



Comunicación

128

CREACION DE COMUNIDADES DE USUARIOS. DESARROLLO DE HERRAMIENTAS DE E-ADMINISTRACIÓN EN EE.LL

Carlos San Martín Villas

Secretario del Consejo Asesor de Nuevas Tecnologías
FEMP

Fernando Tricas Lamana

Director Técnico del Equipo Técnico en Proyectos PISTA
FEMP

Juan Martín Fernández

Equipo Técnico Proyectos PISTA- Sistemas
FEMP

Víctor García Francés

Equipo Técnico Proyectos PISTA- Documentalista
FEMP

Palabras clave

Software libre, desarrollo herramientas de administración electrónica, administración local, comunidad de usuarios

Resumen de su Comunicación

La implantación de la eAdministración en nuestro territorio necesita de estrategias e infraestructuras acertadas para no errar el camino y no malgastar esfuerzo ni dinero. Fijándonos en algunos modelos colaborativos, intentamos sintetizar la "comunidad" como célula de acción y decisión para enfrentarnos al reto que la eAdministración nos presenta.

CREACION DE COMUNIDADES DE USUARIOS. DESARROLLO DE HERRAMIENTAS DE E-ADMINISTRACIÓN EN EE.LL

1. Introducción

En los últimos tiempos hemos asistido a un cambio generalizado en la visión de las Administraciones Públicas como ente generador y receptor de herramientas de software de gestión y servicios, desterrando el viejo modelo de software propietario que de alguna forma ataba a estas AAPP, limitando sus libertades a la hora de compartir, mejorar y difundir las herramientas nacidas en este entorno, aún dentro de si mismas.

Este cambio ha sido realizado siguiendo iniciativas comunes, impulsadas en toda la Unión Europea basadas en el modelo del Software Libre, con el fin de permitir un aprovechamiento óptimo de los presupuestos, así como la reutilización de aplicaciones, código, conocimiento y experiencias.

En este marco, teniendo la posibilidad de ahorrar costes, disminuir los ciclos de producción y crear aplicaciones a medida como si de un Lego se tratara, generando en cada caso las piezas que faltaran, solamente nos queda el crear las infraestructuras que hagan esto posible y sirvan de pegamento, evitando re-inventar cada vez la rueda, esto es, las comunidades de usuarios, y como en toda construcción susceptible de crecer y mantenerse en pie, hay que empezar creando unos sólidos cimientos, en nuestro caso, las Comunidades de usuarios en las Entidades Locales.

Algunas de las iniciativas existentes para fomentar estas acciones podrían encontrarse en el “Libro Blanco del Software Libre” en el que se recoge en uno de sus capítulos información sobre el uso del SL en las AAPP, luego nos encontramos con el repositorio de SL de la Junta de Andalucía, en el que podemos encontrar un amplio compendio de aplicaciones, herramientas y proyectos producidos por la junta de andalucia para que sirvan de base y referencia al desarrollo de proyectos en las demás AAPP.

Pero quizá la iniciativa más importante en cuanto la búsqueda de implantación del Software Libre en las AAPP sea la campaña iniciada por Hispalinux para promover el uso del SL en las Administraciones Publicas, la cual ya ha dado sus frutos al colaborar junto al MAP para desarrollar el documento germen del uso de este tipo de software en la AGE.

2. El desarrollo de aplicaciones en las EELL

2.2. Importante necesidad de aplicaciones de gestión en las EELL

Es palpable la creciente necesidad de aplicaciones en las EELL no solo para la gestión administrativa tradicional, sino para poder afrontar con éxito los planes de modernización e implantación de la administración electrónica.

Es palpable la creciente necesidad de aplicaciones en las EELL no solo para la gestión administrativa tradicional, sino para poder afrontar con éxito los planes de modernización e implantación de la administración electrónica.

Por un lado tenemos la urgente necesidad de incorporar nuestra sociedad hacia la Sociedad de la Información, sociedad que no solo conlleva cambios tecnológicos sino también cambios de mentalidad tanto en las administraciones como en los ciudadanos, por otro lado encontramos la carencia de herramientas

para prestar la nueva generación de servicios en las administraciones públicas.

