

# Las Tecnologías de la Información como soporte del proceso de modernización de la Administración Española

VÍCTOR M. IZQUIERDO LOYOLA

*Secretario del Consejo Superior de Informática*

## 1. INTRODUCCION

El objetivo de esta Ponencia es proporcionar una visión de la evolución del uso de las Tecnologías de la Información (TI) en la Administración española. El énfasis se sitúa en la Administración General del Estado, por ser en ésta en la que el autor ha desarrollado gran parte de su actividad profesional, quedando en buena medida fuera de su alcance el proceso de informatización en la Administración Local o el más reciente de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Dentro de esta evolución del uso de las TI se propone efectuar una diferenciación de etapas, un poco al estilo de R. Nolan, cuya caracterización fundamental está basada en la actitud de los directivos de la Administración con relación al uso de las TI para la modernización administrativa. Cada una de estas etapas puede identificarse con una palabra a modo de etiqueta: RECURSO, INSTRUMENTO y ESTRATEGIA. Como se verá más adelante, la última etapa: La utilización de las TI dentro de una ESTRATEGIA global de modernización administrativa, se encuentra en una fase incipiente de plasmación en la realidad de la Administración General del Estado en España.

A continuación, en la ponencia se aborda una descripción de las iniciativas y planteamientos que hoy, en 1995, se efectúan desde el Consejo Superior

de Informática, órgano interministerial responsable de la elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno. Por último, y dentro de las actuaciones del Consejo, se destacan de una manera especial los aspectos que se refieren a la internacionalización de la informática administrativa, en concreto en el ámbito de la Unión Europea.

## 2. LA SITUACION ANTERIOR A 1983

La distinción entre las etapas RECURSO e INSTRUMENTO, se ubica en el tiempo, algo arbitrariamente, en el año 1983. En esta fecha se acumulan una serie de acontecimientos que modifican profundamente el marco anterior. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- Se modifica el sistema de órganos colegiados de coordinación con responsabilidad sobre la informática.

- Se produce la derogación de la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria, que databa de 1939 y respondía a planteamientos sobrepasados.

- Se comienza la aplicación del sistema de adquisición centralizada en el Servicio Central de Suministros al campo de la microinformática.

- Se crea la Dirección General del Centro Informático del Presupuesto y el Plan (hoy, de Informática Presupuestaria), lo que tiene una importancia notable desde dos puntos de vista. Hasta entonces sólo había existido una unidad informática con rango de Dirección General: el Centro de Proceso de Datos del Ministerio de Hacienda, constituido en 19 de mayo de 1980, y cuya actividad se había centrado especialmente en el campo de los ingresos públicos. Además la creación de esta nueva Dirección General es la expresión de una profunda innovación en los procedimientos de elaboración y ejecución del presupuesto.

Esta acumulación de cambios da lugar a un nuevo entorno para el desarrollo de la informática administrativa, sustantivamente diferenciado respecto del marco anterior, dando lugar a la etapa que hemos denominado abreviadamente INSTRUMENTO.

La primero que cabe decir es que el período anterior a 1983, aún con las limitaciones que se detallarán, se concede un tratamiento específico a las TI. Así, se constituyen órganos colegiados de coordinación en materia informática. En 1967 se crea la Comisión Interministerial de Mecanización, que es sustituida en

1970 por la Comisión Interministerial de Informática. Igualmente, en 1973 se aprueba, mediante el Decreto 2572/73 el pliego de cláusulas generales para las adquisiciones informáticas que hoy continúa vigente, y que constituye la piedra angular del procedimiento específico de los contratos informáticos, en el marco de la legislación general de contratos.

Desde el punto de vista organizativo, se crean las unidades informáticas de los ministerios, mayoritariamente con nivel de Subdirección General o inferior, y adscritas a las Secretarías Generales Técnicas. El tiempo ha mostrado que esta adscripción no ha sido la más adecuada, dado que el desarrollo de la informática en los Ministerios se ha visto condicionado por la vocación típica de estos centros directivos, que tienen un carácter de órgano "staff" especializado, centrado básicamente en los trabajos preparatorios del Consejo de Ministros y otros aspectos legales, y de manera complementaria, en la elaboración de estudios y estadísticas o la edición de publicaciones. Por otra parte, las unidades informáticas han tenido que enfrentarse a graves dificultades para la captación de recursos humanos, desde la escasez de funcionarios con conocimientos informáticos, a las barreras impuestas por el sistema de oposiciones vigente para el acceso a la función pública. Esta escasez de recursos humanos cualificados fue suplida mediante la incorporación de especialistas contratados en régimen administrativo o laboral.

Durante todos estos años, el sistema se orienta alrededor de las siguientes líneas de actuación principales:

- Los órganos colegiados de coordinación conceden una importancia predominante a las compras de bienes y servicios en el sector de las TI, aspecto que es controlado mediante un procedimiento que exige el informe previo de la Comisión Interministerial de Informática, tanto en la fase de elaboración de las especificaciones, como en la adjudicación. Ello ha posibilitado, sin duda, un aprovisionamiento más eficiente que el que se hubiera dado de estar sometidas las adquisiciones informáticas al régimen general.

- Estos órganos, sin embargo, han articulado sus trabajos alrededor del concepto "proyecto", con olvido, en la práctica, de la planificación, y, más específicamente, de la planificación estratégica.

Esta manera de actuar, lo que podemos definir como la optimización de la adquisición individual, o el enfoque caso a caso, ha conducido a la aparición de determinados elementos disfuncionales entre los que destaca el elevado grado de incompatibilidad de los sistemas informáticos, con los inconvenientes que ello representa desde varios puntos de vista:

.Dependencia del constructor, con lo que éste se presenta a la Administración que aborda la ampliación de un equipo inicial, en situación práctica de monopolio de oferta.

