

INICIATIVAS DE GOBIERNO EN LÍNEA PARA EL SECTOR JURÍDICO

Yoelys Ronda Amador, *Ingeniera en Informática, Instructora, Centro de Estudios de Ingeniería de Sistemas (CEIS), Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría, Cujae, Ciudad de La Habana, Cuba*
e-mail:yoelys@ceis.cujae.edu.cu

Yarina Amoroso Fernández, *Licenciada en Derecho, Máster en Ciencias Jurídicas, Presidenta de la Sociedad Cubana de Derecho e Informática de la Unión Nacional de Juristas de Cuba (UNJC), Titular de la Dirección de Informática Jurídica del Ministerio de Justicia (MINJUS), Ciudad de La Habana, Cuba*
e-mail:yarina@minjus.cu

Agustín E. Barrios Arteaga, *Ingeniero en Informática, Instructor, CEIS, Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría, Cujae, Ciudad de La Habana, Cuba*
e-mail:agustinb@ceis.cujae.edu.cu

Julio P. Martínez Prieto, *Ingeniero en Informática, Doctor en Ciencias Técnicas, Profesor Titular, CEIS, Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría, Cujae, Ciudad de La Habana, Cuba*
e-mail:jmp@ceis.cujae.edu.cu

Liusbetty Canino Gutiérrez, *Estudiante de Ingeniería Informática, 5to. año, CEIS, Cujae, Ciudad de La Habana, Cuba*
e-mail:canino@ceis.cujae.edu.cu

Sandra Ortega Martorell, *Estudiante de Ingeniería Informática, 5to. año, CEIS, Cujae, Ciudad de La Habana, Cuba*

Allen Peñate Moreno, *Estudiante de Ingeniería Informática, 4to. año, CEIS, Cujae, Ciudad de La Habana, Cuba*
e-mail:apenate@ceis.cujae.edu.cu

Recibido:Septiembre del 2004

Aprobado:Noviembre del 2004

Resumen / Abstract

El surgimiento y creciente desarrollo de internet ha provocado numerosas transformaciones en los procesos que lleva a cabo la comunidad contemporánea. La educación, compras, ventas e intercambios a través de la red son demostraciones de los muchos servicios que pueden ser implementados sin requerir la presencia física de los involucrados. El sector de la administración pública no se ha mantenido al margen en estas renovaciones y ha propuesto numerosas soluciones que mejoran la calidad de los servicios y que involucran a las nuevas tecnologías. Las posibilidades que ofrece el empleo de internet en la automatización de los procesos y servicios ha estimulado la puesta en marcha de un nuevo proyecto de automatización del Registro Civil Nacional como área clave del Ministerio de Justicia de la República de Cuba (MINJUS). El proyecto concibe la integración de algunos servicios que ofrecen las Oficinas de Registro del Estado Civil en un entorno Web, así como la automatización de los procesos que se llevan a cabo en estas dependencias del MINJUS. La particularidad del desarrollo del proyecto por un equipo multidisciplinario que aglutina especialistas del sector jurídico y del sector académico, sus precedentes y surgimiento, así como sus principales características, perspectivas y estado actual de la informatización de las oficinas de administración pública en Cuba y otros países del mundo, constituyen el objetivo fundamental del trabajo que se presenta.

The internet development has caused numerous transformations in the processes that it carries out the contemporary community. The education, purchases, sales and exchanges through the net are demonstrations of the many services that can be implemented without requiring the physical presence of those involved. The public administration has proposed numerous solutions that improve the quality of the services and uses the new technologies. The possibility that offers the employment of internet in the automation of the processes and services has stimulated a new automation project of the National Civil Registration of the Ministry of Justice of the Republic of Cuba (MINJUS). The project conceives the integration of some services that offer the Offices of Registration of the Civil State in an environment Web. The particularity of the development of the project for a multidisciplinary team that agglutinates specialists of the juridical sector and of the academic sector, their precedents, emergence, characteristic, perspectives and current state of the e-government in Cuba and other countries, constitute the fundamental objective of this report.

