

# 31

## PORTALES PARA EGOVERNMENT: PLAN DE ACCIÓN PARA OFRECER SERVICIOS INTEGRADOS AL CIUDADANO

Melania Pérez Iglesias  
Consulting Director  
Atos Origin S.A.E.



## eGOVERNMENT. CÓMO DEFINIR UN PLAN DE ACCIÓN

Cualquier entidad pública que quiera abordar el desarrollo de un programa de eGovernment, se encuentra ante un reto que requiere un plan de acción viable. La dimensión de un proyecto de estas características, tanto en volumen de trabajo como en inversiones y plazos de ejecución; la complejidad que tiene abordar de forma coherente aspectos técnicos, organizativos y de calidad de servicio y el impacto político de estas iniciativas, son características que hacen difícil configurar un plan de acción viable, ajustado a presupuestos y a las exigencias políticas .

Desde nuestro punto de vista, es posible facilitar el diseño de un plan eGovernment, si se realizan las siguientes tareas

- Conocer el marco conceptual de eGovernment en Europa y en España
  - Para diseñar un enfoque coherente y de futuro
  - Para saber con qué criterios va a ser evaluado su proyecto de eGovernment
- Conocer los resultados disponibles de eGovernment
 

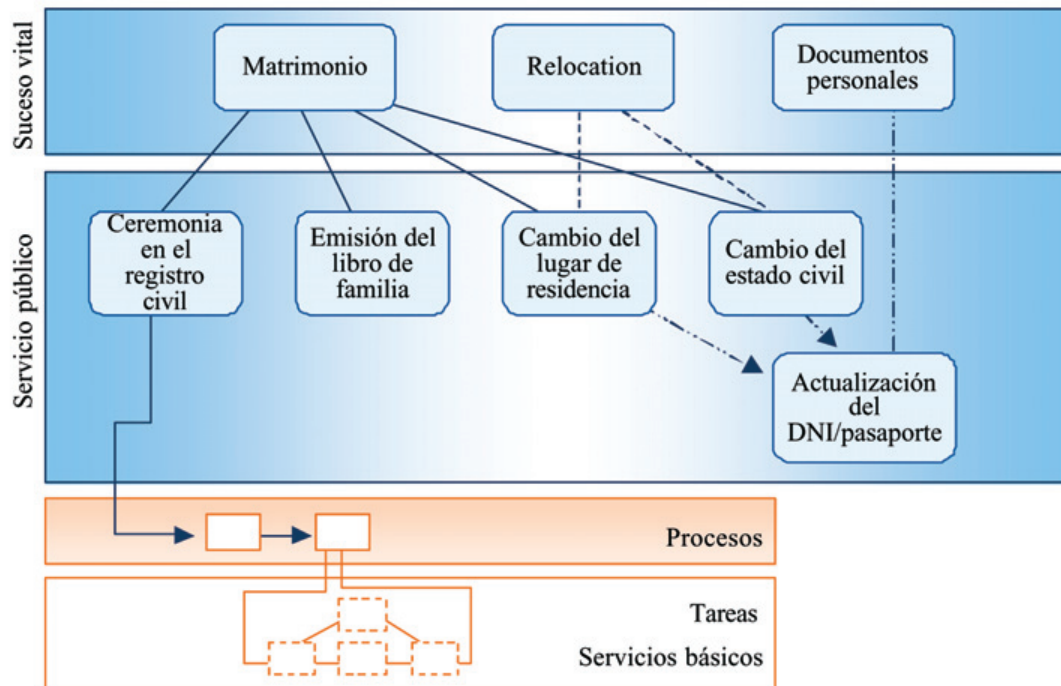
Para poder trabajar a partir de ellos, reduciendo de esta manera los costes de desarrollo de sus servicios y de su integración (obligada a medio plazo) con otros servicios públicos que ofrecen otras Administraciones (locales, regionales, nacionales y europeas)
- Analizar y evaluar los servicios públicos que presta
  - Con una perspectiva externa, teniendo en cuenta la demanda de los usuarios de su Administración.
  - Con una perspectiva interna, según su grado de desarrollo en las distintas dimensiones que afectan a su posible inclusión en iniciativas de eGovernment
    - Procesos asociados al servicio (cartas de servicios)
    - Funcionarios
    - Sistemas de información

