciones relacionadas con la sociedad de la información, puesto que, generalmente, toda iniciativa de administración electrónica se enmarca en una de carácter superior orientada al fomento de la sociedad de la información y en relación directa con las políticas de información<sup>47</sup>. Gloria Nistal Rosique<sup>48</sup> ofrece una visión estructurada de las relaciones entre sociedad de la información y administración electrónica en el ámbito internacional, europeo y nacional.

---

Publishers, 2002. ; SONNTAG, Michael; WIMMER, Maria. Legal aspects of one-stop government: the case of applying for a building permission. En: TRAUNMÜLLER, R. ed. *Electronic government, second international conference. EGOV 2003 proceedings*. Berlin: Springer, 2003. ; y GLASSEY, Olivier. Developing a one-stop government data model. *Government information quarterly*, 2004, n.º. 21. p. 156-169

<sup>44</sup> SEBEK, Jan. Delivering e-government services to citizens and business: the government gateway concept. En: TRAUNMÜLLER, R. ed. *Electronic government, second international conference. EGOV 2003 proceedings*. Berlin: Springer, 2003. p. 121-128

<sup>45</sup> Un ejemplo muy representativo se encuentra en el siguiente artículo: BERCIC, Bostjan; VINTAR, Mirko. Ontologies, web services, and intelligent agents: ideas for further development of life-event portals. En: TRAUNMÜLLER, R. ed. *Electronic government, second international conference. EGOV 2003 proceedings*. Berlin: Springer, 2003. p. 329-334

<sup>46</sup> MARTÍN RODRIGO, Tomás. Proyectos para una administración electrónica en España. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, junio de 2001, n.º. 20. p. 5

<sup>47</sup> Un ejemplo claro son los estudios realizados por Muir y Oppenheim (MUIR, Adrienne; OPPENHEIM, Charles. National information policy developments worldwide I: electronic government. *Journal of information science*, 2002, vol. 28, n.º. 3. ) y los estudios de Chatrue y Wraight (CHATRUE, I; WRAIGHT, P. *Public strategies for the information society in the member states of the European Union*. Brussels: DG Information Society, 2000. )

<sup>48</sup> NISTAL ROSIQUE, Gloria. El portal de las administraciones públicas para los ciudadanos y las empresas. *El profesional de la información*, marzo-abril 2002, vol. 11, n.º. 2. p. 112

Internacional	Unión Europea	España
<p><b>Information society</b></p> <p>Movimiento internacional para la globalización utilizando las TIC.</p>	<p><b>eEurope</b></p> <p>Programas de la UE para la implantación de la sociedad de la información en los Estados miembros.</p>	<p><b>España.es</b></p> <p>Programa del Gobierno español para la implantación de la sociedad de la información en España.</p>
<p><b>Egovernment</b></p> <p>En la sociedad de la información hay un subconjunto de actividades y grupos en el ámbito de las administraciones públicas (ONU, UNESCO, OCDE, UE, etc.)</p>	<p><b>Egovernment</b></p> <p>En el programa de la UE eEurope, que tiene 10 líneas de acción, la que se dedica al ámbito de las administraciones públicas se denomina <i>eGovernment</i>.</p>	<p><b>Administración electrónica</b></p> <p>El programa <i>España.es</i> dedica un bloque de acciones, denominado <i>Administración.es</i>, al desarrollo de la administración electrónica en España.</p>

*Tabla 3.1. Relaciones entre políticas de información y de administración electrónica*

Fuente: Nistal Rosique, 2002, p. 112 y actualización propia

### **Las acciones de organizaciones y empresas internacionales relacionadas con la administración electrónica**

Actualmente, la mayoría de los Gobiernos de los países desarrollados están experimentando una serie de cambios en las estructuras política y administrativa con el objeto de consolidar un programa global de administración electrónica. Los análisis de situación realizados por la consultora Accenture<sup>49</sup> evidencian la rápida evolución internacional en el ámbito de la administración electrónica. En el año 2000, muchos Gobiernos, sobre todo los europeos, habiendo diseñado una estrategia de administración electrónica, todavía se limitaban a publicar información electrónica y no habían evolucionado hacia las aplicaciones interactivas y transaccionales. En el año 2001, los Gobiernos presentan un mayor grado de madurez en la oferta de servicios característicos de la administración electrónica, y ya existen algunos casos de madurez