Palabras clave / Key words

Gobierno electrónico, Ministerio de Justicia de la República de Cuba, administración pública, proyecto de automatización, Registro del Estado Civil, Cuba, informatización de la sociedad, TIC, G2C, G2B, G2G, servicios en línea

E-government, Ministry of Justice of the Republic of Cuba, public administration, automation project, Registration of the Civil State, Cuba, society informatization, ICT, G2C, G2B, G2G, online services

INTRODUCCIÓN

Aunque el surgimiento del término **gobierno electrónico** pudiera asociarse a los últimos años, tiene sus orígenes desde la época en que los gobiernos comenzaron a pronunciarse por la automatización de la administración pública. En la actualidad con el gobierno electrónico,

o **e-government**, se han fusionado la gestión y administración con el empleo intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para lograr una nueva forma de gobierno centrada en la mejora de los procesos y servicios.

En Cuba se ha creado un Programa Rector para la Informatización de la Sociedad¹ con la finalidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través de la utilización ordenada y masiva de las TIC en la vida cotidiana, para satisfacer las necesidades de todas las esferas de la sociedad. Este programa persigue impulsar de manera coherente todos los sectores para lo cual se han organizado 8 programas generales, interrelacionados y coherentes, en los cuales se enmarcan decenas de proyectos específicos.

Programas generales:

- IS-ITH: Infraestructura, tecnologías y herramientas (Infratech).
- IS-CIUD: Sistemas y servicios integrales para los ciudadanos.
- IS-GOB: Informatización del Gobierno, la Administración y la Economía.
- IS-MUN: Informatización territorial.
- IS-CULT: Fomento de la cultura digital.
- IS-JCLUB: Fortalecimiento del papel de los Joven Club.
- IS-IND: Fomento de la Industria Nacional de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

• IS-IDA: Investigación, desarrollo y asimilación tecnológica.

El programa IS-GOB: Informatización del Gobierno, la Administración y la Economía propone la aplicación de las TIC a la esfera de la dirección, y a los diferentes Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), definidos básicamente en dos grandes grupos: la aplicación de la informática a la actividad económica empresarial, a los procesos productivos, y similares (**hacia dentro**) y los sistemas de información a los ciudadanos, servicios de cara a la población y similares (**hacia fuera**).

El Ministerio de Justicia de la República de Cuba (MINJUS) se ha involucrado directamente a esta estrategia de informatización y ha definido un conjunto de proyectos que fusionan los procesos que se llevan a cabo en sus entidades con el empleo de las TIC. Uno de estos proyectos se ha asociado a la Dirección de Notarías y Registros del Estado Civil con los siguientes objetivos:

- Automatizar los procesos que se realizan en las oficinas registrales.
- Divulgar información sobre las entidades del MINJUS, los servicios que ofertan, trámites, etcétera.
- Crear una infraestructura tecnológica que permita la conectividad entre las oficinas registrales.
- Capacitar al personal del MINJUS en el empleo de las TIC en la administración de sus procesos.

A continuación se presentan las principales características y perspectivas de este nuevo proyecto de informatización en el que han trabajado conjuntamente el sector jurídico, representado por expertos del MINJUS, y el sector académico, representado por especialistas del Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría, Cujae, creando un equipo multidisciplinario encaminado a mejorar la productividad de esta entidad.

¿QUÉ ES GOBIERNO ELECTRÓNICO?

Aunque el término gobierno electrónico resulta bastante impreciso,² se han propuesto varias definiciones para referirse a él.

Según el profesor doctor Pierre Barthelemy del Instituto de Matemática de Luminy² "el gobierno electrónico puede definirse como cualquier utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) para modernizar el Estado y la Administración Pública".

Para Sami M. Alfakhri,³ el gobierno electrónico consiste en proporcionar acceso público a través de internet a la información sobre todos los servicios que ofrecen los departamentos de la administración central y sus agencias y permitirle al ciudadano la realización de las transacciones asociadas a estos servicios a través de la red. (Por ejemplo: Pago de impuestos, reclamaciones y recepción de beneficios, etcétera.)