## CONOCER EL MARCO CONCEPTUAL DE EGOVERNMENT

### Enfoque orientado a “sucesos vitales”

La Unión Europea, ha adoptado un enfoque de prestación de servicios públicos, orientado a ‘sucesos vitales’. Según este enfoque, los servicios de la Administración se contemplan desde el punto de vista de los destinatarios de estos servicios: ciudadanos, que en un momento de su vida y empresas que en una situación de negocio, requieren de las Administraciones Públicas un conjunto de servicios, integrados convenientemente. Estos servicios, desencadenan la ejecución de procesos administrativos, en los que pueden participar diversos organismos públicos de carácter local, regional o nacional

A continuación se muestra un ejemplo para ilustrar el concepto



Este enfoque de prestación de servicios públicos orientado a sucesos vitales, tiene unos requisitos clave, cuyo cumplimiento deriva ventajas considerables para los administrados que acceden vía Portales del ciudadano:

- Orientación al 'cliente'  
Los servicios orientados a sucesos vitales, se presentan al usuario de una forma intuitiva y sencilla y están adaptados a sus intereses, en lugar de presentarse organizados según las estructuras de las Administraciones
- Transparencia  
Un suceso vital, puede integrar servicios públicos de varias administraciones o departamentos, haciendo transparente esta integración al usuario final
- Ventanilla única  
Esta integración de servicios de múltiples Administraciones, se realiza en un único punto, haciendo que el usuario perciba la administración como un todo.

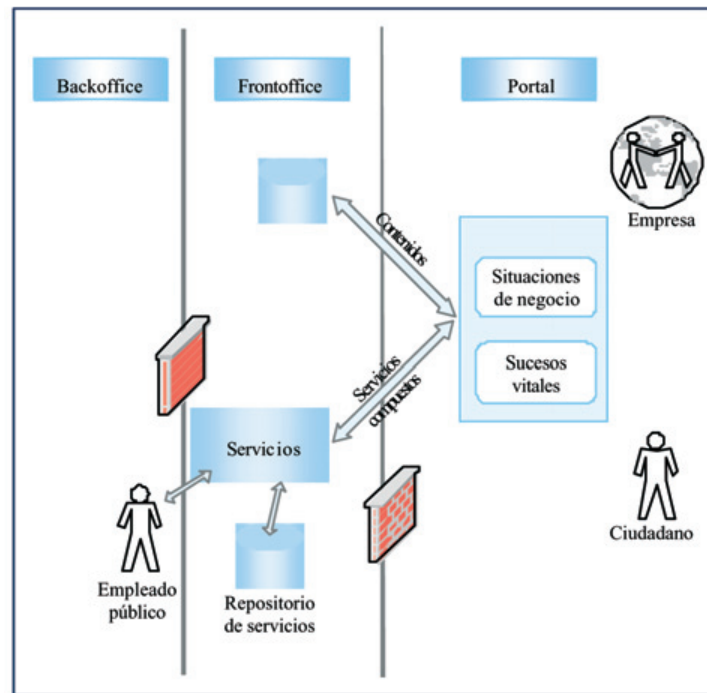
### La vision del ciudadano

Los 'sucesos vitales' / 'situaciones de negocio' en una plataforma de eGovernment, típicamente un portal del ciudadano, dirigen la interfase de usuario, agrupando los servicios públicos que ofrece la Administración.

