

Colección de documentos
de trabajo sobre e-Gobierno **1**

Ventanilla única de gobierno electrónico

Luis Adrián Salazar Solís
Ex viceministro de Ciencia y Tecnología de Costa Rica

Diciembre 2006



Agradecimientos

La elaboración de este documento no hubiese sido posible sin el invaluable aporte de los organismos impulsores de la Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe (Red GEALC), como lo son Innovaciones y Alianzas para el Desarrollo dentro de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo.

De igual manera, una mención por su apoyo y entrega a esta iniciativa a las siguientes personas:

MIGUEL PORRÚA

Organización de los Estados Americanos
Coordinador Programa Gobierno
Electrónico, SEDI

GUILLERMO CASTILLO

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Tecnología de Información y
Comunicación para el Desarrollo (TIC)
Especialista en proyectos de TIC

ROBERTO LÓPEZ

Facilitador de la Red GEALC

Contenido

Capítulo I Marco Conceptual	4
1.1 El gobierno electrónico en la modernización del Estado	4
1.2 Gobierno electrónico: bienestar ciudadano y empresarial	5
Capítulo II Ventanilla única: concepto, tipos y aplicaciones	7
2.1 Tipos de ventanilla única	8
2.2 Aplicaciones de las ventanillas únicas	9
2.3 Impacto del uso de ventanillas únicas	9
Capítulo III Experiencias internacionales	10
3.1 Justificación de selección de estrategias	10
3.2 Experiencia en Chile	11
3.3 Experiencia en Canadá	13
3.4 Experiencia en España	16
Capítulo IV Etapa preliminar	18
4.1 Análisis de viabilidad política	18
4.2 Selección del líder de proyecto	19
4.3 Evaluación de alternativas de financiamiento	19
4.4 Análisis del marco jurídico	21
4.5 Gestión del cambio	21
4.6 Estimación del nivel de preparación tecnológica	22
Capítulo V Pasos recomendados	23
5.1 Paso uno. Elaboración del inventario de recursos tecnológicos	23
5.2 Paso dos. Redacción del perfil de proyecto	25
5.3 Paso tres. Análisis de servicios y trámites	26
5.4 Paso cuatro. Evaluación del nivel de interoperabilidad tecnológica	27
5.5 Paso cinco. Definición del Modelo Tecnológico	28
5.6 Paso seis. Implementación de un centro de llamadas	31
5.7 Paso siete. Equipo administrativo de la ventanilla electrónica	31
5.8 Paso ocho. Procedimiento de incorporación de servicios y trámites	32
5.9 Paso nueve. Evaluación y seguimiento	33
5.10 Paso diez. Ajuste del perfil de proyecto y presupuesto	33
5.11 Paso once. Inicio de la implementación de la ventanilla única	33
Capítulo VI Conclusiones y consideraciones finales	34
Capítulo VII Bibliografía	38

Capítulo I Marco Conceptual

1.1 El gobierno electrónico en la modernización del Estado

Actualmente las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se han posicionado como una herramienta de trabajo en la administración pública al servicio de una gestión centrada en el ciudadano. Inicialmente se utilizaron para la realización de cálculos, luego para el procesamiento de datos y hoy son una fuente de información para la toma de decisiones y una plataforma para mejorar la gestión de gobierno. El uso de las TIC en el sector público ha experimentado un fuerte apoyo político con la firma de compromisos internacionales como los Objetivos del Milenio impulsados por las Naciones Unidas,¹ los compromisos de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información efectuada en Túnez² y la Declaración de Santo Domingo realizada por la Asamblea General de la OEA.³

¹ <http://www.un.org>

² <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>

³ <http://www.oas.org>

Como es sabido, la gobernabilidad afecta la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones del Estado y en los gobernantes. En este sentido, si se fortalecen los mecanismos de la gestión pública a partir de las TIC, los ciudadanos estarán más integrados al ejercicio de una democracia participativa favorecida por la habilitación de canales de interacción con los diferentes organismos del Estado. Esto permite al ciudadano “sentirse parte” de la toma de decisiones y tener la oportunidad y los medios para consultar la mayor cantidad posible de fuentes de información acerca del trabajo cotidiano del gobierno y el uso que se esté dando a los recursos públicos, colaborando a generar un nuevo paradigma de interacción entre los ciudadanos y el gobierno.

Bajo esta corriente, con un uso cada vez más extensivo de las TIC dentro del quehacer gubernamental, se ha comenzado con la implementación del gobierno digital, el cual es definido como “... el uso combinado de información y tecnología de la comunicación con procesos de reingeniería y medidas para facilitar cambios institucionales (gerencia de cambio) para incrementar la eficacia y la eficiencia de instituciones públicas, tanto en lo que corresponde a operaciones internas como a la mejora de los servicios a ciudadanos”.⁴

Ahora bien, para avanzar en la concreción de una estrategia de gobierno electrónico, una de las recomendaciones básicas es implementar una ventanilla electrónica para brindar servicios y trámites públicos a los ciudadanos y empresas, bajo un modelo cimentado en compartir información entre todas las instituciones del Estado a través de la interoperabilidad de diferentes bases de datos y sistemas de información gubernamental.

1.2 Gobierno electrónico: bienestar ciudadano y empresarial

Este documento quiere servir de guía para implementar una ventanilla única de gobierno electrónico, la cual permita que los usuarios de manera ágil y sencilla tengan acceso a un punto de entrada desde donde efectuar diferentes trámites y recibir ciertos servicios.

Es importante concentrar esfuerzos para que este proceso se produzca ordenadamente, por lo que, por ejemplo, se deberá indexar la serie de servicios y trámites a brindar a través de la ventanilla única, segregando cuáles son responsabilidad de las autoridades nacionales y cuáles están bajo la tutela de las autoridades locales.

Lo más relevante es que los gobiernos –independientemente del ámbito de acción– visualicen la función de la administración pública con una orientación de servicio al ciudadano a fin de

⁴ http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?artID=3455&language=SP&arttype=PR#_ftnref1

diseñar una estrategia óptima de gobierno electrónico, que contemple detalladamente todas las etapas necesarias para llegar a los objetivos establecidos, sin olvidar la generación de múltiples canales de acceso.

En relación con el sector privado, trabajar en la simplificación de trámites y en la facilitación de la relación gobierno y empresa sirve para impulsar la creación de mejores escenarios para los negocios, en un ambiente más dinámico y con mayores oportunidades.

Otros beneficios del gobierno electrónico para el sector privado son:

- Posibilidad de efectuar pagos de servicios e impuestos en línea.
- Participación en licitaciones para contrataciones públicas en línea.
- Formalización e inscripción de empresas.
- Aumento de canales de promoción.

Por esto, se sugiere que el gobierno pueda rediseñarse a sí mismo para funcionar de modo pro activo, con una nueva visión de liderazgo y con mecanismos más modernos en el ejercicio de la administración pública, con el objetivo final de brindar servicios acorde a las nuevas demandas sociales y los requerimientos de un sector empresarial inserto en una economía altamente globalizada. ♦

Capítulo II Ventanilla única: concepto, tipos y aplicaciones

Una ventanilla única de gobierno electrónico es aquel sitio o portal en Internet que ha sido estructurado y diseñado de modo tal que permite crear un único espacio virtual, en donde de manera centralizada se pone a disposición de los ciudadanos y las empresas una amplia variedad de servicios y trámites, los cuales son ofrecidos por una diversa gama de instituciones del Estado.

Dichos trámites y servicios deben basarse en estándares de interoperabilidad tecnológica⁵ que permitan la generación de una interfaz entre la administración pública y el ciudadano, de modo que este último sólo requiera validarse en una ocasión y a partir de ésta se le dará la debida autorización y acceso a todos los servicios de la ventanilla, según corresponda.

Bajo esta “capa visible” se debe contemplar una gran cantidad de aspectos políticos y tecnológicos como soluciones para la integración de bases de datos y sistemas, mecanismos de seguridad y protección de datos, modelos de financiamiento y mecanismos de coordinación, entre otros.

2.1 Tipos de ventanilla única

Del mismo modo que ocurre con las etapas para la implementación del gobierno electrónico, las ventanillas únicas pueden ser clasificadas en tres categorías: informativas, interactivas (o de puntos de enlace) y transaccionales.

VENTANILLAS INFORMATIVAS. Son la muestra más básica de una ventanilla única de gobierno electrónico, dado que se reducen a presentar la referencia sobre algunos servicios de determinadas instituciones del Estado. De hecho, se cita sólo con carácter documental, pues no es tomada en cuenta como una buena práctica. Su implementación puede conllevar a la confusión de objetivos y conceptos, así como al desaprovechamiento de recursos.

VENTANILLAS DE PUNTOS DE ENLACE. Esta es una opción para la primera etapa de gobierno electrónico. Su fin es crear un punto virtual desde donde el usuario pueda encontrar los diferentes hipervínculos hacia las múltiples instituciones del Estado y por consiguiente, a los servicios digitalizados por cada institución en particular. Su aplicación tiene sentido cuando ha existido un proyecto de gobierno electrónico poco sistematizado y con iniciativas aisladas en cuanto al desarrollo digital de las instituciones, conllevando a la inexistencia de una vinculación transversal entre los sistemas y bases de datos de las instituciones del Estado. Es oportuno utilizar este tipo de ventanillas en tanto se fortalece una cultura digital en los ciudadanos y empresas, y se delinea una estrategia de gobierno electrónico más estructurada.