<sup>49</sup> Información extraída de los resultados de investigación de los análisis realizados por Accenture para conocer la situación actual de la administración electrónica. ACCENTURE. *eGovernment leadership. Rhetoric vs Reality - closing the gap*. London: Accenture, 2002. <<http://www.accenture.com>>. y ACCENTURE. *eGovernment leadership: engaging the customer ...* Op. cit.

definitiva que han desarrollado servicios transaccionales. En el año 2002, muchos Gobiernos ya han estructurado sus políticas de administración electrónica y se han fijado planes ambiciosos para conseguir la madurez en los servicios de la administración electrónica en los próximos dos o tres años.

Las iniciativas de administración electrónica de carácter nacional pueden ser muy ambiciosas, pero para garantizar su éxito necesitan establecer mecanismos de coordinación y seguir ciertos criterios y estándares que respondan a la realidad actual de sociedad y economía globalizada. En este sentido, han surgido un conjunto de acciones y programas de carácter internacional que intentan sentar la bases para el desarrollo de una administración electrónica coordinada y coherente. Destacan aquellas iniciativas de organismos y organizaciones de carácter internacional que han tenido mayor repercusión en la creación de espacios coordinados para el tratamiento de diferentes cuestiones relacionadas con administración electrónica<sup>50</sup>, entre ellos: G8, Naciones Unidas, OECD y Commonwealth. Además, se mencionan las iniciativas de ciertas organizaciones privadas, como Microsoft, IBM o Sun, para la estandarización tecnológica en el ámbito de la administración electrónica.

### **Las políticas relacionadas con la administración electrónica en la Unión Europea**

Con objeto de realizar un análisis de las actividades comunitarias en materia de administración electrónica, se debe partir de los datos existentes sobre la incidencia de la política de la sociedad de la información en la Unión Europea; y en particular, de su incidencia sobre los procesos de modernización del funcionamiento de las Administraciones Públicas de los Estados miembros y sus regiones. Un hecho decisivo en materia política tiene como origen la falta de competencias de la Unión Europea en lo que pueda afectar al funcionamiento del resto de Administraciones (nacional, regional, local)<sup>51</sup>. En

---

<sup>50</sup> Además de las iniciativas que se van a abordar en detalle, cabe mencionar las iniciativas del ICA (International Council for Information Technology in Government Administration), <http://www.ica-it.org>, que ha celebrado dos conferencias relativas a la importancia de las tecnologías de la información en la transformación de las organizaciones públicas y los Gobiernos. Como resultado de la conferencia celebrada en Singapur en octubre de 2002 se ha presentado un informe: MCDONOUGH, Francis. Una nueva etapa en lo relativo al gobierno electrónico para los países miembros del ICA. *ICA Newsletter*, April 2003. <<http://www.ica-it.org/newsletters/newsletter-2003-apr.html>>. , en el que se hace una síntesis de los informes nacionales de los países miembros del Consejo Internacional para la Tecnologías de la Información en la Administración (ICA). Otra iniciativa de interés es la patrocinada por el Banco Mundial, que ha desarrollado un sitio web para tratar aspectos relacionados con la administración electrónica en los países en vías de desarrollo <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/> y ha establecido un grupo temático en materia de administración electrónica: THE WORLD BANK GROUP. *E-government: thematic group*. [Consulta: 28/5/2003]. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/thematicgrp.htm>>.

<sup>51</sup> El Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas no concede a las instituciones comunitarias competencia alguna en este ámbito. Por tanto, cualquier actuación comunitaria

este sentido, a diferencia de lo que ocurre con el resto de políticas comunitarias, el Consejo de Ministros de la Unión Europea no se reúne en calidad de Consejo de Ministros de Administraciones Públicas<sup>52</sup>. Por tanto, “*las Administraciones Públicas nacionales, regionales y locales son absolutamente autónomas e independientes en la adopción de decisiones que afecten a sus procedimientos y métodos de trabajo y, por supuesto, en todo lo que pueda afectar a la introducción de la sociedad de la información en sus departamentos*”<sup>53</sup>. Este hecho no es totalmente incompatible con el reconocimiento de la importancia de las Administraciones Públicas como impulsoras del uso y desarrollo de las TIC.