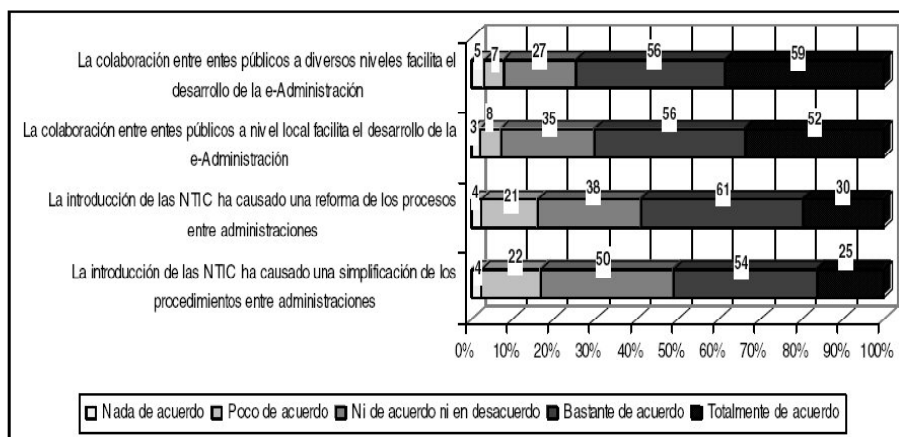
El desarrollo de aplicaciones de gestión en áreas clásicas es un mercado maduro con diversidad de oferta, varios proveedores asentados, productos de calidad, numerosas instalaciones y experiencia demostrada. Sin embargo en el desarrollo de servicios administrativos electrónicos estamos en el comienzo. Falta oferta de productos, servicios y experiencias contrastadas. Es necesario recorrer un camino más amplio en la implantación de servicios de administración electrónica, disponer de mayor oferta de servicios y productos. En todo caso es necesario considerar que muchos de los nuevos servicios tienen dos dificultades: exigen la integración con los sistemas de gestión clásicos (contabilidad, tesorería, patrimonio, recursos humanos, etc) y necesitan la integración con otras entidades y administraciones (entidades financieras, compañías privadas de agua, electricidad, etc e intercambio de datos con otras administraciones). En ambos casos se plantean diversas alternativas tecnológicas pero en todo caso se vislumbra como imprescindible recurrir a normas, estándares y protocolos de comunicación e intercambio de datos que faciliten la implantación, mantenimiento, evolución e independencia de los sistemas conectados.

2.2 Dificultades en las EELL debido a la atomización

Un reciente estudio de la Universidad de Alicante ha destacado la importancia en el desarrollo de servicios de administración electrónica, en el entorno de las entidades locales, que uno de los beneficios fundamentales que se vislumbran es la relación interadministrativa.

“ En cuanto a la introducción de las NTIC en los entes locales, se confirma que han dado lugar a una reforma y simplificación efectivas de los procedimientos a realizar entre administraciones (figura 20), a pesar de que no se han producido apenas cambios para la mejora de las relaciones inter-administraciones, pero al menos se perciben sus beneficios.”

Figura 20. EFECTOS DEL G2G



El mayor problema que encuentran las EELL a la hora de afrontar proyectos de administración electrónica es el aislamiento y la falta de comunicación con sus homologas, lo cual deriva en un sin fin de proyectos similares por todo el territorio y un mal aprovechamiento de los recursos, recursos que no precisamente abundan, siendo el común denominador en estas entidades la escasez de activos presupuestarios y humanos.

En España hay más de 8.000 municipios, de los que casi la mitad no llegan a 500 habitantes y 1000 de ellos tienen menos de 100. Estos municipios, dispersos por toda la geografía nacional, son una referencia para garantizar la modernización administrativa y lograr un equilibrio armónico entre los diferentes territorios. Por otra parte, las Administraciones Locales desempeñan un papel fundamental en el proceso de acercamiento a la Sociedad de la Información, por ser las instituciones más próximas a los ciudadanos y a los agentes productivos locales.

Los avances de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones permiten optimizar el funcionamiento interno de las Administraciones Locales y agilizar la comunicación con el resto de Administraciones Públicas, lo que facilita la obtención de importantes beneficios económicos y sociales. De igual forma, el desarrollo tecnológico permite un mayor contacto con los ciudadanos y favorece la integración de las zonas rurales y aisladas en la corriente de desarrollo promovida por el uso de las TIC. Las Administraciones más dinámicas y que mejor sepan aprovechar las oportunidades tecnológicas, se constituirán en focos de atracción de recursos con los que desarrollar la economía local y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Los pequeños ayuntamientos tienen frecuentemente graves carencias de recursos que les impiden mejorar su funcionamiento interno y los servicios a sus ciudadanos mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La brecha digital para la extensión de la administración electrónica a los pequeños ayuntamientos tiene dos fuentes:

- Las carencias en infraestructuras de comunicaciones sobre todo condicionadas por la geografía.