VENTANILLAS TRANSACCIONALES: Son foco de este estudio, ya que representan un ejemplo de gobierno electrónico aplicado y desarrollado estratégicamente utilizando las TIC en procura de la modernización del Estado. Este tipo de ventanillas son proyectadas a largo plazo con una articulación tanto tecnológica como política que permite al ciudadano y a las empresas realizar electrónicamente y desde un solo punto virtual sus trámites de manera ágil, eficiente y segura.

⁵ Llámese “interoperabilidad tecnológica” a la propiedad que poseen las bases de datos y sistemas de información de comunicarse entre sí de manera independiente a la plataforma sobre la cual hayan sido desarrollados.

2.2 Aplicaciones de las ventanillas únicas

Las ventanillas únicas tienen muchas aplicaciones, sin embargo, en este documento nos concentraremos en las ventanillas de servicios y trámites de gobierno, que integran estandarizadamente un conjunto de sistemas informáticos y bases de datos para obtener información de diversas fuentes con la finalidad de proveer de modo seguro y eficiente, servicios y trámites, los cuales hasta antes de implementar la ventanilla estaban desagregados en varias instituciones del Estado.

2.3 Impacto del uso de ventanillas únicas

A partir de la definición y aplicaciones es posible inferir el impacto que producirá en el gobierno, los ciudadanos y las empresas la implementación de una ventanilla única de gobierno electrónico.

EN LOS CIUDADANOS. El mayor impacto en las personas puede apreciarse en aspectos como:

- Aumentar el acercamiento con el gobierno.
- Participar en la toma de decisiones.
- Poseer más información sobre el uso de los recursos públicos.
- Reducir costos en trámites.
- Evitar desplazamiento físico a múltiples instancias de gobierno.
- Disminuir tiempos necesarios para completar los trámites.

EN EL GOBIERNO. La ventanilla única electrónica genera impactos como:

- Implantar un modelo de gestión moderno y eficiente.
- Mejorar la comunicación con los ciudadanos y las empresas.
- Fomentar la gestión orientada al servicio de los ciudadanos y empresas.
- Disminuir las colas en las oficinas públicas.
- Simplificar los trámites.
- Disminuir los gastos operativos en materiales y suministros como papel, combustible y alquileres.
- Hacer transparente el uso de los recursos del Estado.
- Trabajar bajo un modelo de rendición de cuentas continuo.
- Mejorar clima laboral de los empleados públicos.
- Aprovechar mejor el recurso humano.

EN LAS EMPRESAS. Una ventanilla electrónica favorece un clima de negocios más positivo y permite a las empresas una mayor concentración en temas propios del quehacer diario empresarial. Adicionalmente a las ventajas previamente citadas, otros beneficios que obtendrá el sector empresarial son:

- Mejor comunicación con el gobierno.
- Mayor facilidad para cumplir requisitos de formalización.
- Disminución de costos operativos en trámites y servicios.♦

Capítulo III

Experiencias internacionales

3.1 Justificación de selección de estrategias

Es importante mencionar el enfoque esbozado en el reporte “The Good Practice Database and Effective Efficient e-Government”⁶ en donde se plasma el perfil de algunas variables que sustentan el plan de acción del “i2010 e-Government” (plan adoptado por la Comisión Europea que tiene como objeto acelerar el avance del gobierno electrónico en Europa). Dicho informe subraya que la eficiencia desde la perspectiva de los ciudadanos y empresas debe fijar que el gobierno se dirija a las necesidades reales de sus ciudadanos de un modo satisfactorio, lo cual deberá ser realizado por la administración pública de manera responsable y transparente. Además, agrega el documento, los gobiernos deben generar soluciones pro activas con una reducción adecuada de la burocracia innecesaria o redundante.

⁶ The Good Practice Database an Effective and Effecient e-Government. Good Practice Framework for e-government. European Union. www.egov-goodpractice.eu

Por tal motivo, analizando las valoraciones anteriores, es importante mencionar algunas de las experiencias en gobierno electrónico de países que han tenido éxito, como Chile, España y Canadá.

Dentro del “Global Information Technology Report 2005-2006”⁷ el indicador “The Networked Readiness Index Rankings 2005” presenta a Chile como el mejor país latinoamericano, ubicado en la posición número 29. Posición que ha alcanzado gracias al gran apoyo político de las autoridades chilenas. Por ejemplo, la señora presidenta de la República, Michelle Bachelet, durante su discurso del lanzamiento del Informe de Desarrollo Humano 2006 citó: “...la tecnología es nada más y nada menos que una oportunidad, pero una oportunidad que tenemos que tomar en nuestras manos para dar un salto al desarrollo”.

De igual modo, Europa refleja el producto del trabajo conjunto de los países en el tema de sociedad de la información y gobierno electrónico, y en este grupo, España representa un ejemplo importante en la materia, tal como muestran los resultados del estudio “e-Government in the Member States of the European Union”.⁸

Adicionalmente, España posee una estrategia de gobierno electrónico que cuenta con un alto apoyo de las autoridades nacionales quienes constituyeron un marco de acción mediante una resolución de la Secretaría General para la Administración Pública, que posteriormente dio origen a la ventanilla de gobierno electrónico www.060.es.

Para concluir, Canadá es el otro país que por sus características resulta interesante analizar entre aquellos que han implementado una ventanilla electrónica nacional. Ocupa el sexto puesto dentro del NRI del World Economic Forum del 2005 y el primer lugar dentro del *ranking* del “2005 Overall Maturity Score”. El esfuerzo canadiense es calificado por las Naciones Unidas dentro del “Global e-Government Readiness Report”⁹ en el índice “e-government readiness” en la décima posición, mientras que en el índice de “e-participation” se ubica en el cuarto puesto.

3.2 Experiencia en Chile

El gobierno de Chile, a través del portal Trámite Fácil (www.tramitefacil.gov.cl) ha puesto a disposición de los ciudadanos una serie de servicios que anteriormente no eran accesibles por medio de Internet. Por sus características esta experiencia representa claramente una aplicación exitosa de los conceptos de ventanilla única de gobierno electrónico.

PORTAL TRÁMITE FÁCIL. El objetivo principal de este portal es facilitar la relación de las personas y empresas con el Estado, y brinda una gran cantidad de servicios en línea, lo que lo vuelve

⁷ <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm>

⁸ <http://europa.eu.int/iadbc/egovo>

⁹ <http://www.unpan.org/egovment5.asp>

altamente transaccional (meta a la cual se pretende llegar con la implementación de la ventanilla electrónica).

En Trámite Fácil se puede encontrar:

- Información sobre los trámites de las instituciones del sector público.
- Acceso a formularios disponibles para ser impresos.
- Acceso a trámites en línea.

Es un portal de libre acceso y pueden usarlo todos los ciudadanos que dispongan de una conexión a Internet. El portal Trámite Fácil es producto de la modernización del Estado chileno y del gobierno electrónico, concebido bajo una orientación de servicio a los ciudadanos.

En sus cinco años de vida ha logrado importantes premios y distinciones, entre los cuales se destacan:

- “Primer lugar Categoría Portales Transversales”, Premio Web 2004/2005 a los Mejores sitios Web de Gobierno, Septiembre 2005.
- “Primer lugar Categoría Mejor de los Mejores”, Premio Web 2004/2005 a los Mejores sitios Web de Gobierno, Septiembre 2005.
- Uno de los 5 mejores productos de Gobierno Electrónico en el mundo”, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Octubre 2003.
- “Primer lugar Categoría Mejor de los Mejores”, Premio Web a los Mejores sitios Web de Gobierno, Marzo 2003.
- “Primer lugar Categoría Ministerios y Subsecretarías”, Premio Web a los Mejores sitios Web de Gobierno, Marzo 2003.
- “Segundo lugar Mejores Web de Chile, Categoría Instituciones Públicas”, Premio *El Diario Financiero*, 2002.

MARCO OPERATIVO. El proyecto se inició en el año 2001 en el marco de la División de Tecnología y Comunicación del Ministerio de Economía. Fue lanzado el 11 de mayo de 2001, junto con la firma del Instructivo Presidencial de Gobierno Electrónico. El marco jurídico está dado básicamente por leyes que se emitieron respecto al uso e incentivo de Internet y del desarrollo del gobierno electrónico; la ley de firma digital avanzada y la ley de procedimiento administrativo.

SERVICIOS OFRECIDOS. Dentro del portal Trámite Fácil se pueden encontrar diversos servicios dirigidos a distintas poblaciones meta, como por ejemplo la familia y las pequeñas y medianas empresas. Se presenta la posibilidad de realizar una interacción directa con las distintas entidades del Estado con el fin de intercambiar formularios para la adquisición de documentos. Asimismo es viable realizar trámites en línea. Los servicios que se ofrecen podrían distribuirse en las siguientes categorías:

- Chilenos en el extranjero.
- Empresas y economía.
- Educación, cultura y familia.
- Infraestructura y transporte.
- Medioambiente.
- Seguridad ciudadana, trabajo y justicia.

ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO. El proyecto tuvo financiamiento inicial por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁰ en el período 2001-2005 operado por el Ministerio de Economía y luego obtuvo fondos del presupuesto nacional.

El modelo de financiamiento es muy creativo y los resultados expresan que también es muy eficiente. Consiste en convenios entre la institución dueña del trámite y el Ministerio de Economía. En el convenio se establece en qué consiste el proyecto, sus beneficios y mejoras esperadas, las responsabilidades de cada una de las partes, los compromisos y el aporte de cada uno. Por el éxito alcanzado, el proyecto recibió financiamiento de la Nación para el año 2006. Uno de los factores importantes es que toma en cuenta a todos los ciudadanos y empresas sin importar sus limitaciones físicas, ya que el portal ofrece la posibilidad de utilizar medios especializados para las personas con discapacidad.

ALGUNOS RESULTADOS. Para el momento del lanzamiento del portal Trámite Fácil, en mayo del 2001, se contaba con información sobre 600 trámites y se permitía el acceso a 12 trámites en línea. En la actualidad, se dispone de información de más de 1.500 trámites y acceso a más de 400 trámites en línea.

El proyecto de Trámite Fácil para las empresas ha sido un éxito, según lo manifiestan las autoridades chilenas. Inicialmente se había pensado implementar en el período 2001-2005 sólo 35 de los 80 trámites identificados por los empresarios. Pero finalmente se implementaron todos (nueve de ellos fueron desarrollados a nivel municipal).

3.3 Experiencia en Canadá

Canadá tiene una larga historia en lo que respecta al uso de TIC, especialmente en la implementación de gobierno electrónico, hecho que ha posicionado al país como una referencia exitosa en plano internacional.

MARCO OPERATIVO. El proyecto de gobierno en línea en Canadá se inició en octubre de 1999. Desde ese momento se empezaron a gestar las iniciativas para brindar servicios electrónicos a los ciudadanos, basar la economía en el conocimiento y modernizar el gobierno. Desde ese año el gobierno canadiense estableció su presencia en línea como un tema de prioridad, en donde se incluía al sector municipal y se dotaba de mecanismos para brindar servicios a lo largo de todo el país.

¹⁰ Información suministrada por la Sra. Marisa Ernst Elizalde, jefa del Departamento de Estudios y Desarrollo, Tesorería General de la República de Chile.

Posteriormente se presentaría el documento denominado: “Strategic Direction for Information Management and Information Technology: Enabling 21st. Century Service to Canadians”, en donde el rol de la tecnología era contextualizada como una herramienta para la prestación de servicios con una visión centrada en el ciudadano.

Por otra parte se constituyeron dos grupos que permitían contar con la asesoría relacionada con el cumplimiento de objetivos reales de los ciudadanos. Estos grupos estaban conformados de la siguiente forma:

- “Government on-line Advisory Panel,” cuyos integrantes son miembros de toda la sociedad canadiense y su misión es aconsejar al presidente del Treasury Board¹¹ en la dirección futura del gobierno electrónico.
- “The Government on-line Research Panel”, integrado por usuarios de Internet, quienes proveen una retroalimentación sobre temas relativos a la red.

VENTANILLA ELECTRÓNICA DE GOBIERNO DE CANADÁ. En sus inicios, el proyecto de ventanilla electrónica canadiense comenzó con el objetivo de desarrollar la estrategia que conllevará a obtener, entre otras, las siguientes metas:

- Cooperación transversal entre departamentos.
- Posibilidad de establecer métricas de evaluación.
- Adecuada administración del contenido.
- Establecimiento de estándares.

Con base a estos puntos se inició un trabajo focalizado en la elaboración de los parámetros con los que se desarrolló la ventanilla, destacando los siguientes:

- Trabajo con grupos de opinión pública en temas de accesibilidad.
- Información del futuro de la iniciativa.
- Elaboración de guías para estandarizar la presentación de los sitios web de gobierno.
- Desarrollo del anteproyecto de gobierno electrónico, basado en las necesidades de los ciudadanos, identificadas a través de consultas.
- Facilitar el acceso a los servicios públicos a todos los canadienses, incluyendo a las personas con alguna discapacidad.
- Promocionar el uso de los dos idiomas oficiales en el país (inglés y francés).

SERVICIOS OFRECIDOS. Los servicios disponibles mediante la ventanilla de gobierno electrónico de Canadá se han desarrollado considerando pautas esenciales como:

- Construcción de una infraestructura común para proveer toda la seguridad necesaria.
- Actualización de políticas y estándares en contenidos como privacidad, seguridad, autenticación de identidad y administración de la información.
- Mecanismos para medir las expectativas y experiencias de los ciudadanos y la empresa privada en cuanto a los servicios ofrecidos electrónicamente.

¹¹ Se denomina Treasury Board al Consejo encargado de la contabilidad, finanzas y administración pública de Canadá.

Los servicios ofrecidos en esta ventanilla son clasificados temáticamente, en áreas agrícolas, sociales, en trámites con el gobierno y servicios para la empresa privada, entre otros.

Estos servicios se han agrupado según los usuarios en tres grupos.

- Canadienses. Dirigido a personas físicas.
- Empresas canadienses. Orientada a la atención al sector privado.
- No canadienses. Enfocada a los usuarios internacionales.

El sitio oficial del gobierno de Canadá:

<http://www.canada.gc.ca>

ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO. En el tema de financiamiento para la iniciativa de gobierno electrónico en el año 2000 se dispuso de 160 millones de dólares canadienses vía presupuesto, dinero que fue utilizado para el rediseño del sitio de Canadá. Durante este tiempo se fijaron los servicios que se debían implementar en la primera fase, evitando falsas expectativas que no podían cumplirse.

En el inicio del año fiscal 2001-2002 el presupuesto asignado ascendía a 80 millones de dólares canadienses a los que luego se les sumó 120 millones más. Al extender los fondos para el 2001, se apoyó la construcción de una infraestructura común y la aceleración del gobierno en cuanto a la prestación de servicios.

RESULTADOS OBTENIDOS. Se definieron para el programa de gobierno electrónico 130 servicios que son usados de manera significativa tanto por los ciudadanos como por las empresas. Para lograr que estos 130 servicios estuvieran en línea se contó con la participación de 34 entidades, entre ellas departamentos federales, gobiernos provinciales y territoriales, así como también administraciones municipales.

Los servicios ofrecidos van desde la simple oferta de información hasta la posibilidad de llevar a cabo una interacción completa en tiempo real. El 30% de los ciudadanos o empresas que utilizan los servicios del gobierno de Canadá recurren a Internet y otras tecnologías para llevar a cabo sus trámites.

En el año 2003, el éxito se plasmaba en el aumento de un 38% en las visitas en relación con el 2002, así como los avances alcanzados en los trabajos interdepartamentales. Algo especialmente relevante fue la implementación del portal inalámbrico, el cual permite el acceso a los servicios por medio de teléfonos celulares.

La estrategia de gobierno electrónico fue clave para que en el año 2005 el nivel de satisfacción de los ciudadanos se hubiese incrementado en un 10%, además de que el 71% de ellos se sintieran satisfechos con la calidad del servicio en línea.

3.4 Experiencia en España

Uno de los objetivos del gobierno español es avanzar en el terreno de la administración electrónica, de modo que los ciudadanos puedan resolver cada vez con mayor frecuencia gestiones y trámites de forma virtual.

PORTAL DEL GOBIERNO ESPAÑOL. En España, el servicio de ventanilla única (www.060.es) fue impulsado gracias al Acuerdo del Consejo de Ministros del 15 de julio del 2005,¹² el cual establece que “el ministro de Administraciones Públicas, en ejercicio de sus competencias, debe coordinar las acciones para establecer progresivamente una red de espacios comunes de atención al ciudadano que permitiera ofrecer sobre determinados aspectos de la actividad administrativa, servicios integrados de información, orientación, atención y tramitación en el ejercicio de las competencias respectivas entre departamentos, organismos o administraciones”.

Estas acciones, según el Acuerdo, debían desarrollarse tanto en el ámbito de la Administración General del Estado mediante acciones de coordinación entre sus departamentos y organismos, como en las administraciones autónomas y locales por medio de convenios de colaboración negociados y formalizados para tal efecto.

Marco Operativo. Las acciones para el establecimiento de esta nueva red, según el Acuerdo del Consejo de Ministros, se encaminarían especialmente bajo las siguientes bases:

- Asegurar una oferta creciente de servicios normalizados de atención e información con participación de todos los ministerios y organismos.
- El agregado de algunos contenidos de las páginas en Internet de los distintos departamentos y organismos, así como la existencia en ellas de elementos comunes de normalización e identificación por el usuario.
- La preparación de servicios unificados de gestión mediante la simplificación e integración de los trámites y procedimientos administrativos.
- La coordinación, cuando proceda, de los medios existentes de atención telefónica.
- Ofrecer formación y capacitación específica a los funcionarios públicos.