.Dificultad en la transportabilidad de las aplicaciones, que conduce a que distintos grupos de desarrollo de proyectos están trabajando en múltiples unidades administrativas en la realización de aplicaciones iguales o muy semejantes, con el consiguiente despilfarro de recursos escasos.

.Menor rentabilidad de las inversiones en formación, que son aprovechadas plenamente sólo si el funcionario que la ha recibido para un determinado entorno permanece fiel al mismo a lo largo de su carrera administrativa. Lo cual es muy improbable.

.El bajo nivel de comunicación e integración entre centros por razones asociadas a la diversidad de arquitecturas implicadas. Este inconveniente tiene importantes consecuencias en la gestión interna, y de cara a los ciudadanos o empresas, en tanto que "clientes" de los servicios públicos.

Por último, si nos detenemos a contemplar las aplicaciones de las TI, podemos decir que éstas se orientan principalmente a la mejora de la gestión administrativa, en el sentido de una mayor productividad: automatización de procedimientos que implican el manejo de elevados volúmenes de información repetitiva. En otras palabras, se aborda la informatización de procedimientos en los que se ha llegado a una situación problemática, cuya resolución no puede demorarse más. De ahí que digamos que las TI constituyen un RECURSO, y en buen número de casos, el ÚLTIMO recurso para aliviar cuellos de botella presentadas en el curso de la operación de sistemas administrativos. Por el contrario, no aparece aplicaciones dirigidas a innovar o modernizar la propia Administración, atendiendo principalmente a la prestación de los servicios públicos, en línea con los objetivos de un plan estratégico global (no específicamente de TI) de alcance ministerial o general.

### **3. LOS CAMBIOS OCURRIDOS DESDE 1983**

Desde un punto de vista de los órganos de coordinación en el ámbito de la informática, el 28 de julio de 1983 se aprueba el Real Decreto 2291/1983, en el que se crea el Consejo Superior de Informática, como órgano de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno. El Consejo se constituye como

órgano colegiado interministerial, con misión consultiva o preparatoria de las decisiones del gobierno sobre una amplia lista de temas relacionados con la informática: Sistemas de información de interés nacional, bancos de datos interministeriales, telemática, protección de datos, industria informática, compras, cooperación con las autonomías y administraciones locales, relaciones laborales de los profesionales, investigación y enseñanza, normalización, cooperación internacional, y otros con incidencia en la política informática nacional.

La tradición de la preocupación por las compras se mantiene gracias a la creación de la Comisión Interministerial de Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos (CIABSI), como comisión especializada del Consejo Superior de Informática. A la CIABSI le corresponde el informe técnico, preceptivo y vinculante, de los proyectos informáticos, así como de los pliegos de condiciones de los contratos. Igualmente propone los adjudicatarios de éstos.

En febrero de 1987 se produce una modificación de la organización de la Administración del Estado que da lugar a la creación del Ministerio para las Administraciones Públicas. Con motivo de este cambio, la presidencia del Consejo Superior de Informática es atribuida al Ministro para las Administraciones Públicas, lo que da lugar a un nuevo enfoque en la actuación del Consejo Superior de Informática, marcado por un interés predominante en las cuestiones relacionadas con la utilización de los Sistemas y Tecnologías de la Información *en la Administración*.

Por lo que respecta a las unidades informáticas de los Ministerios, cabe destacar las siguientes novedades principales:

- El 4-8-83 se crea la Dirección General del Centro Informático del Presupuesto y el Plan (hoy, de Informática Presupuestaria) en el Ministerio de Economía y Hacienda, cuyo campo de actuación se extiende a la preparación y control de ejecución del presupuesto. Entre otros, soporta los sistemas SICOP (Sistema de Información Contable y Presupuestario) y SICAI (Sistema Informático Contable de la Administración Institucional).

- El 8-4-85 se crea la Dirección General de Informática y Estadística en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, encargada del diseño, desarrollo e implantación del Sistema de Información del Departamento.

- Se produce una multiplicación de las unidades informáticas de nivel Subdirección General e inferior, con un ámbito de actuación, en muchos casos, menor que el ministerial: Dirección General u Organismo Autónomo, p.ej. Este

es el caso de los Ministerios más complejos organizativamente, como Economía y Hacienda; Interior; Trabajo y Seguridad Social; Transportes, Turismo y Comunicaciones.

- La antigua dependencia de las Secretarías Generales Técnicas, da paso a la adscripción de las unidades informáticas ministeriales a las Direcciones Generales de Servicios, lo que supone un encaje organizativo más natural, y que potencia los planteamientos de atención a los usuarios finales.

Dejando a un lado los aspectos de organización, la Ley de Presupuestos Generales para 1983 extendió a los productos microinformáticos el sistema de adquisición denominado de "determinación de tipo", que se caracteriza por las siguientes notas:

- La Administración elabora, luego de un concurso público, unos catálogos o listas de equipos.

- La adquisición de material o programas incluidos en estos catálogos se efectúa por un procedimiento administrativo simplificado, que, en particular, no precisa informe previo de la CIABSI para cada contratación individual.

- El sistema fue diseñado para el logro de tres objetivos básicos: economía administrativa, uniformidad y mejores precios. La economía procedimental lograda justifica su popularización: por esta vía, la Administración General del Estado adquirió en 1993 bienes por un importe total de 20.697 Mpta., lo que supone el 42% del total de las contrataciones. Respecto a la uniformidad y, especialmente, a la obtención de precios más favorables, el sistema se ha venido aplicando con criterios susceptibles de mejora.

La introducción de este procedimiento, que en la actualidad afecta a unidades centrales de proceso de coste unitario inferior a 10 Mpta., y equipos complementarios, ha permitido un desarrollo relativamente rápido de la microinformática en la Administración a partir del año 1983. Este ha sido, sin duda alguna, su principal efecto modernizador.