A pesar de la ausencia de competencias en este ámbito, la Comisión Europea ha emprendido un conjunto de acciones para que las Administraciones Públicas no quedaran fuera de los objetivos comunitarios en este ámbito. En una primera etapa, el procedimiento utilizado fue el que permitía el programa de las Redes Transeuropeas, nacido a partir de la entrada en vigor del *Tratado de Maastrich* en 1993. A este programa se sumó en 1995 el programa de *Intercambio de Datos entre las Administraciones Públicas* (IDA). Desde el programa IDA, la Comisión se ha ido acercando a los asuntos relacionados con la administración electrónica<sup>54</sup>.

A partir del Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, en el que se aprobó la *iniciativa eEurope* para el fomento de la sociedad de la información en Europa, los aspectos relacionados con la administración electrónica tienen entidad propia. El procedimiento adoptado por la Unión Europea para obviar las carencias de competencia está siendo la aplicación de procedimientos no legislativos de colaboración entre los responsables de los Gobiernos de los Estados miembros, que se están concretando en la adopción de compromisos de informarse mutuamente acerca de sus actividades en este campo y en la determinación de un conjunto de indicadores para evaluarlas<sup>55</sup>.

---

relacionada con el fomento de la introducción de la sociedad de la información en las Administraciones Públicas no podrá apoyarse en la adopción de medidas reglamentarias, ni tan siquiera aquellas que pudieran estar orientadas a la armonización de la legislaciones nacionales en estas materias.

<sup>52</sup> Un ejemplo de esta situación aparece en el informe encargado por la Presidencia Española de la Unión Europea en 2002, en el que se trata de “Grupos de trabajo del Consejo informal de Ministros de la Unión Europea relacionados con administración electrónica”. MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Racionalización de las políticas de administración electrónica en la Unión Europea, un repaso a los grupos de trabajo de administración electrónica. Estudio encargado por la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Retevisión Auna, 25 y 26 de abril de 2002.

<sup>53</sup> ALABAU, Antonio. *La Unión Europea y su política para la sociedad de la información: en el umbral de una nueva gobernanza europea*. Madrid: Fundación Airtel Vodafone, 2001. p.225

<sup>54</sup> Por ejemplo, en el programa de trabajo de IDA para 2001, uno de los elementos claves era el incremento del apoyo a la administración electrónica.

<sup>55</sup> En el Plan de acción eEurope 2002 se explica que “de acuerdo con el método abierto de coordinación (Consejo Europeo de Lisboa) se fomentará el aprendizaje mediante el

## Las políticas españolas de información y los proyectos y planes relacionados con administración electrónica

La característica distintiva de las iniciativas españolas relacionadas con la sociedad de la información desde la *Constitución Española de 1978* hasta el plan Info XXI en 1999, ha sido la falta de globalidad<sup>56</sup>. Se han emprendido diversas acciones sin un plan previo general y actuaciones sectoriales independientes, sin coordinación entre sí. Por ello, el desarrollo de una política de información en España sólo puede entenderse desde una perspectiva histórica, analizando las diferentes etapas que han conducido a la situación actual: desde los primeros informes de situación, las referencias relativas a los derechos de acceso a la información recogidos en la Constitución, la adscripción de acciones relacionadas con el desarrollo de la política científica española, el proceso de adaptación a las políticas de información de la Unión Europea a partir de 1995 y, finalmente la decisiva coordinación de las políticas de información con el plan Info XXI, la Comisión Soto, el plan España.es y el plan Conecta.

Los inicios de una verdadera política española de administración electrónica se inician en febrero de 2000 con la presentación de **El Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos**<sup>57</sup>. El capítulo 11 titulado “Integrar las Administraciones públicas en la sociedad de la información y del conocimiento” establece una serie de estrategias para conseguir que las Administraciones Públicas españolas se integren en la sociedad de la información.