De esta forma, ciudadano y empresas, acceden a un conjunto de servicios electrónicos, apoyados en contenidos de información, formularios y transacciones administrativas. Según su desarrollo en eGovernment, los servicios tienen distintas fases de prestación

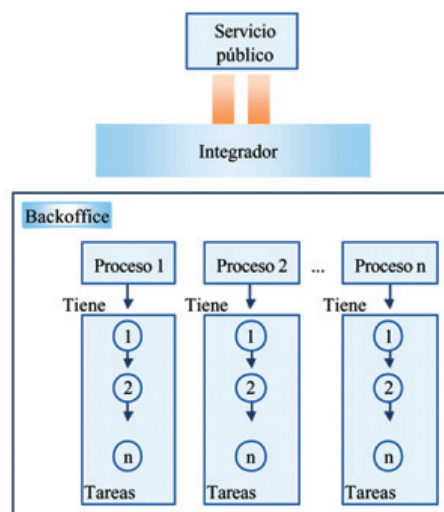
- Solicitud de información y definición de la solicitud

- Contratación
- Prestación del servicio y pago
- Atención y seguimiento



### La visión de la Administración Pública: servicios públicos, procesos y tareas

Los funcionarios acceden a estos servicios, idealmente vía una Intranet, organizada según la visión de la Administración Pública. Si las aplicaciones existentes no permiten su integración en una intranet, los funcionarios acceden directamente a dichas aplicaciones.



Desde el punto de vista de la Administración, los servicios públicos pueden ser compuestos o elementales. Llamamos servicios públicos compuestos, a aquellos que integran servicios prestados por varias Administraciones Públicas. Los servicios elementales, son aquellos cuya prestación la realiza una única organización Pública.

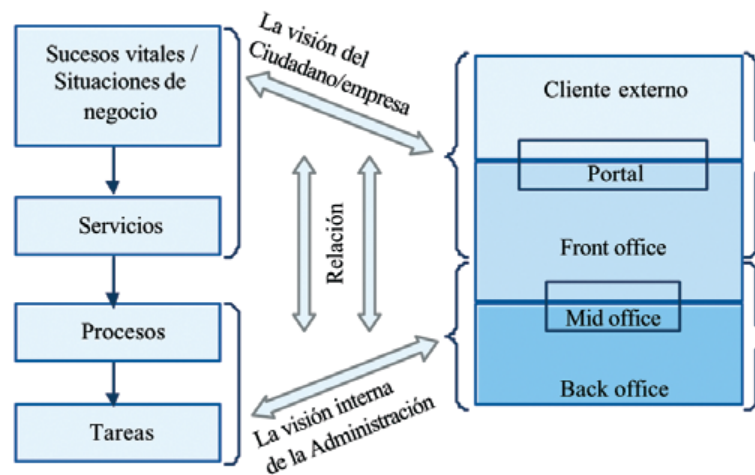
Cada servicio está compuesto de uno o más procesos que pueden completarse en distintas Direcciones o Servicios, donde se encuentran los expertos con conocimiento y responsabilidades.

Estos procesos se componen de una o más tareas, con un nivel de automatización variable, soportados por sistemas de información de distinto tipo.

### Una visión integrada: servicios públicos, procesos y sucesos vitales

En la figura se presenta una visión que integra las perspectivas de la Administración y del Administrado. En el 'Front office' se establece la relación entre los 'sucesos vitales' / 'situaciones empresariales' y los servicios compuestos.

El 'middle office' define la relación entre los servicios compuestos, los simples, sus contenidos de información y los procesos administrativos.



La definición correcta de estas relaciones, tiene una incidencia clara en la percepción por el usuario de unos servicios públicos electrónicos sin fisuras. De ahí que en un proyecto de eGovernment, este punto sea crítico.

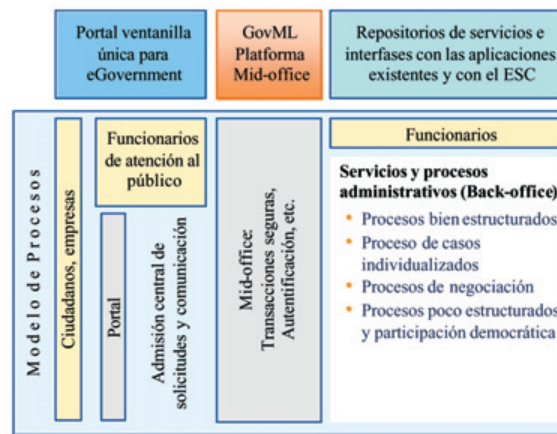
También lo es, el nivel de mecanización actual de los procesos administrativos (manuales, semiautomáticos y completamente automatizados) y las posibilidades de integración de los aplicativos afectados (Back office).