- La imposibilidad de acceso y utilización sostenible de sistemas tecnológicos con servicios avanzados. Las dificultades y requerimientos técnicos y personales que precisan los servicios de administración electrónica son imposibles de instalar y sostener por las entidades locales más pequeñas (que son muchas) y por ello es preciso contar con entidades supramunicipales que asuman el papel de soporte a estas entidades muy pequeñas.

El informe del Instituto de Empresa y Software AG así nos lo ratifica:

“La implantación de servicios municipales de Gobierno Electrónico se está desarrollando de manera poco estratégica en España, con un crecimiento desordenado e ineficiente”

Para de alguna forma paliar esta situación desde la FEMP se mantiene una importante tradición en la constitución de grupos de trabajo, comisiones, etc... que coordinan e interrelacionan a las distintas EELL para llevar a cabo acciones de interés común de forma conjunta, optimizando los resultados y sobre todo estableciendo mecanismos de coordinación, colaboración e intercambio de experiencias y conocimientos.

Finalmente el Informe con el que abrimos este apartado, hace hincapié en este asunto, recomendando la facilitación de la creación de lazos de colaboración y aprendizaje semejantes a las redes de empresas privadas para poder aprender unas AALL de otras además de transformar gastos importantes en ciertos considerables, además propone fomentar las relaciones entre AAPP, intentando eliminar el tradicional

ostracismo y la sempiterna rivalidad entre organismos públicos creando un clima laboral propio de la economía relacional del S.XXI.

3. Software propietario en las AA.PP. Vs desarrollo cooperativo

Si seguimos la evolución de los gastos informáticos en las AALL, de acuerdo a lo recogido en el informe IRIA 2004 gráfico 4-6, vemos que ésta ha sufrido un crecimiento escalonado a lo largo de la última década hasta llegar al momento del informe. Ahora bien, si comparamos este crecimiento con los porcentajes de AALL que utilizan Software Libre, ver gráfico 4-3 del informe IRIA 2004, podemos prever que de no planificarse una estrategia adecuada a la hora de desarrollar la e-administración en las EELL estos gastos podrían dispararse sin control alguno.

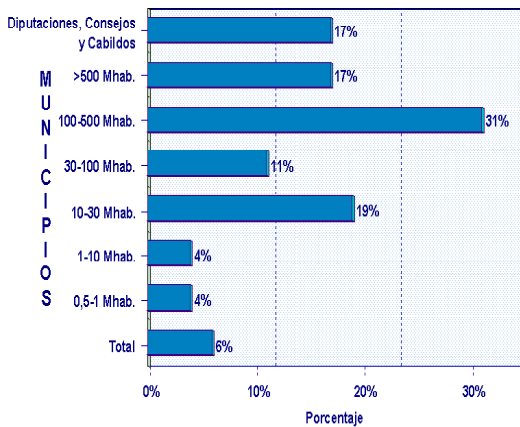


Gráfico 4-6

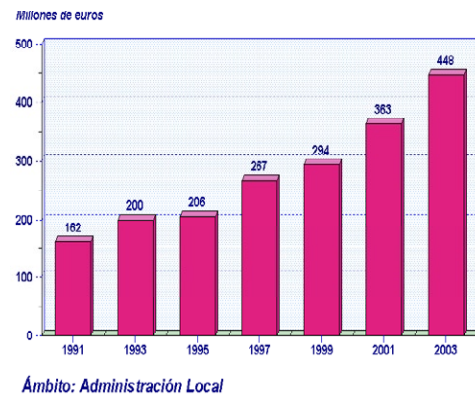


Gráfico 4-3

4. Software libre

El término "Software Libre" se refiere a la libertad de los usuarios para ejecutar, copiar, distribuir, estudiar, cambiar y mejorar el software. De modo más preciso, se refiere a cuatro libertades de los usuarios del software:

- La libertad de usar el programa, con cualquier propósito (libertad 0).
- La libertad de estudiar cómo funciona el programa, y adaptarlo a nuestras necesidades (libertad 1). El acceso al código fuente es una condición previa para esto.
- La libertad de distribuir copias, con lo que puedes ayudar a tu vecino (libertad 2).
- La libertad de mejorar el programa y hacer públicas las mejoras a los demás, de modo que toda la comunidad se beneficie. (libertad 3). El acceso al código fuente es un requisito previo para esto.