En 2000 El Gobierno español, bajo la influencia de la política de información europea, diseñó una iniciativa similar a eEurope, denominada **Info XXI: La sociedad de la inform@ción para todos**<sup>58</sup>, que representa una apuesta clara

---

*intercambio de experiencias, recurriendo a la puesta en común de mejores prácticas*”. COM (2001) 607 final. p.16

<sup>56</sup> Este hecho ha sido destacado por la mayoría de los autores que han analizado las políticas de información en España. Algunos ejemplos son: CANISIUS, P. Information policies in Western Europe: some remarks about the present situation. *Aslib proceeding*, 1982, vol. 34, n°. 1. p. 13-24; GÓMEZ FERNÁNDEZ-CABRERA, Jesús. Políticas de información y documentación en España. En: GARCÍA GUTIÉRREZ, A. Ed. *Introducción a la Documentación Informativa y Periodística*. Sevilla: Mad, 1999. ; CARIDAD SEBASTIÁN, Mercedes; MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Eva M.; y RODRÍGUEZ MATEOS, David. La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español. *Ci. Inf., Brasíllia*, 2000, vol. 29, n°. 2. p. 22-36; y LÓPEZ YEPES, José. La política de la sociedad de la información en España. *Documentación de las ciencias de la información*, 2001, n°. 24. p. 11-33

<sup>57</sup> MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*. Madrid: MAP, 4 de febrero de 2000.

<sup>58</sup> COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS. *Info XXI: La sociedad de la información para tod@s*. Madrid: 2000.

y decidida del Gobierno para construir la sociedad de la información y del conocimiento en España. Aunque finalmente no tuvo los resultados esperados.

El 1 de abril de 2003, se presentó el informe denominado **Aprovechar la oportunidad de la sociedad de la información en España**<sup>59</sup>, resultado del trabajo de cuatro meses de la Comisión Soto, y que pretende estimular el desarrollo de la sociedad de la información con una batería de medidas concretas aplicadas a diferentes frentes de actuación: ciudadanos, empresas y Administración. En el citado informe, se propone lanzar un nuevo plan, que sustituye al Plan Info XXI, cuya ejecución terminaba a finales de 2003. Este nuevo plan debía incluir objetivos medibles, recursos suficientes y mecanismos de seguimiento.

El 11 de julio de 2003, se aprueba el nuevo plan de actuaciones denominado **España.es**<sup>60</sup>, que se trata de un conjunto de acciones y proyectos concretos que pretendían representar un importante impulso para el desarrollo de la sociedad de la información en España. El plan tiene una vigencia de dos años (2004-2005), sustituye a Info XXI, y nace siguiendo las directrices estratégicas de la Comisión Soto.

Las áreas de actuación de España.es son:

Actuaciones de carácter vertical	administración.es 180 M€	educación.es 241 M€	pyme.es 132 M€	553 M€
Actuaciones de carácter horizontal	navega.es 240 M€			476 M€
	contenidos.es 220 M€			
	comunicación.es 16 M€			
Total 1.029 M€				

En octubre de 2004 se presenta el **Plan Conecta**<sup>61</sup>, que se trata de una iniciativa destinada a potenciar los servicios de la Administración y su relación

<sup>59</sup> COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. *Aprovechar la oportunidad de la sociedad de la información en España*. Madrid: Comisión Especial de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, 1 de abril de 2003. <[http://www.cdsi.es/documentos/informe\\_final\\_cdsi.pdf](http://www.cdsi.es/documentos/informe_final_cdsi.pdf)>.

<sup>60</sup> MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. *España.es. Programa de actuaciones para el desarrollo de la sociedad de la información en España*. Madrid: 11 de julio de 2003.