### Arquitectura modelo

En la figura se representa la arquitectura de un sistema eGovernment.

Una ventanilla única en Internet, requiere flujos de información sin discontinuidades entre ciudadanos y Administraciones, empresas y Administraciones y entre diferentes Administraciones. De ahí que haya que poner especial énfasis en la comunicación en las 'fronteras' entre los

distintos bloques: front office, middle office y back office y que un proyecto de eGovernment requiera modelizar con cuidado las relaciones entre servicios, procesos y tareas.



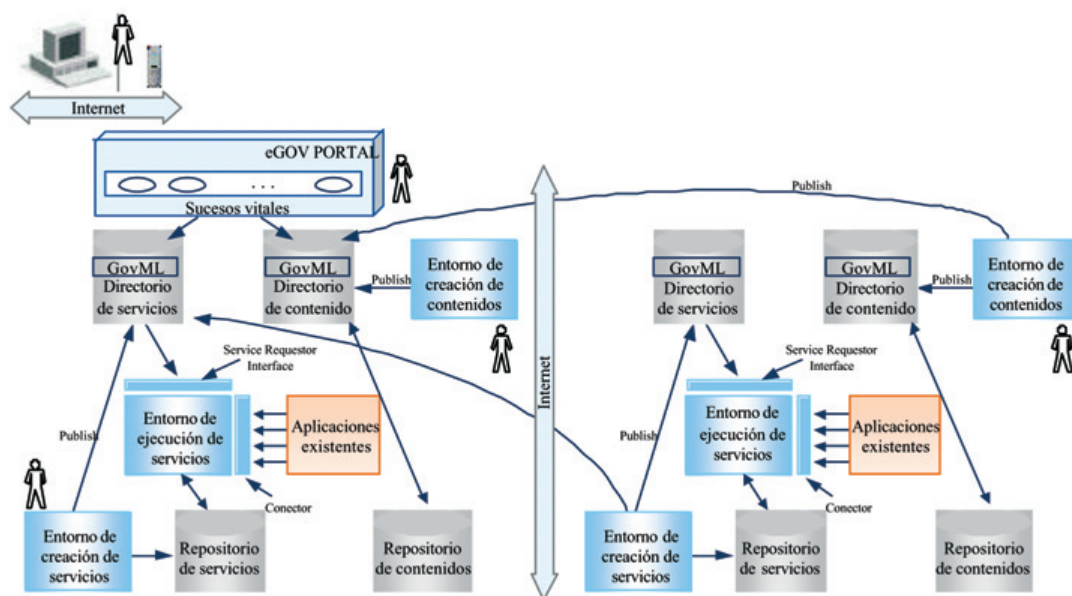
ESC: Entono de creación de servicios

También es importante considerar el nivel de automatización de los procesos y evaluar la intervención que se requiere de los funcionarios en cada caso.