SERVICIOS OFRECIDOS. La ventanilla electrónica de España ofrece un centro de atención en Internet, a través del cual los ciudadanos y las empresas pueden efectuar las gestiones que venían realizando de forma presencial, en cualquiera de las oficinas del gobierno. El conjunto de servicios que se brindan, corresponde a los diversos niveles administrativos existentes en España: estatales, autónomos y locales.

El ciudadano puede acceder a dichos servicios a través de una red de oficinas integrales cuya titularidad corresponde a las distintas Administraciones Públicas o bien por medio de otros canales puestos a su disposición como el teléfono, Internet y los dispositivos móviles. En la ventanilla única se ofrecen aproximadamente 500 tipos de servicios tanto a ciudadanos como a empresas.

¹² Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, para la implantación de una Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano en colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local. <http://www.060.es/canales/legislacion/servicios/disposiciones/33033-ides-idimp.jsp>

RESULTADO. En sólo un año de funcionamiento de la ventanilla única, desarrollado por el Ministerio de Administraciones Públicas, se consiguió que más de 200 Ayuntamientos de toda España estén tramitando 1.800 tipos de solicitudes dirigidas a la Administración General del Estado.

Desde el pasado junio de 1999 hasta la actualidad, la ventanilla única empresarial ha facilitado la creación de más de 2.140 empresas y ha atendido a más de 10.900 personas interesadas en la puesta en marcha de una nueva actividad empresarial. ♦

Capítulo IV Etapa preliminar

4.1 Análisis de viabilidad política

El gobierno electrónico requiere de apoyo en todas las esferas de la administración pública ya que durante el proceso de planeamiento, desarrollo y seguimiento del mismo será vital el soporte de las autoridades gubernamentales para poder suplir los recursos requeridos para alcanzar exitosamente los objetivos planteados. Un sondeo del compromiso político existente y del nivel de conocimiento del proyecto de ventanilla única en las personas responsables de las instituciones del Estado brinda mayor seguridad de que el proyecto puede ser implementado satisfactoriamente. En esta área es recomendable considerar las siguientes pautas:

- Conocimiento del proyecto por parte de los jercas de las Instituciones del Estado.
- Necesidad de concientizar a las autoridades gubernamentales sobre los alcances de un proyecto de ventanilla única de gobierno electrónico.
- Capacidad gubernamental para dotar de recursos al proyecto.
- Tiempo disponible en el ejercicio del poder.

Este último punto es importante porque normalmente los proyectos de gobierno electrónico necesitan de mucho tiempo y podría ocurrir que los cambios de las autoridades públicas generen algunos inconvenientes que deben verse adecuadamente.

4.2 Selección del líder de proyecto

Debido a las dimensiones del proyecto es apropiado nombrar un líder encargado de dar seguimiento a todo este proceso de ejecución. Sería indicado que el responsable del proyecto de ventanilla electrónica sea la misma persona a quien se le haya delegado la coordinación del programa nacional de gobierno electrónico (con ello se evita la duplicidad de funciones y se facilita la administración de recursos). Resulta importante que el líder del proyecto tenga las siguientes características:

- Experiencia en la función pública.
- Facilidad de coordinación de equipos multidisciplinarios.
- Conocimiento de trabajo con empleados públicos interinstitucionales.
- Habilidad de negociación.

Es aconsejable que el líder del proyecto tenga el nivel de poder que le permita articular eficientemente los esfuerzos de las instituciones estatales cooperantes. Asimismo, la existencia de canales fluidos de comunicación con las altas autoridades de gobierno es positiva y abre la oportunidad de contar con apoyo permanente por parte de éstos. Algunos ejemplos sobre la “ubicación” y el rango de los responsables nacionales de gobierno electrónico en el organigrama gubernamental los han implementado en países como:

- República Dominicana: director ejecutivo de la Oficina Presidencial de Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- Panamá: secretario para la Innovación Gubernamental de la Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.
- Paraguay: coordinador ejecutivo del Consejo Presidencial para la Modernización de la Administración Pública.¹³

4.3 Evaluación de alternativas de financiamiento

La ventanilla única es un proyecto que requiere visión de largo plazo, en donde se deben gestar cambios organizacionales y tecnológicos, lo cual consume una gran cantidad de tiempo, que a su vez implica una planificación de las alternativas de financiamiento disponible de modo que

¹³ <http://www.redgealc.net/index.php?module=htmlpages&func=display&pid=159>

el proyecto tenga el sustento económico necesario para ir cumpliendo cada una de las etapas establecidas.

Consecuentemente y para prever al máximo un potencial fracaso, se recomienda estudiar a fondo las siguientes condiciones y así determinar la mejor modalidad para dar contenido presupuestario al proyecto.

PROYECCIÓN DE ALCANCE DE LA VENTANILLA ÚNICA. Un trabajo segmentado por fases, con metas y resultados programados, facilita la toma de decisiones y planeamiento de actividades, además de que genera información para el desarrollo de un mapa de ruta con puntos críticos de evaluación.

MECANISMOS DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA. Es oportuno evaluar las posibilidades reales con que cuenta el gobierno para dotar de fondos suficientes a un proyecto de ventanilla electrónica. Para ello antes de iniciar la implementación de la ventanilla única es importante coordinar con el Ministerio de Hacienda o Finanzas Públicas (según corresponda) a fin de identificar qué instituciones del Estado pueden aportar el soporte económico requerido y cuáles son los mecanismos más eficientes.

Normalmente la inversión necesaria es grande y el gobierno no está en plena capacidad para financiar completamente el proyecto por lo que es bueno indagar otras fuentes de recursos tales como:

- Apoyo de empresas privadas. El sector privado en comparación con el gobierno cuenta con mayor flexibilidad a la hora de realizar inversiones, de tal modo que es positivo instaurar canales adecuados que faciliten e impulsen la participación de dicho sector dentro del proyecto de ventanilla electrónica.
- Cooperación internacional. La importancia del tema de gobierno electrónico ha crecido exponencialmente en el seno de la comunidad internacional, de aquí que existan muchos organismos que actualmente poseen una gran cantidad de herramientas para apoyar los esfuerzos efectuados por cada uno de los países. Algunos mecanismos que deben explotarse son los siguientes:
 - Transferencias de *know how* tecnológico.
 - Cooperación técnica de organismos internacionales especializados.
 - Acceso a fondos no reembolsables y préstamos a largo plazo.

COMPORTAMIENTO DE LAS INVERSIONES EN PROYECTOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO. Un proyecto de gobierno electrónico –como lo es la ventanilla única– tiene características financieras particulares, como por ejemplo el retorno de la inversión. Se necesita tener claro que este proyecto persigue la modernización del Estado y si es ejecutado correctamente producirá excelentes beneficios en el mediano y largo plazo. Por otra parte, el retorno de la inversión en proyectos de gobierno electrónico no solamente se debe cuantificar financieramente, sino también considerando aspectos como el impacto social y la relación costo-beneficio en cuanto a la gestión de servicios del Estado.

4.4 Análisis del marco jurídico

La ventanilla única de gobierno electrónico debe implementarse dentro del marco legal adecuado, a fin de garantizar que tanto en el ámbito público como en el privado existan los componentes jurídicos apropiados para llevar a cabo todas las transacciones de modo seguro. Ahora bien, con el advenimiento de las TIC es pertinente establecer una constante y metódica adaptación del marco legal acorde a las nuevas necesidades que se vayan dando.

Como primera acción, se debe analizar el marco jurídico actual con el objetivo de contrastar la legislación vigente con las necesidades normativas que genera la sociedad del conocimiento:

- Comunicaciones.
- Propiedad intelectual y patentes.
- Privacidad de la información.
- Comercio electrónico.
- Validez de las transacciones en Internet (firma electrónica y certificados digitales, documentos electrónicos, sistemas de pagos y facturas electrónicas).
- Delito informático (fraudes, robos, ciberterrorismo y contenidos inapropiados).

Posteriormente al estudio de las leyes existentes, cabe priorizar (según las necesidades inmediatas) las áreas jurídicas que deben fortalecerse o desarrollarse. Sin embargo, un tema que precisa una atención especial por su trascendencia es el concerniente al uso de firma electrónica, certificados digitales y documentos electrónicos. Estas figuras legales confieren el soporte jurídico a las transacciones electrónicas, por tal motivo se insta a considerar los siguientes puntos:

- Certificados digitales (marco jurídico y capacidad de validación de transacciones comerciales).
- Firma electrónica (alcance para normar actos públicos y privados, relación con otras leyes y normas).
- Firma y documento electrónico (contratos comerciales electrónicos y desmaterialización de documentos).
- Entidades certificadoras (responsabilidades y validez jurídica).
- Firma electrónica en el ámbito internacional (estándares y homologación de certificados extranjeros).

4.5 Gestión del cambio

Recordemos que la implementación de una ventanilla única de gobierno electrónico no implica únicamente la digitalización de procesos sino también la modernización del Estado, razón que justifica por qué debemos evaluar temas substanciales, vinculados con los funcionarios que conforman el gobierno.

LA GESTIÓN DEL CAMBIO. Se habla de cambio cuando se presentan acciones que introducen nuevas tecnologías, sistemas, procesos y requerimientos de los usuarios (ciudadanos y empresas privadas) que conllevan un cambio en los mecanismos y patrones en la prestación de servicios y trámites de las instituciones públicas.