<sup>61</sup> MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *El Gobierno presenta el Plan Conecta, para el desarrollo de la administración electrónica en los próximos cuatro años*. (30/09/2004). [Consulta: 20/2/2005]. <[http://www.map.es/gabinete\\_de\\_prensa/notas\\_de\\_prensa/2004/20040930\\_0003-ides-idweb.html](http://www.map.es/gabinete_de_prensa/notas_de_prensa/2004/20040930_0003-ides-idweb.html)>.

con ciudadanos y empresas a través de las nuevas tecnologías. El Plan Conecta tiene un presupuesto de 84 millones de euros hasta 2007, se compone de cinco pautas principales de actuación que comprenden 43 proyectos:

- Certifica, destinada al desarrollo de sistemas de interacción de datos entre las Administraciones Públicas y el ciudadano, pretende eliminar el 80% de los certificados que actualmente la Administración exige al ciudadano. Éstos serán reemplazados por certificados por Internet, con validez jurídica, con el objetivo de la eliminación de colas y la reducción de tiempos de tramitación;
- eDNI, basada en la implantación del Documento Nacional de Identidad electrónico, que sustituya paulatinamente al actual, se prevé incorporar la firma electrónica y permitirá a los ciudadanos identificarse y firmar en el mundo telemático;
- Ciudadano.es, se trata de un portal general de atención al ciudadano y sustituye a la actuación del Plan España.es denominada Administración.es;
- Simplifica, persigue el logro de una gestión pública, racional y eficiente, así como la reducción de costes y tiempos de respuesta; y
- Map.es, que se trata de una actualización y mejora tecnológica del sitio web MAP, y la consiguiente unificación y potenciación de las páginas web de la Administración del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

ACCENTURE. *eGovernment leadership. Rhetoric vs Reality - closing the gap*. London: Accenture, 2002. <<http://www.accenture.com>>.

ACCENTURE. *eGovernment leadership: engaging the customer*. London: Accenture, 2003. <<http://www.accenture.com>>.

AIIM INTERNATIONAL. *Integration of electronic document management systems and electronic records management systems: framework and best practices*. AIIM International, 2003.

ALABAU, Antonio. *La Unión Europea y su política para la sociedad de la información: en el umbral de una nueva gobernanza europea*. Madrid: Fundación Airtel Vodafone, 2001.

BARNUM, G. Availability, access, authenticity, and persistence: creating the environment for permanent public access to electronic government information. *Government information quarterly*, 2002, vol. 19, n.º. 1. p. 37-43.

BASTAJA, Annette. *Seamless or silo - a new approach to government?* (2004). [Consulta: 12/1/2004]. <[http://www.premiers.qld.gov.au/About\\_the\\_department/publications/newsletters/Sectorwide/2004\\_Editions/July\\_2004/Seamless\\_or\\_Silo/](http://www.premiers.qld.gov.au/About_the_department/publications/newsletters/Sectorwide/2004_Editions/July_2004/Seamless_or_Silo/)>.

BERCIC, Bostjan; VINTAR, Mirko. Ontologies, web services, and intelligent agents: ideas for further development of life-event portals. En: TRAUNMÜLLER, R. ed. *Electronic government, second international conference. EGOV 2003 proceedings*. Berlin: Springer, 2003. p. 329-334.

CABINET OFFICE. *The guidelines for UK Government websites*. (2003). [Consulta: 14/12/2004]. <<http://e-government.cabinetoffice.gov.uk/Resources/WebGuidelines/fs/en>>.

CANISIUS, P. Information policies in Western Europe: some remarks about the present situation. *Aslib proceeding*, 1982, vol. 34, n°. 1. p. 13-24 .

CARDONA, Diego. El gobierno electrónico, una revisión desde la perspectiva de la prestación de servicios. En: *I Congreso catalán de gestión pública*. Barcelona, septiembre de 2002.

CARIDAD SEBASTIÁN, Mercedes; MÉNDEZ RODRÍGUEZ, Eva M.; y RODRÍGUEZ MATEOS, David. La necesidad de políticas de información ante la nueva sociedad globalizada. El caso español. *Ci. Inf., Brasília*, 2000, vol. 29, n°. 2. p. 22-36.

CHATRIE, I; WRAIGHT, P. *Public strategies for the information society in the member states of the European Union*. Brussels: DG Information Society, 2000.

COM (1998) 585, de 20 de enero de 1999. *La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*.

COM (2001) 529 FINAL, de 25 de septiembre de 2001. *eEurope 2002: accesibilidad de los sitios web públicos y de su contenido*.

COM (2001) 607 FINAL, de 23 de octubre de 2001. *La eEurope 2002: Creación de un marco comunitario para la explotación de la información del sector público. Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones*.