Si hubiera que hacer un balance de este período, que hemos identificado con la palabra clave INSTRUMENTO, cabría destacar los siguientes elementos básicos:

- Desde un punto de vista general, se inicia un cambio de tendencia, expresivo de una toma de conciencia del papel que los sistemas y tecnologías de la información pueden desempeñar en el proceso de modernización administrativa.

- El cuello de botella limitador en mayor medida del desarrollo del uso de la informática en la Administración ha estado constituido por la escasez de personal informático cualificado. Este era un problema general en España en aquella época, como consecuencia del desfase oferta-demanda, que se ve agravado en el caso de la Administración por las barreras de acceso a la función pública propias de un sistema de oposiciones memorísticas, en las que se exigen, por regla general, conocimientos jurídicos y de organización de la Administración que obligan a una larga preparación previa a personas con formación fundamentalmente técnica.

- Por lo general, la aproximación a la planificación y el desarrollo de sistemas de información se caracteriza por enfoques todavía esencialmente artesanales, sin el soporte que pudiera aportar un adecuado marco metodológico de ingeniería del "software". En estos años también se produce un importante cambio de tendencia que hace mucho más frecuente el recurso a la contratación externa, principalmente para el desarrollo y mantenimiento de sistemas de información. La carencia de unos métodos propios de la Administración conduce en ocasiones a la adopción, por los centros informáticos de los Ministerios y Organismos destinatarios, de los aportados por el contratista externo, con el consiguiente riesgo de aumentar la dependencia de éste.

- Aparecen nuevos proyectos de carácter estratégico. Aparte de SICOP y SICAI, antes mencionados, cabe destacar los proyectos ATENEA, orientado a la introducción de la informática en las enseñanzas no universitarias, e INFORIUS, para atender a las necesidades informáticas de la Administración de Justicia. Todos estos proyectos son plurianuales, y a cada uno de ellos se han dedicado recursos por importe del orden de varios miles de millones de Ptas.

#### **4. DE 1990 AL DIA DE HOY**

La tercera etapa en el modelo que venimos utilizando para representar la evolución del uso de las TI en la Administración del Estado puede considerarse iniciada con la puesta en marcha bajo el impulso del Ministerio para las Administraciones Públicas de un ambicioso Programa de Modernización de la Administración del Estado.

El Plan, cuyos trabajos preparatorios se iniciaron en 1990 con un documento de "Reflexiones sobre la Modernización de la Administración del Estado", plasma un cambio de actitud de los responsables políticos respecto del papel de

las TI en la modernización administrativa, dando paso a planteamientos más pro-activos, que son reflejo de la idea de que el objetivo de modernización puede encontrar un firme basamento en una adecuada ESTRATEGIA de uso de las TI.

De esta manera resume el documento de "Reflexiones" esta nueva visión:

"La utilización de las TI para modernizar la Administración debe orientarse además de a la mejora de la gestión administrativa, hacia los siguientes aspectos:

1º Mejorar la *planificación* y la *toma de decisiones*.

2º Mejorar la *prestación del servicio público* en relación a los ciudadanos.

3º Abrir el camino a la *desconcentración* de las estructuras organizativas."

Si vamos más allá de los principios programáticos, y tratamos de examinar la realidad, nos podemos encontrar con la situación que se describe en las líneas siguientes.

Por lo que se refiere a los proyectos concretos que ponen en marcha los distintos Departamentos, cabe mencionar, a título de ejemplo, algunos de los que presentan aspectos más novedosos desde una perspectiva de modernización:

- Por lo que se refiere a los ingresos públicos, son destacables el Proyecto PADRE (Programa de Ayuda a la Declaración de la Renta), desarrollado por la Dirección General (hoy Departamento) de Informática Tributaria para facilitar a los contribuyentes que deben cumplimentar el impreso simplificado la elaboración de su declaración de la renta, así como el Sistema de Información Catastral, que abarca tanto datos alfanuméricos como geográficos.

- En otros sectores del Ministerio de Economía y Hacienda se han puesto en marcha el Sistema de Información del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en la Dirección General de Informática Presupuestaria, y el nuevo modelo de gestión del Censo Electoral (Instituto Nacional de Estadística).

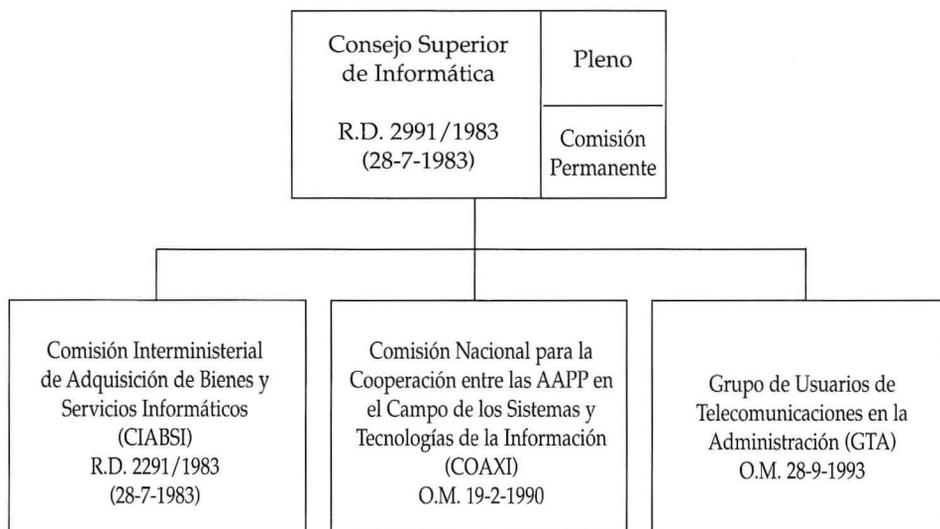
- La implantación de sistemas de información común en el sector de la Sanidad, a través del Plan DIAS (Dotación Informática para la Asistencia Sanitaria), la informatización de la Atención Primaria y el proyecto GERMEN (Historias clínicas).