En el mejor de los casos, el cambio supone enfrentarse a una “curva de aprendizaje” por parte de los funcionarios; sin embargo, en casos difíciles podría darse un ambiente hostil donde los empleados se opondrán activamente. Para minimizar la reacción negativa ante el cambio, es recomendable llevarlo a cabo planificadamente y con toda la transparencia posible, permitiendo la participación activa de los empleados. Algunas variables que deben vigilarse para evitar dificultades ocasionadas por la mala gestión del cambio son:

- Inexistente o inadecuada planificación.
- Falta de metodología en el proceso.
- Mala conducción y liderazgo.
- Pobre comunicación interna y externa.
- Manejo del temor a la pérdida del empleo.

4.6 Estimación del nivel de preparación tecnológica

Para hablar de un gobierno digitalizado y proponer desarrollos en torno a las TIC previamente se deben evaluar las condiciones que tienen las personas para aprovechar los beneficios que ofrece la tecnología. La meta se centra en brindar a las personas posibilidades de obtener resultados positivos con el uso de las nuevas tecnologías en su diario vivir.

PENETRACIÓN DEL INTERNET. El índice de personas y empresas que utilizan Internet genera información para la toma de decisiones en temas de capacitación, promoción de las TIC y sobre todo alerta sobre posibles necesidades de aumentar la cobertura y medios para tener acceso a Internet. Hay componentes cuyo análisis es fundamental, como los citados a continuación:

- Uso de computadoras por parte de los ciudadanos y empresas privadas.
- Cantidad y características de las personas que usan Internet (edad; nivel social, educativo y económico; ubicación geográfica; género).
- Lugar de acceso (café Internet, hogar, centro de trabajo o telecentros).
- Utilización de TIC (trabajo, educación o entretenimiento).
- Uso y acceso a otras tecnologías.

EL NIVEL DE CONECTIVIDAD. La infraestructura es igual de importante que el nivel de uso de Internet y tiene el agravante de que para fortalecer la conectividad se requiere mucha inversión y tiempo, elementos que no siempre están disponibles en el corto y mediano plazo. De este modo se aconseja evaluar al menos los siguientes puntos:

- Tasa de penetración de Internet por zona geográfica (rural y urbana).
- Índice de uso de telefonía fija y celular.
- Capacidad de crecimiento de oferta de servicio por parte de los proveedores de Internet (privados y estatales).
- Modalidades de acceso e índice de precios disponible (banda ancha, cable MODEM, conmutado, PLC).♦

Capítulo V Pasos recomendados

5.1 Paso uno. Elaboración del inventario de recursos tecnológicos

Antes de la redacción del perfil de proyecto debe iniciarse el diseño tecnológico de la ventanilla electrónica de gobierno, por lo que se torna necesario efectuar una evaluación de los recursos existentes. En materia de TIC hay cuatro áreas importantes de evaluar:

- El software.
- El hardware.
- Preparación del personal de tecnología.
- Infraestructura de telecomunicaciones.

INVENTARIOS DE HARDWARE Y SOFTWARE. El contenido de estos estudios debe dirigirse a la obtención de información referente a características sustantivas para el desarrollo de un modelo de interacción tecnológica interinstitucional. Algunos datos relevantes en el tema son:

- Plataforma tecnológica. Es conveniente lograr determinar los estándares que poseen las plataformas tecnológicas de los sistemas del Estado.
- Esquema de desarrollo y mantenimiento.
- Tiempo de funcionamiento.
- Nivel de escalabilidad.¹⁴
- Interoperabilidad. Determinar si se trata de sistemas abiertos, sistemas propietarios, sistemas cerrados u otros.

PREPARACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS. Las capacidades técnicas de los funcionarios de las áreas de TIC de las instituciones de gobierno son fundamentales para la ejecución del proyecto, en tanto apoyarán los esfuerzos para consolidar las soluciones de gobierno electrónico. Es necesario conocer dos aspectos:

- Nivel técnico: Deben identificarse las capacidades y el nivel de preparación técnica del recurso humano.
- Capacitación requerida: Concordante con las potencialidades del recurso humano detectadas en el punto precedente debe diagnosticarse la capacitación demandada y las opciones para solventarla.

Finalmente, al llevar a cabo los inventarios es aconsejable considerar algunas premisas:

- Ejecutarlo en todas las instituciones del Estado.
- Usar un método estadístico. Hasta donde sea factible es oportuno realizar un censo.
- Aplicarlo a encargados de TIC de las instituciones del Estado.
- Programar análisis para detectar problemas en áreas como estrategias de adquisición, planes de desarrollo tecnológico y definición de estándares entre otros.

INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES: El análisis y desarrollo de las capacidades en el campo de las telecomunicaciones es una variable crítica a considerar en cada una de las instituciones de gobierno incorporadas en los proyectos de gobierno electrónico. Resulta importante analizar los siguientes temas relacionados a esta materia, en cada una de las entidades estatales:

- Disponibilidad de acceso a Internet.
- Tasa de crecimiento de la cobertura de Internet.
- Tenencia de redes de datos en las instituciones del Estado.
- Distribución de redes según alcance (WAN¹⁵ y LAN¹⁶).
- Tipos de conexión ofrecido por los proveedores de Internet.
- Tarifas de servicios de Internet disponible por los proveedores.
- Potencial de ancho de banda que pueden suplir los proveedores de Internet a las instituciones del Estado.

¹⁴ Capacidad de ampliación de la capacidad de un sistema de información o de un dispositivo electrónico.

¹⁵ Red WAN (por sus siglas en inglés) es una red en la cual pueden transmitirse datos a larga distancia.

¹⁶ Red LAN (por sus siglas en inglés) es la de una red de comunicaciones utilizada por una sola organización a través de una distancia limitada fuente.

5.2 Paso dos. Redacción del perfil de proyecto

El perfil de proyecto representa el plano conceptual de la ventanilla electrónica, por tanto debe de estar estructurado de manera clara y entendible, además debe permitir su adaptación acorde a los cambios y mejoras que requiera, según el nivel de experiencia y nuevas demandas que se vayan presentando. Con el fin de concretar un proyecto que goce de bases sólidas se aconseja realizar las siguientes acciones:

EVALUACIÓN DE LA ETAPA PRELIMINAR. La etapa preliminar tiene como sentido recolectar información de algunas macro variables importantes que apoyarán la implementación de la ventanilla electrónica. Esta información debe ser examinada con el propósito de establecer el marco sobre el cual plantear las dimensiones del proyecto considerando las realidades existentes.

El análisis de los temas evaluados durante la etapa preliminar varía según el país, sin embargo, se recomienda que para iniciar el proceso se den las siguientes condiciones:

- Apoyo de las altas autoridades de gobierno.
- Contar con un líder de proyecto.
- Poseer un mínimo de presupuesto operativo.
- Tener poder de convocatoria.
- Marco legal adecuado para desarrollar el proyecto.
- Conocimiento de la situación tecnológica nacional.

ANÁLISIS DE METAS. Es conveniente definir las necesidades a suplir y determinar dónde se deben focalizar los esfuerzos. Se requiere puntualizar qué es lo que se desea hacer y cuáles son los objetivos y metas.

A esta altura se cuenta con insumos recopilados y en base a ellos se debe construir la idea con la cual guiar el desarrollo de la ventanilla única. Con esta finalidad se aconseja realizar las siguientes actividades:

- Establecer las necesidades actuales de los usuarios de servicios y trámites del Estado.
- Fijar los alcances y objetivos de la ventanilla electrónica.
- Concretar el plan de trabajo con el detalle de acciones a desarrollar, responsables, tiempos y recursos necesarios.

VALORACIÓN DE PRIORIDADES DE GOBIERNO. Un proyecto de ventilla única debe contar con la participación activa de las autoridades de gobierno. Es importante que justo antes de redactar el perfil de proyecto se fije una reunión con la máxima autoridad gubernamental posible con el objeto de exponer previamente los alcances y metas del proyecto, para incorporar las observaciones y sugerencias que se tengan al respecto.

REDACCIÓN DEL PERFIL DE PROYECTO. La redacción del perfil de proyecto marca el inicio del proyecto, pues será el documento utilizado para la presentación, promoción y desarrollo de las acciones relativas a la ventanilla electrónica.

5.3 Paso tres. Análisis de servicios y trámites

La documentación de los servicios y trámites ofrecidos por el gobierno ayuda a determinar cuáles de ellos se implementarán en una primera etapa y cuáles deben esperar un poco más de tiempo. De ahí que es pertinente elaborar un documento que contenga diagramas o mapas de flujo de información de todos los trámites escogidos.

FICHAS TÉCNICAS DE TRÁMITES DEL ESTADO. Recordemos que una ventanilla única de gobierno electrónico tiene la finalidad de centralizar trámites en un único espacio virtual, razón por la cual resulta oportuno documentarlos para apreciar el nivel de complejidad tecnológica y la cantidad de intercambios de información con otras instituciones del Estado.