Otros, prefieren acotar algo más a la definición, como es el caso del ingeniero Abraham Sotelo Nava⁴ cuando refiere:

El e-gobierno implica una transformación de la función gubernamental introduciendo nuevos valores de comunicación, cooperación y participación interactiva para la toma de decisiones gubernamentales (G2C: Relaciones gobierno-ciudadano). De igual manera se modificarán las estrategias de transparencia, desempeño y rendición de cuentas al interior del gobierno (G2G: Relaciones gobierno-gobierno) para que este actúe más eficientemente en la prestación de los servicios y en la administración de la información, reforzando su liderazgo frente a la sociedad. Finalmente, las relaciones gobierno-*business* (G2B) serán también rediseñadas buscando la participación activa y comprometida del sector privado en la modernización gubernamental.

Aunque algunos ven la definición de forma general y otros la acotan a un campo de acción, a algún tipo de tecnología, etcétera; existen puntos de contacto que de ser hilvanados pudieran producir la siguiente definición:

El gobierno electrónico consiste en la aplicación de las TIC en la gestión hacia dentro (control de la entidad) y hacia fuera (servicios de cara al cliente) de los procesos que llevan a cabo los departamentos de administración pública. Es el resultado de un cambio radical en las relaciones entre gobierno-ciudadanos (G2C), gobierno-negocios (G2B) y gobierno-gobierno (G2G).

Sin dudas, la instrumentación de esta nueva forma de gobierno no se limita a la presencia de las oficinas gubernamentales en la red, su éxito está influenciado, entre otros, por los siguientes factores:

- Cultura informática de la comunidad y facilidades de acceso a las TIC.
- Confiabilidad de los departamentos de administración pública.
- Sistema legal integral que respalde las transacciones electrónicas de bienes y (o) servicios.
- Mejoras y transformaciones de los procesos de las oficinas de administración pública antes de proceder a su automatización.
- Existencia de sistemas confiables y robustos que ofrezcan servicios eficientes a través de la Web.
- Aseguramiento logístico para los servicios vía Web.

- Existencia de un presupuesto que sufrague los gastos asociados a la implementación de esta nueva infraestructura.

BENEFICIOS Y RIESGOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Se pueden definir un conjunto de elementos que convierten al gobierno electrónico en una opción atractiva:^{2,3,5,6}

1. Se reducen las visitas del usuario a la oficina de administración pública.
- Se pueden conocer a través de la Web los servicios que ofrecen las oficinas de administración pública así como sus requerimientos.
- Se pueden iniciar y verificar trámites desde la Web.
2. Se dispone capacidad para almacenaje de grandes volúmenes de información.
3. Se reduce el tiempo de respuesta de los trámites.
4. Contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
5. Se mejora la eficiencia y se reduce el trabajo manual del personal de la administración pública.
6. Reducción de costos de operación por parte de las oficinas gubernamentales.

Existen algunos riesgos asociados a la instrumentación del gobierno electrónico que deben ser analizados y manejados correctamente para obtener los beneficios mencionados anteriormente. A continuación se citan algunos de ellos:^{2,3}

1. Resistencia al cambio. La introducción de las TIC en los procesos provoca, en muchos casos, un rechazo inicial asociado al desconocimiento de la tecnología y desconfianza de los medios.
2. Falsas expectativas: Algunos ciudadanos pueden ver en el empleo de las TIC en la gestión gubernamental la solución a todos sus problemas.
3. Garantizar simplicidad en los trámites. Sin dudas esta es una de las razones fundamentales por la cual los ciudadanos recurren a esta alternativa, se debe lograr que los trámites a través de la Web reduzcan el tiempo y esfuerzo de las personas.
4. Regular los costos. Los costos del acceso a los servicios a través de las TIC no deben superar los costos por los medios tradicionales.