### Arquitectura técnica

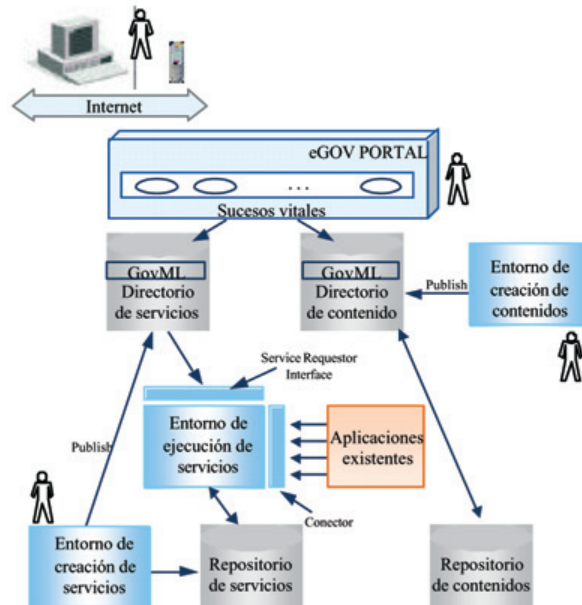
La figura muestra una visión general de la arquitectura técnica eGovernment. En el lado izquierdo, se representa la Administración Pública objeto del proyecto y en la parte derecha, otra Administración. Podría ponerse como ejemplo, una Consejería de una Comunidad Autónoma, que en el contexto de un 'suceso vital', integraría servicios de un Ayuntamiento.

En la siguiente página se describen los componentes principales de la arquitectura.



La arquitectura técnica de un entorno eGovernment, integra los siguientes componentes

- Portal eGovernment: es el punto de acceso a los servicios públicos y tal y como se ha comentado, está adaptado a los intereses de los usuarios, con una organización en ‘sucesos vitales’



- Directorio de servicios: es un catálogo de servicios compuestos, que integra el directorio de los servicios elementales de la Administración específica y también las direcciones de servicios públicos de otras Administraciones
- Directorio de contenidos: es el catálogo de los contenidos informativos sobre hechos vitales y servicios públicos. Su estructura está definida por el entorno de creación de contenidos. Puede integrar contenidos de otras Administraciones
- Entorno de creación de contenidos (ECC). Define la estructura de los contenidos de información de los servicios públicos y dirige la creación de los contenidos que se requieran
- Entorno de creación de servicios (ECS): define la estructura de los servicios públicos y permite la creación de nuevos servicios de acuerdo a esta estructura
- Repositorio de contenidos. Contiene los contenidos informativos de la Administración Pública específica, de acuerdo a la estructura del ECC
- Repositorio de servicios. Contiene los servicios, de acuerdo a la definición del ECS
- Entorno de ejecución de servicios. Contiene las instancias de los servicios que se prestan a los usuarios del entorno eGovernment y provee de la integración con las aplicaciones existentes
- Aplicaciones existentes: son los sistemas de información que dan soporte a los procesos administrativos.



## Conocer los resultados disponibles de eGovernment

### *Interés en el uso de los resultados*

Resulta de interés, para un organismo público que tenga un proyecto eGovernment, conocer los resultados que tanto la Unión Europea, como otras entidades interesadas, tienen disponibles para su uso por otras Administraciones.

Conocer estos resultados, puede reducir los costes de desarrollo de servicios eGovernment para una Administración específica, por distintos motivos:

- En algunos casos, se dispone de documentos públicos (especificaciones funcionales y técnicas, mejores prácticas, métricas, etc.), cuyo uso está promovido por diversas autoridades y que pueden acortar de forma significativa fases de análisis, diseño y desarrollo de servicios eGovernment. También pueden reducir los costes de integración derivados de un enfoque de 'sucesos vitales', cuya implantación como hemos visto, exige traspasar las fronteras organizativas de las Administraciones Públicas. A continuación se citan algunos resultados que se consideran de interés
  - Identificación de requisitos tipo de servicios eGovernment
  - Clasificación de los servicios públicos y lista de servicios públicos preferentes eGovernment
  - Modelo XML: GovML
  - Requisitos y plataformas de seguridad y pago
  - Benchmarking de eGovernment : con análisis de mejores prácticas y métricas definidas
- También existen infraestructuras y servicios (identidad, notificaciones electrónicas seguras, pasarelas de pago, ...), que pueden integrarse en las soluciones particulares de una Administración específica, cuyo coste puede ser inferior al de abordarlos de forma individual

## Analizar y evaluar los servicios públicos que presta

### *Los servicios públicos y el enfoque eGovernment*

El enfoque de hechos vitales, tiene una aplicación directa en aquellas Administraciones Públicas que tienen como competencia ofrecer servicios integrales al ciudadano: el Ministerio de Administraciones Públicas, las Consejerías de Presidencia / Administración Pública, y los Ayuntamientos.