COM (2002) 207 FINAL, de 5 de junio de 2002. *Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reutilización y explotación comercial de los documentos del sector público (presentada por la Comisión)*. <[ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/acte\\_es.pdf](ftp://ftp.cordis.lu/pub/econtent/docs/acte_es.pdf)>.

COMISIÓN ESPECIAL DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN. *Aprovechar la oportunidad de la sociedad de la información en España*. Madrid: Comisión Especial de Estudios para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, 1 de abril de 2003. <[http://www.cdsi.es/documentos/informe\\_final\\_cdsi.pdf](http://www.cdsi.es/documentos/informe_final_cdsi.pdf)>.

COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS. *Info XXI: La sociedad de la información para tod@s*. Madrid: 2000.

CRIADO GRANDE, J.; RAMILO ARAUJO, M. Carmen; y SALVADOR SERNA, Miguel. ¿Administración electrónica o administración relacional? Hacia un modelo de relaciones interadministrativas y externas en el sector público. En: *Tecnimap 2002. VII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas*. A Coruña, 15-18 de octubre de 2002.

CRIADO, J. I.; RAMILO, M. C. e-Administración: un reto o una nueva moda?: problemas y perspectivas de futuro en torno a Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en las Administraciones Públicas del siglo XXI. *Revista vasca de administración pública*, 2001, vol. 61, n°. 1. p. 11-43.

GLASSEY, Olivier. Developing a one-stop government data model. *Government information quarterly*, 2004, n°. 21. p. 156-169.

GÓMEZ CAMARERO, Carmen. Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano. *Anales de documentación*, 2003, n°. 6. p. 109-119.

GÓMEZ FERNÁNDEZ-CABRERA, Jesús. Políticas de información y documentación en España. En: GARCÍA GUTIÉRREZ, A. Ed. *Introducción a la Documentación Informativa y Periodística*. Sevilla: Mad, 1999.

HOMBURG, V.; BEKKERS, V. The back-office of e-government. En: *Proceedings HICSS-35*. IEEE, 2002.

IFAD. *Glossary of management & evaluation*. [Consulta: 12/1/2004]. <<http://www.ifad.org/evaluation/guide/annexa/a.htm>>.

JAEGER, Paul T. The endless wire: e-government as global phenomenon. *Government information quarterly*, n°. 20. p. 323-331.

LARA NAVARRA, Pablo; MARTINEZ USERO, José Angel. *Del comercio electrónico a la administración electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de información*. (2003). [Consulta: 15/12/2004]. <<http://www.uoc.edu/dt/20204/index.html>>.

LARA NAVARRA, Pablo; MARTÍNEZ USERO, José Angel. Del comercio electrónico a la administración electrónica: tecnologías y metodologías para la gestión de información. *El profesional de la información*, noviembre-diciembre de 2002, vol. 11, n°. 6. p. 421-435.

LARA NAVARRA, Pablo; MARTÍNEZ USERO, José Angel. Desarrollo de sitios web para la oferta de servicios característicos de la administración electrónica. *El profesional de la información*, mayo-junio de 2003, vol. 12, n°. 3. p. 190-199.

LAYNE, Karen; LEE, Jungwoo. Developing fully functional e-government: a four stage model. *Government information quarterly*, 2001, n°. 18. p. 122-136.

LEITNER, Christine. *eGovernment in Europe: the state of affairs. Presented at the eGovernment 2003 Conference, Como, Italy, 7-8 July*. Maastrich: European Institute of Public Administration (EIPA), 2003.

LÓPEZ YEPES, José. La política de la sociedad de la información en España. *Documentación de las ciencias de la información*, 2001, n.º. 24. p. 11-33.

MARTÍN FERRAND, Julio. Gestión documental y procesos en las administraciones públicas. En: *Tecnimap 2004. VIII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas: e-Cooperación en la Administración Pública*. Murcia, 28, 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2004.

MARTÍN RODRIGO, Tomás. Proyectos para una administración electrónica en España. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, junio de 2001, n.º. 20. p. 1-17.

MARTÍNEZ USERO, José Angel. La necesidad de interoperabilidad de la información en los servicios de administración electrónica: xml, una posible solución. En: *Tecnimap 2004. VIII Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las Administraciones Públicas: e-Cooperación en la Administración Pública*. Murcia, 28, 29, 30 de septiembre y 1 de octubre de 2004.