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN EL MUNDO

Muchos países del mundo han iniciado con éxito implementaciones de gobierno electrónico encaminadas a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos. Países con altos índices de desarrollo como Canadá, Estados Unidos, Francia, Suiza, España, etc. exhiben experiencias interesantes en el empleo de las TIC para la gestión de la administración pública.

En regiones de Centroamérica y América del Sur, desde hace varios años, se han mostrado algunas iniciativas en

países como: Colombia, Venezuela, Chile, Panamá, Brasil, Cuba, etcétera.

La consultora Accenture, especializada en identificar áreas críticas con potencial para negocios de máximo impacto, innovación y transformación de procesos, etc.⁷ ha estudiado desde hace varios años el impacto del gobierno electrónico en numerosos países del mundo y ha obtenido resultados interesantes.

La figura 1 ubica al ciudadano como principal promotor de la incursión en nuevas formas de gobierno, su satisfacción y sus demandas constituyen los factores principales para que los gobiernos acometan estas iniciativas. Aunque para muchos es también determinante las ventajas que ofrece el gobierno electrónico para la reducción de costos.

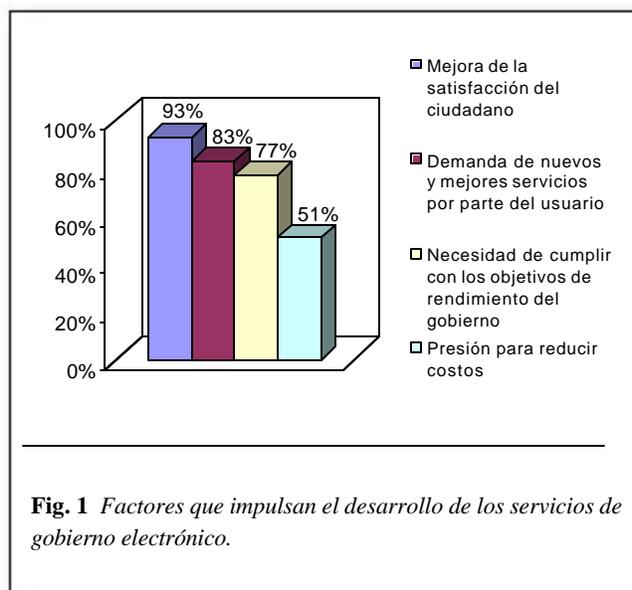


Fig. 1 Factores que impulsan el desarrollo de los servicios de gobierno electrónico.

En los estudios realizados por esta misma agencia, se han clasificado, por niveles, los países con experiencias en el gobierno electrónico. Para situar los países en uno u otro grupo ha sido determinante el grado de satisfacción del cliente. El grupo de 23 países clasificados ha estado liderado por Canadá en los últimos 3 años.⁸ Existen 5 niveles, el primero está asociado con la más baja madurez. En la tabla 1 se representa la clasificación de algunos de estos países en los niveles 3,4 y 5.

Los estudios de Accenture clasifican a estos países teniendo en cuenta:

- Complejidad de sus servicios en línea donde se valora ¿cómo los servicios del gobierno incorporan las prácticas de CRM *customer relationship management*?
- El nivel de madurez con que se asumen los servicios electrónicos. Se refiere al alcance y complejidad de los servicios en línea ofrecidos (solo publicación de información, algunas capacidades de interacción electrónica, capacidad total para la realización de transacciones en línea).

TABLA 1 Clasificación de los países por niveles		
Nivel	Países	Madurez
Nivel 5	Canadá	Se caracteriza por una visión del servicio al cliente. Métodos para medir el éxito de los servicios. Servicios de gobierno en línea a través de múltiples canales de distribución. Agencias para atender los servicios en línea. Identificación de servicios para segmentos de consumidores específicos
Nivel 4	Singapur, Estados Unidos, Dinamarca, Australia, Finlandia, Hong Kong, Reino Unido, Bélgica, Alemania, Irlanda, Francia	Ofrecen en sus portales información y servicios valiosos y muy útiles
Nivel 3	Holanda, España, Japón, Noruega, Italia y Malasia	Se caracterizan por ofrecer, a través de sus portales, servicios en línea tan rápidos como sea posible. Tienen una amplia gama de servicios electrónicos y algunas capacidades para transacciones complejas. Algunas estrategias para enfocarse a sus consumidores a través de agencias que colaboran para ofrecer servicios en línea.