En el caso de otros Ministerios, de Consejerías específicas y Organismos autónomos, el enfoque requiere un ligero ajuste, ya que el ámbito de sus competencias está limitado. No obstante, el enfoque sigue siendo válido, si bien exige de estas Administraciones, un esfuerzo adicional, al forzar a ubicar sus servicios en un marco más allá de sus competencias, en el contexto de hechos vitales y situaciones de negocio.

Para ello, hay que analizar y evaluar los servicios públicos de dicha Administración, tanto desde la perspectiva externa como desde el punto de vista interno. En las páginas siguientes se describen ambos.

*Con una perspectiva externa*

El análisis y la evaluación de los servicios públicos, bajo una perspectiva externa, debe contener al menos las siguientes tareas

- Identificar y caracterizar los clientes  
Los 'clientes' de la Administración, se pueden dividir en ciudadanos, empresas y otras Administraciones. Es conveniente llegar a niveles de segmentación mayores, considerando grupos específicos de ciudadanos, tipos de empresas y administraciones que tienen una relación habitual con dicha Administración. También resulta de interés, evaluar las posibilidades de acceso a Internet que tienen los distintos grupos, dimensionar los segmentos y evaluar su peso específico a nivel operativo y político
- Elaborar un catálogo de servicios públicos  
Es importante contar con el catálogo de servicios públicos que ofrece una Administración. Este catálogo, puede elaborarse teniendo en cuenta los criterios de clasificación de servicios eGovernment de la Unión Europea. También conviene contar con una descripción mínima de cada servicio, en el que tiene que quedar claro los destinatarios de dichos servicios. Son de gran valor las medidas sobre los servicios prestados, como indicadores de la demanda.
- Identificar los sucesos vitales en los que se ubican los servicios  
Posteriormente, hay que identificar en qué 'sucesos vitales' y 'situaciones de negocio' se ubican los servicios del catálogo. Idealmente, deben establecerse las relaciones entre los servicios públicos propios y otros que ofrecen otras administraciones (visión más allá de la propia Administración).
- Evaluar los servicios  
La evaluación externa de los servicios, debe contemplar factores tales como la demanda, la importancia de los servicios para los usuarios, su prioridad en la lista de servicios eGovernment preferentes y si se dispone de cartas de servicio, la información sobre niveles de servicio objetivo

*Con una perspectiva interna*

Desde una visión interna, el análisis y la evaluación de los servicios públicos, tienen que considerar aquellos factores que inciden en la viabilidad de poner estos servicios en un entorno eGovernment:

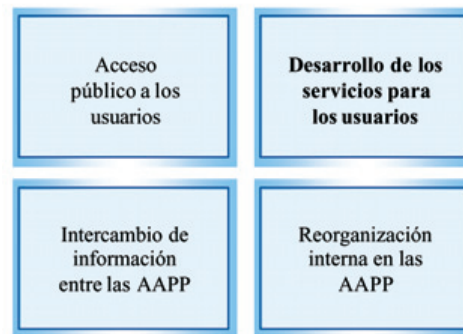
- Estructurar los servicios en procesos y tareas  
Es necesario conocer la estructura de los servicios públicos, en procesos y tareas y los roles de los intervinientes. El enfoque de ventanilla única, puede aplicarse dentro de una organización específica, haciendo que el administrado tenga un punto de acceso único para solicitar y recibir los servicios públicos en esta organización.
- Evaluar de los servicios y de los procesos
  - Homogeneidad  
Hay que considerar, si la casuística está muy definida (procesos bien estructurados), si se requieren adaptaciones a cada caso particular (casos individualizados), en qué situaciones se requieren procesos de negociación y procesos poco estructurados y participación democrática