MARTINEZ USERO, José Angel; PALACIOS RAMOS, Elsa. La función de los portales temáticos en la administración electrónica. En: *JADOC 03. III Jornadas andaluzas de documentación*. Sevilla: Asociación Andaluza de Documentalistas, 2003. p. 343-354.

MCDONOUGH, Francis. Una nueva etapa en lo relativo al gobierno electrónico para los países miembros del ICA. *ICA Newsletter*, April 2003. <<http://www.ica-it.org/newsletters/newsletter-2003-apr.html>>.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*. Madrid: MAP, 4 de febrero de 2000.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Racionalización de las políticas de administración electrónica en la Unión Europea, un repaso a los grupos de trabajo de administración electrónica. Estudio encargado por la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Retevisión Auna, 25 y 26 de abril de 2002.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *El Gobierno presenta el Plan Conecta, para el desarrollo de la administración electrónica en los próximos cuatro años. (2004)*. [Consulta: 20/2/2005]. <[http://www.map.es/gabinete\\_de\\_prensa/notas\\_de\\_prensa/2004/20040930\\_0003-ides-idweb.html](http://www.map.es/gabinete_de_prensa/notas_de_prensa/2004/20040930_0003-ides-idweb.html)>.

MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA. *España.es. Programa de actuaciones para el desarrollo de la sociedad de la información en España*. Madrid: 11 de julio de 2003.

MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA; MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Plan de choque para el impulso de la*

*administración electrónica en España*. Madrid: MAP, 8 de mayo de 2003. <[http://www.red.es/documentos/plan\\_choque.doc](http://www.red.es/documentos/plan_choque.doc)>.

MUIR, Adrienne; OPPENHEIM, Charles. National information policy developments worldwide I: electronic government. *Journal of information science*, 2002, vol. 28, n°. 3. p. 173-186.

NISTAL ROSIQUE, Gloria. El portal de las administraciones públicas para los ciudadanos y las empresas. *El profesional de la información*, marzo-abril 2002, vol. 11, n°. 2. p. 111-121.

OAKES, Kerrie. The impact of "e" on the public sector. En: *Australian electronic governance conference*. Melbourne, 14th and 15th April 2004.

PARDO, Theresa. *Realizing the promise of digital government: it's more than building a web site*. Center for technology in government, October 2000. <<http://www.netcaucus.org/books/egov2001/pdf/realizin.pdf>>.

SEBEK, Jan. Delivering e-government services to citizens and business: the government gateway concept. En: TRAUNMÜLLER, R. ed. *Electronic government, second international conference. EGOV 2003 proceedings*. Berlin: Springer, 2003. p. 125-128.

SONNTAG, Michael; WIMMER, Maria. Legal aspects of one-stop government: the case of applying for a building permission. En: TRAUNMÜLLER, R. ed. *Electronic government, second international conference. EGOV 2003 proceedings*. Berlin: Springer, 2003. p. 385-392.

THE WORLD BANK GROUP. *E-government: thematic group*. [Consulta: 28/5/2003]. <<http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/thematicgrp.htm>>.

W3C. *Web Content Accessibility Guidelines 1.0. W3C Recommendation 5-May-1999*. (99).<http://www.w3.org/TR/WCAG10/>>.

WIMMER, Maria; TAMBOURIS, Efthimios. Online one-stop government: A working framework and requirements. En: *Information Systems: The e-Business Challenge. Proceedings of the 17th World Computer Congress of IFIP*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002.

WIMMER, Maria A.; yHOLLER, Ute. Applying a holistic approach to develop user-friendly, customer-oriented e-government portal interfaces. En: CARBONELL, N. and STEPHANIDIS, C. *User interfaces for all*. Berlin: Heidelberg, 2003. p. 167-178.

ZAMBRANO SILVA, Salvador; VILLANUEVA PLÁ, Enrique. El acceso a la información: un derecho y mucho más. En: *JADOC 03. III Jornadas andaluzas de documentación*. Sevilla: Asociación Andaluza de Documentalistas, 2003. p. 181-194.