- En el área de la información bibliográfica, cabe citar el Proyecto ARIADNA, de la Biblioteca Nacional, en cuya base de datos constan ya más de un millón de registros y la informatización de la Red de Bibliotecas Públicas del Estado.

- La creciente utilización de sistemas orientados a proporcionar información o a facilitar la realización de trámites, en régimen de autoservicio a ciudadanos y empresas. Basados en la tecnología de cajeros automáticos, presentan las típicas ventajas de sencillez de uso y horario de servicio de 24 horas al día, lo que les ha convertido en herramientas muy útiles a la hora de satisfacer necesidades diversas en el campo del empleo, la sanidad, la educación, las comunicaciones y otros sectores de la actividad de la Administración.

Desde el punto de vista de los órganos colegiados de coordinación en materia informática, en estos años se completa el esquema vigente en la actualidad, mediante la creación a través de órdenes del Ministerio para las Administraciones Públicas, de dos nuevas Comisiones Especializadas del Consejo Superior de Informática, ambas con el carácter de Comisiones Nacionales. Se trata de la Comisión Nacional para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en el Campo de los Sistemas y Tecnologías de la Información (COAXI), creada por orden de 19-2-1990 y el Grupo de Usuarios de Telecomunicaciones en la Administración (GTA), creado por Orden de 28-9-1993.

Por tanto, al día de hoy, el esquema de órganos de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno es el que figura a continuación:



La Comisión Nacional para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en el Campo de los Sistemas y Tecnologías de la Información (COAXI) tiene encomendadas las siguientes funciones:

a) Identificar áreas prioritarias de aplicación de los sistemas y tecnologías de la información proponiéndolas como tales a las distintas Administraciones Públicas.

b) Proponer a los órganos competentes de las distintas Administraciones las medidas oportunas para la creación de bases de datos de interés nacional.

c) Definir y proponer normas de intercambio de información y de adquisición, para su adopción por las diversas Administraciones Públicas.

d) Emitir informes o dictámenes que soliciten las Administraciones Públicas relativos a sus estrategias o proyectos de carácter informático.

e) Informar, a petición de los utilizadores, en materia de contratación de bienes y servicios informáticos.

f) Organizar seminarios, conferencias y otras actividades orientadas a la mejora de la formación de los empleados públicos.

En la COAXI participan además de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración Local, ésta última representada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Este aspecto es especialmente significativo, ya que expresa la convicción de las distintas Administraciones de la necesidad de cooperar en este sector, en actividades y proyectos de interés común, sin que vean en ello riesgos para su respectiva autonomía.

Por su parte, al GTA le corresponde el ejercicio, por encargo del Consejo Superior de Informática y siguiendo sus directrices, de las siguientes funciones:

a) Desarrollar las actuaciones de coordinación interministerial o de colaboración interadministrativa precisas para el cumplimiento de los objetivos señalados en el punto segundo.

b) Proponer a los órganos competentes la realización de estudios de viabilidad y proyectos piloto de servicios de telecomunicación.

c) Coordinar el desarrollo, realización e implantación en España de las Redes telemáticas Transeuropeas entre Administraciones promovidas por la Comunidad Europea.

d) Colaborar en la identificación, desarrollo e implantación de proyectos de modernización de los servicios públicos que impliquen el uso de sistemas, equipos y servicios de telecomunicación, cuando sea requerido para ello por los órganos competentes.

e) Informar técnicamente, con carácter no vinculante y a petición de los órganos interesados, las contrataciones públicas que incluyan sistemas, equipos y servicios de telecomunicación.

f) Crear y mantener actualizado un fondo documental relativo a las materias de su ámbito de actuación.

g) Identificar las necesidades en materia de infraestructuras, servicios y recursos humanos asociadas a la consecución de los fines del Grupo y proponer a los órganos competentes medidas para su satisfacción, dentro de un marco conceptual común.

Al igual que la COAXI, el GTA cuenta con representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas interesadas en participar en sus trabajos, y de la Administración Local, a través de la FEMP.

A la vista de las competencias que tienen atribuidas, se pone de manifiesto que los órganos de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno tienen el carácter de *órganos consultivos*, a los que les corresponden básicamente *funciones de estudio, informe y propuesta*. En algunos casos, el informe que deben emitir es preceptivo. Esto ocurre con el informe del Consejo sobre los proyectos de disposiciones de carácter general y los anteproyectos de Ley que afectan a una serie de materias, y también con los informes y propuestas de la CIABSI en el ámbito de la contratación pública.

## 5. ESTILO DE ACTUACION DEL CONSEJO SUPERIOR DE INFORMATICA

Si tratamos de abstraer de la actividad desarrollada por este órgano colegiado desde su creación un cierto esquema de su *modus operandi*, podemos encontrar que el siguiente modelo que consta de seis etapas o fases constituye una adecuada representación de la realidad:

Fase 1ª.- Identificación de un área de interés general o línea estratégica en la que se considera apropiado realizar una actuación común.

Fase 2ª.- Desarrollar, adaptar o adoptar una Metodología para abordar la problemática asociada al área identificada, incluyendo su aplicación en un proyecto piloto.

Fase 3ª.- Organizar la difusión y formación de las personas que pueden beneficiarse de la formación en la Metodología.

Fase 4ª.- Proporcionar herramientas automatizadas para el aprendizaje y el uso de la Metodología, bien mediante la personalización de otras preexistentes o por desarrollo ad-hoc.

Fase 5ª.- Establecer, en su caso, un esquema de homologación de las herramientas anteriores proporcionadas por el mercado.