En relación con los trámites se debe recopilar la siguiente información:

- Se debe identificar y luego consolidar la lista preliminar de servicios y trámites que se quieren incluir en la ventanilla electrónica.
- Con base a la lista preliminar, se debe generar para cada trámite una ficha técnica que contenga información puntualizada sobre las características de dicho trámite. Esta ficha debe tener toda la información relativa al servicio, tanto en el ámbito del software como del hardware.

MAPAS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN. Los servicios y trámites de gobierno se caracterizan por la cantidad de fuentes de información que se deben consultar para efectuarlos. Esto también se refleja en los trámites electrónicos, que de igual forma necesitan consultar e interactuar con múltiples sistemas de información y bases de datos que no pertenecen a una misma institución.

Un ejemplo de esto acontece cuando un ciudadano paga los impuestos mediante la ventanilla única de gobierno electrónico, en donde se dan al menos los siguientes pasos:

- Validación de acceso del usuario en la ventanilla única, mediante el sistema de control autorización.
- Ingreso al sistema de pagos.
- El usuario consulta el monto a pagar.
- El usuario procede a seleccionar el intermediario (banco) para generar el pago.
- El sistema verifica que la cuenta seleccionada para efectuar el pago tenga los fondos requeridos para la transacción.
- El sistema autoriza (o deniega) el pago de la transacción.
- El usuario corrobora la transacción.
- El sistema envía un “mensaje” al sistema de cobros para cambiar su estado a cancelado.
- El sistema de pagos debe de enviar el “mensaje” al sistema del intermediario de pagos a fin de debitar el monto de la transacción.

Con este ejemplo se puede apreciar cómo “detrás” de una ventanilla única de gobierno electrónico es necesario efectuar varios intercambios de información entre los sistemas a fin de ofrecer a los usuarios servicios y trámites de modo transparente, eficiente y seguro.

Teniendo presente la situación expuesta, es prudente elaborar diagramas o mapas de flujo para observar cuáles son los intercambios de información necesarios para poder ofrecer un servicio dado. El objetivo fundamental de los diagramas es apuntar las interrelaciones entre los diferentes sistemas y bases de datos con el fin de hacer más eficientes los procesos, evitar duplicaciones y facilitar al ciudadano la realización de los trámites.

5.4 Paso cuatro. Evaluación del nivel de interoperabilidad tecnológica

La interoperabilidad se puede definir como el conjunto de características técnicas que permiten alcanzar la comunicación e interconexión entre diversas bases de datos y sistemas de información a través de las instituciones públicas. Esto posibilita integrar soluciones tecnológicas a fin de ofrecer servicios y trámites electrónicos centralizadamente.

Con los insumos provistos hasta este instante (inventarios, fichas y diagramas de flujo) y con la finalidad de identificar qué servicios es factible ofrecer se requiere la evaluación de algunos aspectos que se expresan seguidamente:

AUTONOMÍA TECNOLÓGICA. Merece atención puntualizada, pues se origina en la posibilidad de las instituciones de gobierno en adquirir soluciones tecnológicas acorde a las necesidades específicas. Desde el punto de vista administrativo esta situación es positiva, pues favorece la transparencia en las compras del Estado, pero tecnológicamente repercute en el bajo nivel de intercambio de información, dificultando digitalizar trámites interinstitucionales. Es bueno promulgar directrices que procuren conservar la autonomía tecnológica institucional, garantizando la compra de plataformas con estándares compatibles entre sí.

ANÁLISIS DE INTEROPERABILIDAD. Los inventarios de hardware y software, así como las fichas técnicas y los diagramas de flujo de información, deben ser cuidadosamente estudiados para establecer los servicios que se pueden ofrecer mediante la ventanilla electrónica. El objetivo de esta tarea es hacer un análisis puntual sobre el escenario de cada una de las instituciones y sus respectivos servicios, tratando de comprobar cuál es la capacidad tecnológica para compartir información con otras instituciones. Esta tarea es recomendable hacerla en coordinación con un grupo técnico de alto nivel, quienes podrían establecer las condiciones de interoperabilidad de cada servicio aplicando valoraciones como:

- Existencia de una política de normas y estándares tecnológicos en las instituciones de gobierno.
- Consistencia de información entre las diferentes bases de datos de gobierno.
- Existencia de la posibilidad de integrar un sistema X1 con un sistema X2, para brindar un servicio Sn.
- Existencia de la posibilidad de utilizar una plataforma Pn para integrar una plataforma P1 y P2 que no son interoperables entre sí.

- ¿Está el sistema X1 posibilitado a consultar información Y del sistema X2 desarrollado en una plataforma diferente?
- ¿Es factible integrar los sistemas X1 y X2 sin afectar a terceros?
- ¿Es posible integrar los sistemas X1 y X2 sin afectar la seguridad y protección de la información?
- Es necesario convertir o traducir el sistema hacia una plataforma que permita la integración.
- ¿Se necesita desarrollar un sistema nuevo?
- Costo de la solución elegida.

SELECCIÓN DE SERVICIOS Y TRÁMITES A IMPLEMENTAR EN LA PRIMERA ETAPA. Efectuados los pasos anteriores se recomienda seleccionar los servicios y trámites que van a ser implementados durante la primer etapa. Recordemos que no es prudente crear falsas expectativas pues podría debilitar el proyecto. Algunas características que conviene que se den en los servicios elegidos son:

- Servicios y trámites con alta prioridad de las autoridades gubernamentales.
- Servicios y trámites que tienen características técnicas y económicas que los hacen fáciles de implementar.
- Servicios y trámites con alto impacto y beneficios importantes en el corto plazo.

5.5 Paso cinco. Definición del modelo tecnológico

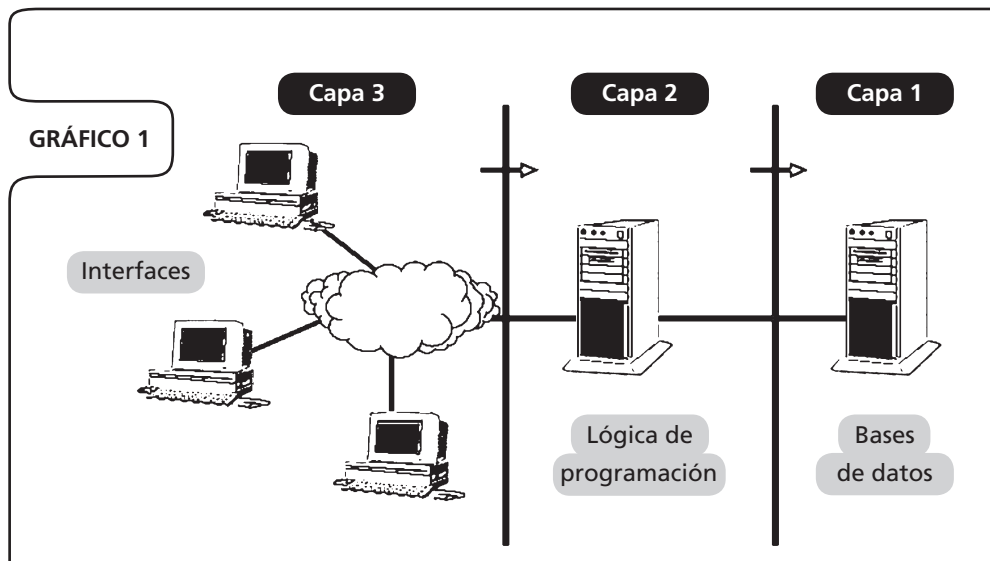
El modelo tecnológico es definido como el diseño usado para la construcción de la ventanilla única. En otras palabras, es la guía con la que se desarrolla tecnológicamente la ventanilla única de gobierno electrónico.

IMPLEMENTACIÓN DE UN MODELO DE TRES CAPAS. La mejor manera de trabajar en una ventanilla electrónica es tomando en cuenta que los ambientes de Internet requieren de una estrategia de desarrollo de soluciones distribuida, es decir, que los procesos y las fuentes de datos provienen de diferentes lugares.

Anteriormente se utilizaba el mecanismo de sistemas de información centralizados, en donde se tenía control absoluto de todos los factores tecnológicos, sin embargo, esto producía grandes problemas de escalabilidad, disponibilidad, seguridad e integración con otros sistemas. Para resolver estos problemas se ha generalizado la división de las soluciones informáticas en capas o estratos. Normalmente serán tres: una capa que servirá para guardar los datos (base de datos), una capa para centralizar la lógica de programación (aplicaciones o sistemas) y por último una interfaz gráfica que facilite al usuario el uso del sistema.

La esencia se soporta en que todas las instituciones deben tener una interfaz interoperable para poder permitir la combinación de datos y aplicaciones de forma que no sea necesario que todas

las instituciones tengan una plataforma tecnológica específica. Visto con otra óptica, la idea es que cada institución pueda tener la tecnología que desee, pero con la capacidad de compartir información y aplicaciones para brindar un servicio determinado, de manera que sea transparente para el usuario (no sabrá en qué lugar físico se realizó el trámite en cuestión).



En el gráfico 1 se nota cómo la primera capa denominada “de bases de datos” representa las fuentes de información que están situadas en cada una de las instituciones, la segunda capa es donde se procesan los datos necesarios para brindar un servicio y la tercera capa es la interfaz (será la ventanilla única de gobierno electrónico).