Un programa es software libre si los usuarios tienen todas estas libertades. Así pues, deberíamos tener la libertad de distribuir copias, sea con o sin modificaciones, sea gratis o cobrando una cantidad por la distribución, a cualquiera y a cualquier lugar. El ser libre de hacer esto significa (entre otras cosas) que no tenemos que pedir o pagar permisos.

También deberíamos tener la libertad de hacer modificaciones y utilizarlas de manera privada en nuestro trabajo u ocio, sin ni siquiera tener que anunciar que dichas modificaciones existen. Si publicamos nuestros cambios, no tenemos por qué avisar a nadie en particular, ni de ninguna manera en particular.

La libertad para usar un programa significa la libertad para cualquier persona u organización de usarlo en cualquier tipo de sistema informático, para cualquier clase de trabajo, y sin tener obligación de comunicárselo al desarrollador o a alguna otra entidad específica.

En el Software Libre, al contrario que en el software propietario, las licencias existen para garantizar la libertad del usuario, no para acotarla, encontramos por ejemplo la licencia GNU/GPL, por decirlo la más restrictiva de cara a que fuerza expresamente la conservación de estas libertades evitando, asegurando que el software no se cierra con fines comerciales.

Podemos encontrar una relación de licencias Open Source/Free Software en <http://www.opensource.org/> así como toda la información filosófica que acompaña al mundo del software libre disponible que podremos encontrar en <http://www.gnu.org>

4.1. La comunidad como catalizador del desarrollo

En el modelo de desarrollo del Software Libre, la comunidad de usuarios es tan importante como el equipo de desarrollo existiendo una clara intersección entre ambos conjuntos pues son los mismos usuarios los que mejoran el proyecto bien aportando información sobre errores, corrigiendo el código, aportando nuevas funcionalidades y obteniendo productos de altísima calidad a través de un constante seguimiento del mismo, para hacernos una idea de las diferencias con los modelos tradicionales nos podemos remitir a la obra de Eric S. Raymond "La Catedral y el Bazar" que compara acertadamente las diferencias, describiendo el modelo de software libre como un bazar oriental, donde cada actor del proyecto puede ir cambiando de rol sin previa notificación.

¿y tantas libertades no conducen al caos? pues ciertamente no, ya que otro de los aspectos clave en los proyectos es la figura del líder; que bajo un férreo control se encarga de que todo llegue a buen puerto. La comunidad de usuarios básicamente es una conjunto de usuarios que giran alrededor de un proyecto, bien usándolo, desarrollándolo, etc... usando como nexo las TIC, precisamente toda la vida de estos proyectos sucede on-line, no es extraño el que en un proyecto los desarrolladores ni siquiera se conozcan en persona, las comunicaciones se llevan a cabo a través de listas de correo, email personal, mensajería Instantánea, etc..., el código se coordina mediante herramientas concurrentes de control, como CVS o Subversión. Esto es debido a que esta comunidad puede estar dispersa por toda la faz del globo, y aún así es posible coordinar a estos grupos para llevar acabo monstruosos proyectos todo ello bajo el control de un líder de proyecto que traza las grandes líneas del mismo.

Normalmente estas comunidades surgen a la luz de un proyecto que puede ser empezado por una sola persona y va creciendo por su uso, entonces la gente quiere participar, mejorarlo, y aparece la comunidad que va creciendo y creciendo bajo el mando del creador del proyecto el cual será el director del proyecto. La Unión Europea ya ha descubierto el potencial de las comunidades en el desarrollo, por lo que ha llevado a cabo el desarrollo de una herramienta colaborativa denominada CIRCA (Centro de Recursos de Comunicación e Información para las Administraciones) alrededor de la que pueden girar las comunicaciones y la base de conocimiento de las comunidades.

5. Proyectos en común

Existen precedentes de colaboración entre EELL para llevar a cabo proyectos de común interés, bien mediante acuerdos de desarrollo, grupos de usuarios, ofertas de precio cerrado para EELL, etc...

Estas soluciones solo satisfacen las necesidades de las EELL parcialmente y no consiguen aprovechar todo el potencial latente en estas relaciones, de ahí que el siguiente paso sea las “comunidades de usuarios”.