Fase 6ª.- Mejorar la Metodología o los productos desarrollando una nueva versión y repetir el ciclo anterior, a partir de la fase correspondiente.

En la actualidad, el Consejo Superior de Informática tiene abiertas las líneas estratégicas:

1. Adquisiciones y recursos informáticos, de cuyo desarrollo se encarga básicamente la CIABSI.

2. Telecomunicaciones, encomendada al GTA.

3. Seguridad de los Sistemas de Información y Tratamiento Automatizado de Datos personales, en la que viene trabajando el Grupo SSITAD de la COAXI.

4. Mejora de la calidad y productividad en el desarrollo de sistemas de información.

5. Sistemas de Información Común y proyectos innovadores.

6. Cooperación informática con otras administraciones y entidades, de cuyo desarrollo se encarga la COAXI.

7. Recursos humanos de Tecnologías de la Información.

Para cada una de estas líneas estratégicas se ofrece a continuación una breve descripción de los proyectos o actuaciones más significativos, tanto desarrollados como en curso.

## **6. PRINCIPALES PROYECTOS INCLUIDOS EN LA AGENDA DEL CONSEJO SUPERIOR DE INFORMATICA**

### **6.1.Línea estratégica de "Adquisiciones y recursos informáticos"**

- Una parte muy importante de la actividad en este sector se centra en el informe de las adquisiciones que realiza la CIABSI. La Comisión pretende que este informe no sea un mero trámite burocrático, sino que aporte valor añadido en términos técnicos o económicos. En este sentido, podemos decir que los *aho-*

rros directos obtenidos gracias a la actuación de la CIABSI a lo largo del año 1994 ascienden a una cifra cercana a los 700 Mpta.

- Otro aspecto a destacar de la actividad del Consejo en este sector lo constituye la elaboración de Censos y Directorios de Recursos de Tecnologías de la Información. Se trata principalmente del Informe REINA (RErecursos INformáticos de la Aministración General del Estado).

Este informe se publicó por primera vez con los datos de situación a 1 de enero de 1985. Posteriormente, tras un breve paréntesis, se viene editando con periodicidad anual desde 1989.

También se incluye en esta línea de actividad el "Directorio de Servicios de Información Electrónica de la Administración del Estado", en el que se proporciona una información detallada de los contenidos y procedimientos de acceso de 429 servicios, de los que 147 están destinados al público en general, agrupando un volumen superior a 155 millones de unidades de información, así como los estudios del Presupuesto Informático del Estado que figuran en las Memorias anuales del Consejo Superior de Informática.

- Durante 1994 se han iniciado dos proyectos dirigidos a reforzar los aspectos de homogeneidad y de ayuda a la gestión en este sector. Se trata de la versión 2 del programa SSD\_CIABSI, que es un programa para ordenadores personales cuyo fin es el de facilitar la evaluación de ofertas dentro del marco metodológico de la teoría de la decisión multicriterio discreta, y de la elaboración de una versión actualizada de Guías Técnicas para la Adquisición de Bienes y Servicios Informáticos.

- Uno de los enfoques en los que el Consejo ha mostrado un liderazgo más significativo ha sido en el establecimiento de la "Estrategia de Sistemas Abiertos de la Administración del Estado" adoptada en su 8º pleno (11-12-1990). Esta estrategia se ha visto a lo largo del tiempo concretada y adaptada a la evolución de la industria y el mercado en el sector de las Tecnologías de la Información, siendo el Manual EPHOS (European Procurement Handbook for Open Systems) la referencia fundamental en el proceso.

## **6.2. Línea estratégica de "Telecomunicaciones"**

Se trata de la línea estratégica que el Consejo ha adoptado más recientemente. De hecho, el GTA se constituyó el pasado 18 de mayo de 1994.

Responde esta actividad a las siguientes razones:

.El bajo nivel de comunicación existente en el parque informático administrativo, con las dificultades que ello conlleva para actuaciones tan cruciales como las de la lucha contra el fraude.

.El desarrollo de una manera práctica de las previsiones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en lo que se refiere a la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en el procedimiento.

.Los retos planteados por la construcción de la Unión Europea, desde la perspectiva del desarrollo de Redes telemáticas transeuropeas entre Administraciones.

El proyecto más significativo de los abordados por el GTA es el proyecto ISTMO (Implantación de un Sistema de Tratamiento de Mensajes para soporte de la Organización), el cual figura incluido en la 2ª fase del Plan de Modernización de la Administración General del Estado y cuyas primeras actuaciones se han llevado a cabo en 1994.

Su objetivo fundamental es el de proporcionar servicios y aplicaciones de mensajería electrónica a lo largo y ancho de la Administración, de modo que vayamos, en el marco de un calendario establecido, efectuando la unión de la multitud de ordenadores personales autónomos y de redes locales sin conexión con el mundo exterior que hoy existen en nuestro parque informático, para garantizar que las comunicaciones precisas, tanto internas como con ciudadanos y empresas, se efectúen de una manera más rápida, segura y económica que con los medios convencionales.

### **6.3. Línea estratégica de "Seguridad de los Sistemas de Información y Tratamiento Automatizado de Datos personales"**

Fundamentalmente para ayudar desde el área de las TIC en el cumplimiento de las obligaciones dimanadas de la entrada en vigor de la LORTAD, se constituyó en el seno de la COAXI un Grupo de Trabajo de "Seguridad de los Sistemas de Información y Tratamiento Automatizado de Datos personales" (SSITAD). Una de sus principales tareas ha sido la de organizar en común las tareas de cumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica y de su Reglamento de desarrollo por parte de las Administraciones públicas.