Algunas de las ventajas de este modelo son:

- Cada institución del gobierno debe prever el uso de plataformas con el grado de interoperabilidad y estándares deseados.
- Se puede implementar seguridad y protección de la información entre la primera y segunda capa (por parte de la institución).
- Se evitan las réplicas de información y aumenta la consistencia de datos, permitiendo que las modificaciones y mejoras sean automáticamente aprovechadas por el conjunto de usuarios, reduciendo los costes de mantenimiento.

EL ESTABLECIMIENTO DE ESTÁNDARES MÍNIMOS PARA LOGRAR LA INTEROPERABILIDAD REQUERIDA. Es necesario promulgar estándares y políticas de especificaciones tecnológicas que favorezcan la interconexión de las instituciones públicas. Esto facilitará el desarrollo de futuras

aplicaciones de gobierno electrónico, tal y como lo ha hecho el Reino Unido¹⁷. No es adecuado orientar estas pautas bajo una tecnología concreta sino, más bien, la idea es utilizar estándares internacionales plenamente definidos y reconocidos, como los servicios web XML.

Los servicios web XML "...permiten que las aplicaciones compartan información y que además invoquen funciones de otras aplicaciones independientemente de cómo se hayan creado las aplicaciones, cuál sea el sistema operativo o la plataforma en que se ejecutan y cuáles los dispositivos utilizados para obtener acceso a ellas. Aunque los servicios web XML son independientes entre sí, pueden vincularse y formar un grupo de colaboración para realizar una tarea determinada".¹⁸

NORMAS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS. Las normas de seguridad y protección de los sistemas y equipos deben atender las disposiciones de cada una de las entidades del Estado. Sin embargo, hay algunas reflexiones a ser tomadas en cuenta:

- Es responsabilidad de cada institución proteger y garantizar el buen uso de la información bajo su tutela, por lo que se debe establecer una estrategia que asegure las aplicaciones y bases de datos de las instituciones.
- Es aconsejable fijar normas y estándares de seguridad que estén reconocidos y certificados internacionalmente.
- Es recomendable que exista un grupo de trabajo continuo de investigación en temas de seguridad en el área de TIC.

AUTENTICACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE ACCESO A LA VENTANILLA ÚNICA. El acceso guarda relación con un punto de sumo cuidado, porque de él depende la funcionalidad de una ventanilla electrónica como un único espacio virtual, desde donde el usuario (ciudadanos, empresas) ingresa a una serie de servicios y trámites, los cuales pueden realizarse sin importar en qué institución de gobierno se esté efectuando el procesamiento. Para que esto ocurra, es preciso autenticarse y tener autorización de acceso una sola vez, pues sería extremadamente engorroso que cada servicio requiriera de una validación particular.

Este tema sin duda alguna es el complemento del área de seguridad. De hecho, dentro de la validación y autenticación hay estándares como el SLAM (Security Assertion Markup Language).¹⁹

DISEÑO DE LA FRONT PAGE. Se denomina *front page* a la interfaz visible por el usuario. Es el punto de comunicación y enlace electrónico entre los ciudadanos y el gobierno, por lo cual su diseño es extremadamente importante.

Este aspecto debe considerar entre otros temas:

- Accesibilidad para personas con discapacidades.
- Modelos de navegación.
- Lenguas oficiales.

¹⁷ E government interoperability framework , [http://www.govtalk.gov.uk/documents/eGIF%20v6_1\(1\).pdf](http://www.govtalk.gov.uk/documents/eGIF%20v6_1(1).pdf)

¹⁸ <http://www.microsoft.com/latam/net/basics/xmlservices.asp>

¹⁹ www.reactivity.com/guidebook/glossary.html

- Diferentes plataformas de acceso.
- Facilidad de uso.
- Adaptabilidad a distintos niveles de ancho de banda en la conectividad.

CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN. Una vez efectuadas las acciones anteriores es aconsejable planificar la implementación e inclusión de los servicios y trámites con el objeto de medir el avance de las acciones.

5.6 Paso seis. Implementación de un centro de llamadas

Con conocimiento de la existencia de la brecha digital es importante ofrecer medios alternativos para acceder a los servicios de la ventanilla única. Sin lugar a duda la cobertura de telefonía fija y celular es más amplia que el acceso a Internet. Algunas ventajas de un centro de llamadas son las siguientes:

- Los ciudadanos contarán con diversidad de medios para acceder a los servicios y trámites ofrecidos mediante la ventanilla única de gobierno electrónico.
- El uso de medios telefónicos disminuirá el shock tecnológico que sufren las personas al encontrarse frente a un computador en las primeras ocasiones.
- El centro de llamadas ofrece otros usos complementarios a la ventanilla electrónica como:
 - Ayuda a la navegación dentro del sitio.
 - Soporte técnico.
 - Ayuda al ciudadano acerca de servicios que aún no están dentro de la ventanilla.

5.7 Paso siete. Equipo administrativo de la ventanilla electrónica

La operación de una ventanilla electrónica requiere de un grupo multidisciplinario de funcionarios que cooperen con el líder del proyecto en la consecución de las metas proyectadas, lo cual hace aconsejable considerar las siguientes áreas.

COMITÉ GESTOR. Es adecuado constituir un consejo nacional de gobierno electrónico integrado por altas autoridades de gobierno, el cual supervise al líder del proyecto de ventanilla electrónica. Adicionalmente el líder de proyecto debería contar con colaboradores que le ayuden en el manejo de las áreas tecnológicas, operativas y promocionales.

COMITÉ EDITORIAL. La tarea de este comité debería ser la de avalar el tipo de contenido que se desee incorporar a la ventanilla electrónica. Sus funciones básicas son:

- Garantizar que los servicios y trámites estén desarrollados bajo los estándares de presentación (*look and feel*) establecidos.
- Chequear temas lingüísticos como ortografía y filología.
- Supervisar que la *front page* cumpla los estándares establecidos.

COMITÉ DE MERCADEO. Es muy acertada la existencia de un grupo de expertos en temas de promoción y comunicación, a fin de recomendar acciones abocadas al posicionamiento de la ventanilla única de gobierno electrónico dentro de los ciudadanos y empresas. Algunas acciones que el comité de mercadeo debe llevar a cabo son las siguientes:

- Promocionar la ventanilla electrónica de modo que las empresas y ciudadanos la utilicen conscientes de los beneficios proporcionados.
- Difundir los beneficios que la ventanilla aporta en términos de reducción de costos, eficiencia en la prestación de servicios y en participación ciudadana, con el fin de aumentar el uso de la misma.
- Promover la participación privada en el desarrollo del proyecto.

CONSTITUCIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO ESPECIALIZADOS. Es vital integrar grupos de trabajo conformados por expertos de áreas tecnológicas como seguridad e interoperabilidad.

5.8 Paso ocho. Procedimiento de incorporación de servicios y trámites

Es esperable que con el transcurso del tiempo la ventanilla electrónica de gobierno tenga un incremento de servicios y trámites dirigidos a satisfacer necesidades de los ciudadanos y empresas, por lo cual es importante desarrollar una cartilla de requisitos que guíen este proceso.

La elaboración de una cartilla de requisitos es una forma sencilla de aplicar un procedimiento para incorporar nuevos servicios y trámites. Resulta óptimo al menos uniformar las siguientes tres acciones:

- Presentación de solicitud. Se presentaría una solicitud del servicio que se desea incorporar a la ventanilla, la cual contenga toda la información sobre sus características técnicas y funcionales.
- Evaluación. Para la evaluación es importante aplicar todo el análisis expuesto en los pasos anteriores.
- Aprobación. Procesados todos los datos y con la debida evaluación de los grupos y comités especializados se puede aprobar, o bien se podría generar recomendaciones que deberían cumplirse para incluir el servicio en la ventanilla electrónica posteriormente.

5.9 Paso nueve. Evaluación y seguimiento

Es importante implementar acciones para dar un seguimiento al desarrollo del proyecto, con el objeto de tomar decisiones oportunamente. La idea central es retomar el cronograma de trabajo y efectuar un análisis periódico para determinar cuáles elementos pudiesen estar afectando la consecución de los objetivos trazados. La metodología de Liker²⁰ podría ser oportuna, pues permite evaluar de manera ágil y sencilla el avance del proyecto bajo la medición de una serie de indicadores previamente definidos, los cuales valorarían componentes críticos.

5.10 Paso diez. Ajuste del perfil de proyecto y presupuesto

En este paso es aconsejable reflexionar sobre la conveniencia de realizar un ajuste final del perfil (objetivos y alcances) y presupuesto del proyecto, considerando la información suministrada por los pasos anteriores, pues se cuenta con estimaciones más reales acerca de las líneas de acción, tiempos, costos y responsables de cada tarea.