La principal diferencia innovadora de las comunidades en este ámbito es que el objeto de mayor valor e interés es la comunidad en si y no el producto, pues no se trata solo de una unión de esfuerzos para conseguir una herramienta, sino que abre un autentico abanico en la cooperación, compartiendo no solo el desarrollo, sino la experiencia y el conocimiento logrando una total sinergia enfocada hacia maximizar la productividad y el aprovechamiento de los recursos no sólo en el plano de aplicaciones sino también en el experiencias, modelos de despliegue, aspectos organizativos, regulatorios, etc.

6. Ejemplo. FEMP-Pista local

En una etapa inicial el proyecto se fraguo gracias a:

La Generalidad Valenciana, en la línea de actuaciones iniciada con el proyecto Infoville , y continuada con Infoville21, desarrolló en su día una aplicación, conocida como Infosoft 2003, El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio acordó con la Generalidad Valenciana la cesión de los derechos de uso y modificación de dicho aplicativo, que incluye todos los códigos fuente y documentación necesaria, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, como coordinador del Programa PISTA, puso en marcha un proceso que, con visión de conjunto buscará disponer de un software que distribuir entre las EE.LL. que lo solicitaran, así mismo la FEMP realizo la definición de todos los requisitos funcionales, los cuales redactaron junto con el personal técnico de las diversas EELL participantes junto a la colaboración del Ministerio de Administraciones Públicas.

En la etapa de desarrollo del proyecto la participación fue dirigida y coordinada por el MITyC dejando a la FEMP encargada de difundir el proyecto y con la función de hacer de interlocutora entre las EELL que participaban en el diseño, validaban los requisitos, realizaban instalaciones piloto y verificaban las pruebas del aplicativo con la UTE que desarrollaba el proyecto.

Paralelamente a este desarrollo se formaron los Comités de seguimiento de Dirección y seguimiento del proyecto en el que participaron interlocutores tanto del MITyC, FEMP, EELL como de la UTE y algunos otros organismos interesados en el proyecto, a la vez que paralelamente se constituía un Grupo de usuarios de las herramientas en el que se seguían y discutían los interés puestos en la herramienta.

Finalmente tras la finalización del proyecto, se constituyo auspiciado por la FEMP, el Grupo Técnico en los proyectos PISTA, con el fin de asegurar la continuidad y evolución del proyecto y es aquí cuando una vez se plantea el futuro del proyecto, se acaba de perfilar la comunidad como una comunidad equiparable a una de software libre, con todas las ventajas que ello conlleva.

En esta Comunidad, existen varios roles participativos bien definidos, aunque se puede pasar de uno a otro de forma instantánea, por un lado tenemos los usuarios de la herramienta, los cuales gobiernan el proyecto y definen el futuro, por otro lado tenemos los “usuarios parciales” los cuales solo están interesados en partes del proyecto pero aun así colaboran en pleno derecho, por otro lado esta los participantes, “no-usuarios” que están en el proyecto con el fin de aprender de las experiencias recogidas a lo largo de este proyecto y cotejarlas con las suyas propias, aportando a su vez su propia experiencia a esta comunidad.

Todos estos roles resultan en una productiva comunidad de la cual no paran de hervir ideas y con una amplia visión de futuro para implantar la e-administración en los pequeños y medianos municipios y darle soporte para hacerlo crecer.

7. Bibliografía:

- Informe IRIA 2004, las TIC en las Administraciones Públicas :<http://www.csi.map.es/csi/iria2004/>
- Spanish local e-government lacks strategic direction, new report says <http://europa.eu.int/idabc/en/document/5029/5653>
- Software libre: Propuesta de recomendaciones a la Administración General del Estado sobre utilización del software libre y de fuentes abiertas <http://www.csi.map.es/csi/pg5s44.htm>
- Software libre. Estudio del Programa IDA sobre el uso de los programas de fuentes abiertas en el Sector Público <http://www.csi.map.es/csi/pg5s42.htm>
- The Cathedral and the Bazaar - <http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/cathedral-bazaar/>
- Free Software Engineering: A Field to Explore <http://www.upgrade-cepis.org/issues/2003/4/up4-4Gonzalez.pdf>
- Informe REINA 2005: Last TIC en la Administración del Estado - <http://www.csi.map.es/csi/pg5r10.htm>
- Libro Blanco del Software Libre en España - <http://www.libroblanco.com/html/index.php>
- Repositorio de Software Libre de la Junta de Andalucía - http://www.juntadeandalucia.es/repositorio/softwaremap/trove_list.php
- Tecnología y modernización estratégica en la administración local: Análisis Estrategias de administración electrónica en los municipios españoles. Dpto de Organización de Empresas. Universidad de Alicante 2005