SSITAD también ha desarrollado actividades en lo relativo a la elaboración de Directrices de Seguridad de los Sistemas de Información y a la certificación de esta seguridad. Entre sus productos cabe citar los siguientes:

- Vademecum del responsable de ficheros públicos de datos personales.
- Manual de formación y sensibilización en Seguridad de los Sistemas de Información (para usuarios finales).
- Directrices de Seguridad de los Sistemas de Información para Directivos de las Administraciones Públicas. Se trata del primer número de una nueva colección de publicaciones denominada Cuadernos de la COAXI, orientada a recoger los principales productos de la actividad de esta Comisión.
- Orientaciones para la sustitución del halón 1301 como agente extintor de incendios en los centros informáticos de la Administración.
- Estudio sobre centros de respaldo.
- Propuesta de Esquema Nacional de Certificación de la Seguridad de los Sistemas de Información.

#### **6.4. Línea estratégica de "Mejora de la calidad y productividad en el desarrollo de sistemas de información"**

Dos son los productos básicos del Consejo Superior de Informática en esta línea estratégica: la Metodología METRICA de planificación y desarrollo de Sistemas de Información y el Plan General de Garantía de Calidad aplicable al desarrollo de equipos lógicos.

Ambos productos, que se encuentran en proceso de revisión para dar lugar a una nueva versión actualizada, constituyen métodos de trabajo de aplicabilidad general en las actividades de desarrollo de sistemas, tanto en el sector público como en el privado. En la mayoría de las contrataciones informadas por la CIABSI en las que resultan aplicables, los pliegos de condiciones recogen la obligación de utilizar METRICA y/o el Plan General de Calidad.

Por otra parte, debe hacerse notar que estos dos productos han sido editados por el MAP, habiéndose agotado rápidamente, como consecuencia del interés manifestado por los profesionales y las empresas. Esta acción de difusión se ha visto complementada por actividades de formación organizadas tanto por el propio Consejo, con destino a empleados públicos, como por el INAP en el marco de los Cursos Selectivos para el ingreso en los Cuerpos de TIC.

## **6.5. Línea estratégica de "Sistemas de Información Común y proyectos innovadores"**

En el pasado reciente se ha desarrollado por iniciativa del Consejo el Proyecto de Identificación de Oportunidades de Modernización de la Administración del Estado mediante el uso de los Sistemas y Tecnologías de la Información (PRISMA'93), que ha permitido elaborar una lista priorizada de sistemas de información claves desde el punto de vista de la Modernización administrativa.

En términos más concretos, las actividades desarrolladas en el marco de esta línea estratégica han dado lugar a la elaboración de una serie de aplicaciones informáticas de interés general, propias de la Administración o elaboradas por terceros. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

- ATRIO (Almacenamiento, Tratamiento y Recuperación de Información de Oficinas): Sistema ofimático de 3ª Generación que posibilita la gestión electrónica de documentos, promovido en el ámbito del Consejo por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, Industria y Energía y para las Administraciones Públicas.

- SICRES (Sistema de Información Común de Registros de Entrada y Salida): Sistema dirigido a atender las necesidades de Informatización de Registros a las que se refiere el Artículo 38 de la LRJ-PAC.

- GESCO (Sistema de GESTión ECOnómica Departamental), promovido por la Dirección General de Informática Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda.

- NEDAES (Nómina Estándar Descentralizada de la Administración del Estado) y BADARAL (Base de Datos de personal en Red de Area Local): Sistemas de Información en el Area de Recursos Humanos promovidos por la Dirección General de Organización, Puestos de Trabajo e Informática (Subdirección General de Proceso de Datos de la Administración Pública).

## **6.6. Línea estratégica de "Cooperación informática con otras Administraciones y Entidades"**

La COAXI, desde su creación en 1990, ha dado prioridad, entre otras, a actuaciones en dos sectores específicos:

- Los servicios de información al ciudadano, prestados con el soporte de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Fruto de los trabajos de la COAXI ha sido la Metodología PRIAC (Proyecto de Información Al Ciudadano) y una importante contribución a la instalación de Oficinas Integradas de Información al Ciudadano en diversas capitales, especialmente en el caso de Granada, a las que puede accederse para obtener informaciones sobre servicios públicos con independencia de cuál sea la Administración prestataria.

- El intercambio de información entre administraciones, eligiendo como campo prioritario el que se refiere a la información territorial, para lo cual ha sido desarrollado el producto SISTER (Sistema de referenciación TERritorial).

También la COAXI ha adoptado la iniciativa de extender la idea subyacente en la elaboración de los informes REINA al conjunto de todas las Administraciones Públicas. Este Informe, que se realiza con periodicidad bienal, toma el nombre de IRIA (Informe de Recursos Informáticos de las Administraciones públicas) y en los años pares integra al Informe REINA de la Administración del Estado. De él ya se ha realizado una primera edición (IRIA'92) y en las próximas semanas se prevé que vea la luz la segunda (IRIA'94).

Más recientemente, en el marco de sus actividades dedicadas al intercambio de información entre Administraciones, la COAXI ha iniciado el desarrollo del Modelo de datos para el Intercambio de información entre Administraciones (INDALO).

INDALO es una iniciativa de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) orientada a la elaboración de un marco referencial global para:

.Normalizar los sistemas de gestión e información de las Administraciones Públicas.

.Facilitar los niveles de comunicación precisos entre las diferentes Administraciones Públicas.

.Superar la compartimentación existente actualmente.

.Facilitar la incorporación de tecnologías avanzadas.

con el objetivo final de que *ciudadano* vea a la Administración como una gran agrupación cuyos centros de gestión y servicio tienen sistemas organizativos comunes y perfectamente integrados.