SERVICIOS EN LÍNEA PARA OFICINAS DE REGISTRO CIVIL

Muchas oficinas de administración pública han publicado algunos de sus servicios en la Web y cada día son más frecuentes estas iniciativas. De igual modo para muchos que en su incursión en el gobierno electrónico se limitaban a publicar la información de sus trámites hoy constituye un gran reto ampliar el alcance de sus portales para permitir la ejecución total de transacciones.

En las oficinas de Registro del Estado Civil han aflorado algunas iniciativas en este sentido, tal es el caso de países como España y Chile que han habilitado servicios de solicitud de certificaciones en línea.

En el caso de Chile se ha creado el portal del Servicio de Registro Civil e Identificación (<http://www.registrocivil.cl/registro/>) que aglutina un conjunto de servicios muy útiles para el ciudadano, tales como:

- Compra de certificados de nacimiento, matrimonio y defunción.
- Verificación de certificaciones.
- Solicitud de la cédula de identidad nacional, para extranjeros y pasaporte.
- Consultar el estado de la solicitud de alguno de los documentos de identificación.
- Solicitud de inscripciones de nacimiento, matrimonio, defunciones y vehículos motorizados.

Por otra parte, España ha introducido en su portal de Registro Civil (http://www.mju.es/registro_civil/), para los registros informatizados, la solicitud de certificados con posibilidades de recepción por correo postal o en el propio Registro Civil.

Otro ejemplo es el de Argentina que ha publicado en su portal (<http://www.registrocivil.gov.ar>) la información de los trámites que realizan y los formularios requeridos en estos trámites con la posibilidad de impresión.

En cada caso se han abocado a buscar una solución que garantice mayor satisfacción del ciudadano, facilitándole los trámites y acortando el tiempo de respuesta.

PROYECTO DE INFORMATIZACIÓN

En el MINJUS en los últimos años y como parte del Programa de Informatización de la Sociedad Cubana se ha trabajado en el Proyecto Nacional de Expedición de Certificaciones Electrónicas. Para consolidar tales fines, en el último año se ha trabajado en un proyecto de informatización del Registro Civil (RC) en el que se han involucrado especialistas del sector jurídico y académico creando un equipo multidisciplinario con un fin común.

Estado actual

En la actualidad, el trabajo de las oficinas de RC se realiza de forma manual en su totalidad. Cuba cuenta con 323 unidades registrales, de las cuales, 253 se corresponden con RC y 53 palacios de matrimonios. La plantilla hasta el año 2002 de estas dependencias contaba con 1120 trabajadores entre registradores y sustitutos.⁹

En estas oficinas manejan grandes volúmenes de información y brindan servicios a un número considerablemente elevado de personas. Por solo citar un ejemplo en el año 2002 se realizaron más 1800 000 trámites a la población en los registros civiles; en la tabla 2 se muestra el comportamiento de algunos indicadores durante ese año.

TABLA 2 Estadísticas MINJUS 2002	
Indicador	Valor
Inscripciones de nacimiento	141 210
Inscripciones de matrimonio	6 121
Expedientes de subsanación de error	42 041
*Certificaciones expedidas	999 335
Servicio de búsqueda e inscripciones	98 870
Inscripciones de notas marginales	259 400
Inscripciones de defunción y licencia de enterramiento	72 102

* De las certificaciones expedidas 139 279 fueron por teléfono. De ellas 86 655 entre unidades de una misma provincia y 52 618 entre provincias.

La atención a este número elevado de personas de forma manual no permite obtener la productividad deseada. El sistema actual se ve amenazado por un conjunto de indicadores entre los que se encuentran:

- Limitaciones en la conectividad entre las oficinas de registro y de estas con el MINJUS.
- Uso excesivo del correo postal.
- Tiempo de respuesta prolongado.
- En algunos trámites la información disponible no está actualizada.
- Excesivo trabajo manual para el personal del Registro Civil.
- Deterioro de las fuentes de información.