5.11 Paso once. Inicio de la implementación de la ventanilla única

Finalizados los pasos anteriores, se podría iniciar el desarrollo de cada una de las tareas estipuladas dentro del cronograma, considerando la importancia de efectuar una revisión periódica para verificar que cada una de las tareas descriptas esté ejecutándose adecuadamente. ♦

²⁰ <http://www.socialresearchmethods.net/kb/scallik.htm>
<http://www.nodo50.org/sindpitagoras/Likert.htm>
http://www.mtas.es/insht/ntp/ntp_015.htm

Capítulo VI Conclusiones y consideraciones finales

- Este documento de trabajo ha sido concebido como una guía que contempla etapas básicas para implementar una ventanilla única de gobierno electrónico, sin embargo, es importante considerar que pueden existir variables acorde a las realidades de cada país, que deban ser atendidas. Como es sabido, cualquier proyecto de gobierno electrónico debe ser flexible y dinámico de manera que permita la incorporación de mejoras durante su ejecución.

- El crecimiento que se ha venido dando en el uso de Internet por parte de las personas y las empresas privadas aumenta la necesidad y la obligación del gobierno y las instituciones públicas, por brindar nuevos y mejores servicios mediante la utilización de medios electrónicos. De aquí que los proyectos de gobierno electrónico deban perseguir la construcción de las capacidades para una mejor interrelación entre los ciudadanos, el sector privado y el gobierno.
- Es notorio el esfuerzo existente por gestar un mejoramiento en los servicios de telecomunicaciones en una gran cantidad de países en el ámbito mundial. Esto representa la gran oportunidad de diseñar proyectos de gobierno electrónico de mayor impacto, los cuales podrán ser planificados considerando las tendencias en el desarrollo de infraestructura tecnológica y comunicaciones, que potencien, entre otras cosas, las velocidades en la transmisión de datos, la seguridad de las transacciones y que aumente la posibilidad de ampliar la cantidad de beneficiados con las funcionalidades de la ventanilla electrónica.
- Dado el rápido avance de la tecnología y su incorporación en la vida de las personas, sigue existiendo una brecha digital que debe ser contemplada por los líderes de los proyectos de gobierno electrónico, quienes complementariamente a los esfuerzos por desarrollar el tema deben prestar atención en propiciar las condiciones para que, conforme avanza el proyecto, sus beneficios sean aprovechados por más personas. Es conveniente plantear programas que tengan por objetivo lograr una mayor inclusión digital de los ciudadanos con el gobierno electrónico.
- Es oportuno atender eficientemente los temas de divulgación y promoción, tanto del proyecto de ventanilla electrónica de gobierno como los resultados que se vayan alcanzando. Esta acción, sin lugar a dudas, favorecerá el posicionamiento del programa de gobierno electrónico entre los ciudadanos y un mayor apoyo por parte de las autoridades de gobierno.
- Es conveniente enfatizar sobre la importancia que tiene la selección de servicios y trámites que se implementarán en la ventanilla de gobierno electrónico, dado que la incorporación de contenidos de mediana calidad o inferior podría causar un efecto inverso al esperado dentro de los usuarios, provocando que la ventanilla única electrónica no tenga la aceptación o el nivel de uso proyectado.
- Resulta oportuno establecer proyectos de ventanilla electrónica a nivel municipal, pues permite instaurar una cultura de uso de la tecnología en los ciudadanos con el ofrecimiento de trámites y servicios ajustados a sus necesidades. Lejos de crear duplicidad de funciones, las ventanillas electrónicas implementadas por los gobiernos locales generan resultados positivos a menor plazo y aportan a la disminución de la brecha digital y al posicionamiento de los medios electrónicos para efectuar trámites.

- En ocasiones, durante el proceso de elaboración de las estrategias de gobierno electrónico se invierte demasiado tiempo en diagnósticos y análisis de situación. Hecho que es adecuado, pero no se deben consumir más recursos de la cuenta, dado que por su naturaleza en este tipo de proyectos es extremadamente difícil cuantificar desde un inicio los costes y tiempo que deberá de invertirse, lo que puede provocar un estancamiento en el avance del proyecto. Es recomendable establecer mecanismos de trabajo que permitan definir claramente los tiempos y recursos que serán utilizados en producir la estrategia de gobierno electrónico, la cual podría someterse a una serie de revisiones programadas durante su ejecución para efectuar las enmiendas necesarias acorde a los objetivos fijados y los resultados obtenidos hasta ese momento.
- Los proyectos de ventanilla de gobierno electrónico tienen la potencialidad de brindar servicios eficaces y eficientes para todos los miembros de la sociedad, por lo tanto es aconsejable reiterar la necesidad de crear frentes de trabajo común en donde se involucre a todas las personas posibles en el desarrollo del proyecto, especialmente los funcionarios públicos y el sector privado.
- Es importante buscar soluciones a las debilidades de recursos informáticos, por lo cual es conveniente analizar el desarrollo de plataformas GRID²¹ para aumentar la capacidad de procesamiento entre las instituciones del Estado. La computación GRID es un modelo tecnológico que permite compartir distribuidamente todo tipo de recursos informáticos, tales como procesamiento, almacenamiento y aplicaciones, utilizando una red de comunicación, que pudiese ser Internet. Este modelo computacional representa una solución para las instituciones del Estado que cuentan con limitados recursos tecnológicos o financieros que retrasan su incorporación a proyectos de gobierno electrónico.
- Existen algunas áreas que no son estrictamente propias del proyecto de ventanilla única electrónica, pero es aconsejable considerarlas, pues su impulso aporta al desarrollo estratégico del proyecto y de todo el programa nacional de gobierno electrónico del país. En ellas tenemos:

ESTABLECIMIENTO DE PLANES ESTRATÉGICOS EN TIC. Es aconsejable que estas estrategias sean visualizadas en el corto y largo plazo, pero con una misma orientación nacional.

DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS A FAVOR DE LA INTEROPERABILIDAD TECNOLÓGICA. Dado el bajo nivel de interoperabilidad tecnológica existente es oportuno elaborar políticas nacionales relacionadas con estándares en las compras y desarrollos tecnológicos, de forma tal que permitan la mitigación de esta dificultad, tomando en cuenta el principio de autonomía tecnológica.

²¹ <http://www.grid.org>

PROCESO DE ACTUALIZACIÓN JURÍDICA EN ÁREA DE TIC. Para lograr un equilibrio entre cambio tecnológico y la normativa jurídica en cada país es aconsejable establecer un grupo de estudio continuo, que analice la capacidad legal existente para satisfacer las necesidades que dictan las nuevas tecnologías. Asimismo se podría efectuar recomendaciones para contrarrestar los vacíos jurídicos detectados. ♦

Capítulo VII Bibliografía

- CAMERON, Esther & GREEN, Mike. *Making Sense of Change Management. A complete Guide of the Models Tools and Techniques of Organization Change*. Kogan Page Limited, 2004.
- FERRER, Florencia. “¿Por qué y cómo medir Retorno sobre Inversiones de gobierno?”. Revista AHCIET, julio a septiembre 2005.
- FISHER, LAI, SHARMA & MORONEY. *Java EE and NET Interoperability: Integration strategies, patterns and best practice*. Prentice Hall, 2006.
- HESSELBEIN, F; GOLDSMITH M. & BECKHARD, R. *The leader of the future: new visions, strategies and practices for the new era*. Jossey-Bass Inc. Publishers, 1996.
- INSTITUCIONAL. Annual report 2005-2006. International Development Research Centre, 2006.
- INSTITUCIONAL. Compromiso de Túnez. Segunda Fase de la Cumbre de la Sociedad de la Información, noviembre 2005.
- INSTITUCIONAL. E Europe 2005: benchmarking Indicators. Communication from the commission to the council and the European Parliament
□ URL: http://cdsi.red.es/documentos/eeurope_2005_benchmarking_indicators.pdf

- INSTITUCIONAL. e-Government in the Member States of the European Union, May 2006. IDABC e-Government Observatory, 2006.
- INSTITUCIONAL. e-Government Interoperability Framework version 6.1, marzo 2006. United of Kingdom, 2006.
- INSTITUCIONAL. Global Information Technology Report
 - URL: <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.html>
- INSTITUCIONAL. Recomendaciones de la Comisión Especial de Estudio para el Desarrollo de la Sociedad de la Información
 - URL: http://cdsi.red.es/documentos/informe_final_cdsi.pdf
- INSTITUCIONAL. World Telecommunication/ICT Development Report 2006: Measuring ICT for social and economic development
 - URL: http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/wtdr_06/index.html
- KENDALL, Kenneth & KENDALL, Julie. *Análisis y Diseño de Sistemas*. Prentice Hall-Hispanoamericana, 1997.
- SHARFRIZT, Jay & RUSSEL, E. *Introducing Public Administration* (IV edition). 2004.
- VARIOS AUTORES. *Encyclopedia of e-commerce, e-government and mobile commerce*. Mehdi Khosrow-Pour, 2006.
- VARIOS AUTORES. Global e-Government readiness report 2005 from e-government to e-inclusion. United Nations, 2005.
- VARIOS AUTORES. *Leadership in customer Service: New Expectations, New Experiences*. Accenture, 2005.
- VARIOS AUTORES. *Managing the flow of technology: technology transfer and dissemination of technological information within the R&D organization*. MIT Press, 1977.
- VARIOS AUTORES. Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? European Commission Directorate for Information Society, 2004.
- WEST, Darrel. *Digital Government: technologies and public sector performance*. Princenton University, 2005.