- Recursos humanos  
El nivel de participación requerida por los funcionarios que funcionan como interlocutores con los administrados y también de aquellos que participan en las tareas administrativas internas. Es conveniente evaluar el esfuerzo de gestión del cambio que se prevé, para que los empleados presten los servicios en el canal electrónico
- Aplicaciones internas  
Se necesita evaluar el nivel de mecanización de los procesos, por aplicaciones internas. También es conveniente estimar el esfuerzo de integración de dichas aplicaciones en la arquitectura eGovernment (constituyen el Back Office de la plataforma, que típicamente deberá tener un Portal del funcionario, como punto de acceso)

### Configurar el plan de acción

#### *Plan de acción marco*

Una vez que se conocen el marco conceptual de eGovernment y los resultados de los que se puede disponer y que se han evaluado los servicios públicos, es sencillo definir un plan de acción. Desde nuestro punto de vista, el marco que se ha definido en el Plan de choque para el desarrollo de la Administración electrónica en España, tiene una estructura que facilita en cierta medida el diseño de la planificación, ya que integra los bloques básicos de acción de un plan de estas características.



#### *Acceso público a los usuarios*

En el proceso de análisis, se han identificado los distintos grupos de usuarios y se ha evaluado el nivel de acceso que tienen al canal electrónico. Así se conocerá qué grupos de los usuarios habituales de los servicios públicos, disponen de acceso a Internet en sus hogares o empresas y cuáles necesitarían centros de acceso público.

Las acciones de este bloque tienen como objetivo conseguir los medios necesarios para facilitar y promocionar el acceso por los usuarios objetivo al entorno eGovernment,

- Puntos de acceso público a Internet  
Este proyecto incluye la puesta en marcha de puntos de acceso públicos a Internet, si este tipo de actividad fuera competencia de la Administración con el programa eGovernment o en caso contrario la negociación con los organismos competentes; la financiación y/o promoción de la adquisición de equipamiento adicional necesario (por ejemplo, lectores de tarjetas); la adquisición de equipos de autoservicio para instalación en oficinas de atención al administrado; etc.
- Acciones de difusión  
Resulta conveniente definir un proyecto con acciones de difusión oportunas que promocionen el uso de los servicios eGovernment por los segmentos objetivo de ciudadanos y empresas. Habitualmente, estas acciones incluyen

- Publicidad
- Sesiones informativas  
En algunos casos, puede ser necesario planificar sesiones informativas para grupos homogéneos de usuarios. El objetivo de estas reuniones es presentar los servicios y promocionar las ventajas de su utilización para los colectivos definidos. También sirven para dar respuesta a las preguntas más habituales sobre aspectos legales, servicios en caso de incidencias, etc.
- Visitas individualizadas  
Si existieran usuarios con un gran volumen de transacciones eGovernment (podría tratarse de otro organismo Público) podrían ser oportunas visitas individualizadas.

#### Desarrollo de los servicios públicos para los usuarios

Es el bloque principal del plan de acción, ya que define los resultados que van a recibir ciudadanos y empresas y su grado de avance es la medida por la que va a ser evaluada una Administración.

En la figura, se representan estrategias eGovernment en función de la integración de canales de atención al administrado y de los procesos.

También se han mencionado con anterioridad, fases en la entrega de servicios online, en función de su complejidad técnica (información, relación unidireccional, relación bidireccional y transacción completa).

Adicionalmente, el plan tiene que tener unas componentes específicas de la organización pública a la que se refiere y que tienen que ver con aspectos funcionales y organizativos propios. Los criterios habituales para definir estas componentes específicas de planificación son:

- Demanda de servicios por el administrado
- Impacto político y social
- Existencia de condiciones favorables (personal, nivel de definición de los procedimientos, disponibilidad de infraestructura y aplicaciones, etc.)
- Prioridades eEurope, España.es

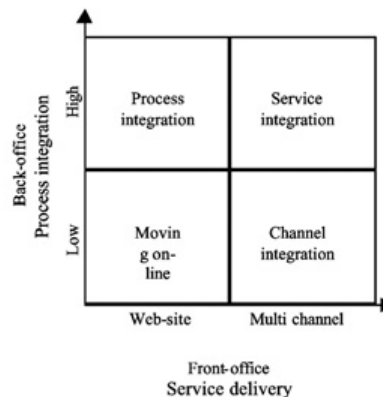
Dependiendo de las particularidades de la organización, la estrategia de despliegue puede ser