INDALO trata de trasladar al ámbito administrativo iniciativas de normalización que han mostrado su eficacia en otros sectores, como el de las entidades financieras, gracias a la actuación de la Asociación Española de Banca y de la Confederación Española de Cajas de Ahorros. Por su amplitud y alcance INDALO es en estos momentos el proyecto más importante de la COAXI y constituye una pieza clave del proceso de modernización administrativa con ayuda de las Tecnologías de la Información.

### **6.7. Línea estratégica de "Recursos humanos de Tecnologías de la Información"**

Cada año desde 1991, el Consejo Superior de Informática viene desarrollando planes de formación y difusión con destino a empleados públicos del Sector TIC, cuyas convocatorias se efectúan a través de Resoluciones de la Presidencia del Consejo y en los que la ejecución se encomienda al Centro Regional para la Enseñanza de la Informática (CREI). En concreto durante 1994 se ha realizado 150 actividades formativas de duración variable, en las que han participado cerca de 3.000 personas. De estas acciones, hay una especialmente destacable. Se trata del Máster en Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cuya cuarta edición, y última realizada hasta la fecha, fue convocada por Resolución de la Presidencia del Consejo Superior de Informática de 28 de octubre de 1992, para el bienio 1993-94.

De esta línea estratégica también debe destacarse la convocatoria de las Jornadas de Tecnologías de la Información para la Modernización de las Administraciones Públicas (TECNIMAP), de las que ya se han celebrado tres ediciones los años 89, 91 y 93 en Madrid, Valencia y Granada respectivamente. Gracias a la colaboración ofrecida por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, TECNIMAP'95 tendrá lugar en Palma de Mallorca los días 10 a 12 de mayo próximos. TECNIMAP constituye un lugar de encuentro obligado para responsables y técnicos de las Administraciones públicas en el sector de los Sistemas de Información. Se trata de una actividad claramente consolidada que, con sus ponencias, comunicaciones y "stands" de demostraciones contribuye de modo decisivo a la valorización profesional de nuestro capital humano.

Sin embargo, posiblemente el asunto en el que la contribución del Consejo ha sido más decisiva dentro de esta línea estratégica ha sido en la puesta en marcha de los Cuerpos de Tecnologías de la Información de la Administración del Estado. Desde la Secretaría del Consejo se organizó esta compleja operación iniciada con la creación de los Cuerpos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1990, y se llevó adelante con medios muy limitados hasta principios de 1993, esto es, durante la fase de puesta en marcha.

También ha sido destacable la participación del Consejo a la hora de plantear el proceso de funcionarización del personal laboral informático. La propuesta elaborada por un grupo de trabajo creado en el marco del C.S.I. ha constituido el documento de base para la posterior articulación de actuaciones en este sector por parte de las autoridades competentes.

## **7. LA DIMENSION EUROPEA E INTERNACIONAL DE LAS ACTUACIONES EN EL SECTOR DE LAS TIC**

Las cuestiones que afectan a los Sistemas de Información y Comunicación de las Administraciones públicas están adquiriendo progresivamente un alcance europeo e, incluso, mundial. Ello se pone de manifiesto en documentos de tanto calado como el Libro Blanco de Delors sobre "Crecimiento, Competitividad y Empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI" o el posterior informe Bangemann sobre "Europa y la Sociedad Global de la Información".

En particular, este último propone el desarrollo de diez aplicaciones para lanzar la Sociedad de la Información. Se trata de las siguientes:

- 1ª.- El teletrabajo: mayor empleo y nuevos trabajos para una sociedad móvil.
- 2ª.- Educación a distancia: Educación permanente para una sociedad en mutación.
- 3ª.- Una Red de Universidades y Centros de Investigación: La interconexión del potencial de pensamiento e investigación europeo.
- 4ª.- Servicios telemáticos para las PYMES: Un instrumento potente para relanzar el crecimiento y el empleo en Europa.
- 5ª.- Gestión del tráfico por carretera: Carreteras electrónicas para una mayor calidad de vida.
- 6ª.- Control del tráfico aéreo: Vías aéreas electrónicas para Europa.
- 7ª.- Redes de Asistencia Sanitaria: Sistemas de asistencia sanitaria más baratos y más efectivos para los ciudadanos europeos.
- 8ª.- Licitación electrónica: Una administración más eficaz y económica.
- 9ª.- Red transeuropea de Administraciones públicas: Una administración mejor y más barata.
- 10ª.- Autopistas urbanas de la información: La sociedad de la información en casa.

Aunque todas estas aplicaciones están fuertemente relacionadas con el ámbito de actividad del Consejo, a continuación se describen únicamente dos de ellas, en aras de la brevedad y por corresponder más directamente a la orientación de los trabajos del Consejo Superior de Informática y de sus Comisiones Especializadas durante los últimos años. Se trata de las que se refieren a la licitación electrónica y a la Red Transeuropea de Administraciones públicas.

## **LICITACION ELECTRONICA**

### **Una administración más eficaz y económica**

*¿Qué hay que hacer?* Introducir procedimientos electrónicos de contratación pública entre las administraciones públicas y los proveedores europeos para seguidamente crear una Red Europea de Licitación Electrónica. Este programa actuará como un mecanismo potente para alcanzar la masa crítica en el mercado de los servicios telemáticos europeos.

*¿Quién lo hará?* El Consejo Europeo y los Estados miembros decidirán la adopción de normas comunes y de un compromiso obligatorio para tratar electrónicamente la información, las ofertas y los pagos relativos a las contrataciones públicas. Los operadores de telecomunicaciones y los proveedores de servicios harán posible que los usuarios puedan acceder a la Red Europea de Licitación Electrónica.

*¿Quién se beneficiará?* Las administraciones públicas ahorrarán costes sustituyendo la tramitación de documentos en papel por el tratamiento electrónico de la información y se beneficiarán de la creación de un entorno más competitivo en el que participarán proveedores del gran mercado interior. Las pequeñas y medianas empresas podrán participar en la contratación pública transeuropea y se beneficiarán de la difusión de los servicios telemáticos.