- Por líneas de servicio
- Por segmentos de usuarios
- Por unidades organizativas

Hay que hacer notar, que un diseño orientado a sucesos vitales / situaciones de negocio, no requiere necesariamente una política de despliegue orientada a líneas de servicios. Un buen diseño, muy orientado a las necesidades de grupos específicos de ciudadanos y empresas, puede plasmarse en entregas sucesivas, de servicios por áreas organizativas.

#### Desarrollo de los servicios públicos para los usuarios

También es habitual, para organizaciones públicas que quieren evolucionar a partir de una Web institucional de primera generación, definir un proyecto de rediseño de la Web actual. Este



primer paso, típicamente incluye la renovación de la imagen gráfica, la mejora de la ergonomía y la dotación de funciones elementales muy demandadas por el usuario y de bajo coste (funcionalidades de impresión, descarga de ficheros, búsquedas, etc. )

#### *Reorganización interna en las AAPP*

Este bloque contiene las acciones que fundamentan la entrega de servicios eGovernment y que tienen que ver con cómo preparar la estructura y los recursos humanos para que el proyecto sea viable.

- Rediseño de los procesos administrativos y de las cartas de servicio  
Son los proyectos que redefinen los servicios y los procesos administrativos, para su prestación en canales electrónicos
- Portal del funcionario. Área de servicios públicos y procesos administrativos  
Es necesario, habilitar una sección, dentro del portal del funcionario, que facilite el acceso a las aplicaciones de backoffice y a un conjunto de nuevos sistemas que surgen para cubrir las nuevas funcionalidades que se requieren cuando se habilita el canal de Internet. Estas nuevas funcionalidades a nivel de operación incluyen: tareas pendientes, correos recibidos, etc. Y a nivel de gestión, se requiere información que facilite el seguimiento del nivel de servicio en el entorno onLine y la evaluación de su aceptación
- Plan de formación / sensibilización de los empleados públicos  
Un programa de eGovernment, necesita un plan de formación para la plantilla implicada. Este plan incluye formación en las tecnologías de la información y las comunicaciones, en las aplicaciones que se utilizan y también resulta conveniente incluir acciones formativas para la atención a clientes.

#### *Reorganización interna en las AAPP*

- Creación de unidades eGovernment y dotación de servicios de apoyo (gabinetes técnicos)  
Un plan eGovernment incluye habitualmente, ajustes organizativos, especialmente en las áreas de Tecnologías de la Información (TI). En algunas ocasiones se requiere la creación de unidades eGovernment y en cualquier caso, siempre deben quedar asignadas las funciones de
  - Desarrollo bajo tecnología Web
  - Creación y publicación de contenidos
  - Gestión de contenidos
  - Estrategia, planificación y seguimiento del programa eGovernment
  - Atención a usuarios
  - Soporte técnico

#### *Intercambio de información entre las AAPP*

El enfoque de sucesos vitales, hace que el intercambio de información con otras AAPP sea una exigencia en algún momento del proyecto. Desde nuestro punto de vista, conviene anticipar las siguientes acciones

- Relación con Administraciones eGovernment  
Es un proyecto de relación con las Administraciones con las que se anticipa una integración y con aquellas, que tienen carácter integrador de servicios públicos o que funcionan como prestadores de servicios transversales eGovernment. A continuación se enumeran algunas
- Dentro de la Administración General del Estado:
  - MAP (general y oficina técnica)
  - Consejo superior de Informática
  - Red.es
  - Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre
  - Consejerías de Presidencia o Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas
  - Ayuntamientos
- Proyectos de integración específicos con las Administraciones  
En la fase de desarrollo de servicios, conviene contar con proyectos definidos de integración con los servicios necesarios de otras Administraciones Públicas.