*¿Qué problemas hay que resolver?* La protección de los datos, la necesidad de garantizar un acceso abierto, en particular a las PYMEs, para evitar que la licitación electrónica evolucione hacia una forma encubierta de proteccionismo. Conviene tener en cuenta adecuadamente los programas similares desarrollados en países terceros, en especial los Estados Unidos (CALs).

*¿Cuál es el objetivo?* Una masa crítica del 10% de las entidades adjudicadoras podría utilizar procedimientos electrónicos de contratación pública en un plazo de dos a tres años.

## RED TRANSEUROPEA DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS

### Una administración mejor y más barata

*¿Qué hay que hacer?* Crear redes interconectadas entre las administraciones públicas europeas con el fin de intercambiar información de manera más efectiva y barata, sustituyendo la tramitación de documentos en papel por medios electrónicos. Posteriormente se podrá ampliar la conexión a la ciudadanía europea.

*¿Quién lo hará?* La Unión Europea y los estados miembros deben reforzar y acelerar la realización del programa de Intercambio de Datos entre Administraciones (IDA). El sector privado incrementará su cooperación con la Unión Europea y los estados miembros para encontrar las soluciones técnicas para la prestación de servicios interoperables y la creación de redes interconectadas, y colaborará con las autoridades nacionales y locales en los ensayos y la instalación de redes y la prestación de servicios destinados a los ciudadanos.

*¿Quién se beneficiará?* El proceso de unificación del mercado único quedará reforzado, lo que acarreará beneficios en forma de reducción de coste y de mejores relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos europeos.

*¿Cuál es el objetivo?* La creación de redes interconectadas que permitan los intercambios de información en el sector fiscal, los aranceles y los impuestos sobre consumos específicos, las estadísticas, la seguridad social, la sanidad, etc. en 1995-96.

Este nuevo marco global hace que el Consejo esté involucrado en diversas actividades internacionales en este sector, de las que a continuación se mencionan las más sobresalientes:

-En la Unión Europea

.Programa de Redes telemáticas transeuropeas entre Administraciones e iniciativa IDA (Intercambio de Datos entre Administraciones).

.IV Programa marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico. Programa de Aplicaciones Telemáticas. Area "Administraciones".

.Grupo de Altos Funcionarios de la Seguridad en los Sistemas de Información (SOGIS).

.Grupo de Compras Públicas, con sus Proyectos EUROMETODO y EPHOS (Manual de Compras Públicas de Sistemas Abiertos)

-En la OCDE

.Actuaciones relacionadas con las T.I. en el Comité de Gestión Pública (PUMA).

.Comité de Política de la Información, la Informática y las Comunicaciones (ICCP).

-En la UNESCO

.Programa Intergubernamental de Informática (PII), a través del que se canaliza la ayuda española al desarrollo en el sector de las TIC.

-En la Conferencia de Autoridades Iberoamericanas de Informáticas (CAIBI), ampliación del foro de la antigua CALAI, con la incorporación de España y Portugal.

En este sentido, la principal conclusión que deseo trasladar a los congresistas es que se está produciendo en estos años una creciente internacionalización de los Sistemas de Información en las Administraciones Públicas, fenómeno que se ha visto impulsado principalmente por el avance en la configuración de la Unión Europea, con la realización práctica de las cuatro libertades de movimiento de personas, bienes, capitales y servicios, del que España no puede ni debe estar al margen. Los directivos y los empleados de las Administraciones públicas tienen por tanto ante ellos un importante desafío, cual es el de contribuir al diseño, construcción e implantación de sistemas de información transeuropeos, cuyos destinatarios últimos son los ciudadanos y empresas de la Unión.

## **DISPOSICIONES REGULADORAS DEL CONSEJO SUPERIOR DE INFORMÁTICA Y SUS COMISIONES ESPECIALIZADAS**

- Real Decreto 2291/1983, de 28 de julio, sobre órganos de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno (B.O.E. de 26 de agosto).

- Real Decreto 221/1987, de 20 de febrero, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio para las Administraciones Públicas (artículo 4º.7) (B.O.E. de 21 de febrero).

- Orden Ministerial de 19 de febrero de 1990 por la que se crea en el Consejo Superior de Informática la Comisión Nacional para la Cooperación entre las Administraciones Públicas en el Campo de los Sistemas y Tecnologías de la Información (B.O.E. de 27 de febrero).

- Real Decreto 533/1992, de 22 de mayo, por el que se atribuyen determinadas facultades en los procedimientos de adquisición de bienes y servicios informáticos (B.O.E. de 4 de junio).

- Real Decreto 1989/1993, de 12 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 221/1987, de 20 de febrero, que determina la estructura orgánica básica del MAP (B.O.E. de 18 de noviembre).

- Orden Ministerial de 28 de septiembre de 1993 por la que se crea en el Consejo Superior de Informática, con carácter de Comisión Nacional, el Grupo de Usuarios de Telecomunicaciones en la Administración y se regulan su composición y funciones (B.O.E. de 4 de octubre).

## REFERENCIAS

[1]MAP. Memoria del Consejo Superior de Informática. Diciembre 1994

[2]MAP. Memoria de la CIABSI 1993. Octubre 1994

[3]MAP. La Informática en la Administración del Estado. Informe REINA'93. Septiembre 1994

[4]MAP. La Informática en las Administraciones Públicas. Informe IRIA'92. Noviembre 1993.

[5]MAP. Metodología de Planificación y Desarrollo de Sistemas de Información. METRICA Versión 2. Marzo 1993

[6]MAP. Programa SSD\_CIABSI. Mayo 1992

[7]MAP. Plan general de garantía de calidad aplicable al desarrollo de equipos lógicos. Noviembre 1991.