Características del proyecto

El proyecto concibe la integración de un conjunto de acciones de capacitación, asesoría y desarrollo de sistemas. Se han identificado, de forma general las siguientes:

- Sistema local con mecanismos de sincronización para el control de los trámites del Registro Civil (CRC).
- Sistema de control de los trámites del Registro Civil accesible desde internet (Web CRC).
- REOnline-Publicación en internet de un servicio de solicitud de certificados.
- Capacitación al personal del MINJUS y oficinas de registro sobre el empleo de las TIC en la automatización de sus procesos.

- Consultoría sobre la instalación y extensión de la red, intranet y portal en internet del MINJUS.

Se ha propuesto la automatización de los trámites que se llevan a cabo en las oficinas del Registro Civil que se pudieran agrupar como sigue:

- Inscripciones de nacimiento, matrimonio, defunciones y ciudadanía.
- Inscripciones de nacimientos, matrimonios y defunciones de cubanos en el extranjero.
- Emisión de certificados de nacimiento, defunción y matrimonio.
- Seguimiento y actualización de las notas marginales.

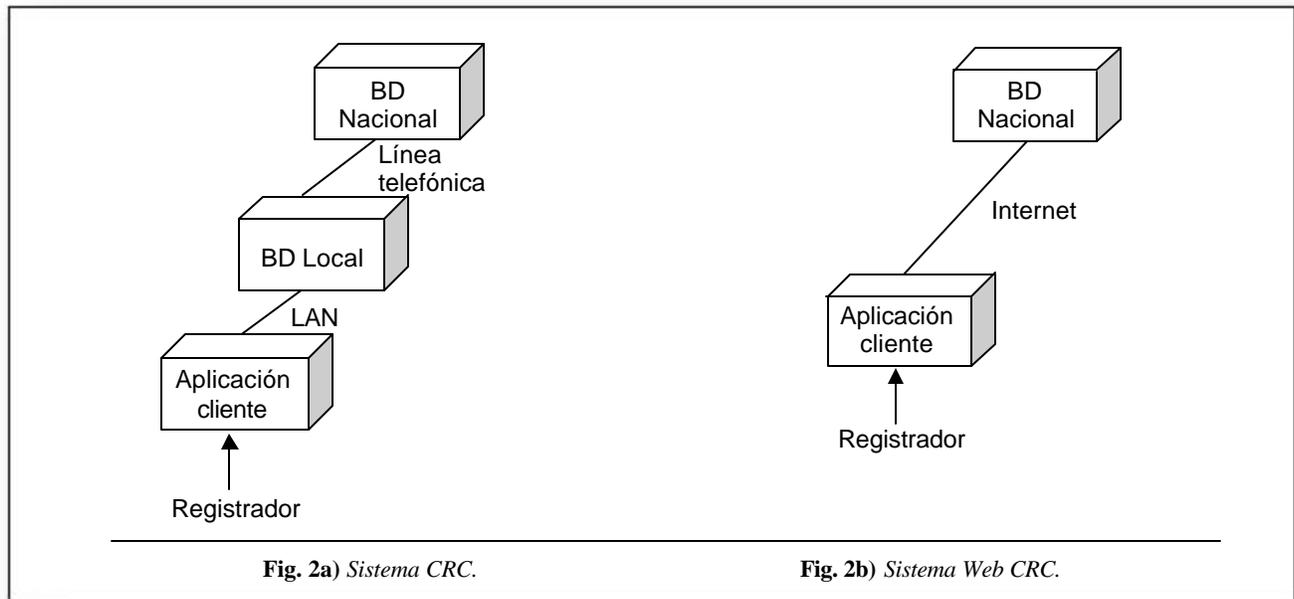
Para la automatización de estos procesos se trabaja en dos sistemas CRC y Web CRC que si bien tienen, en principio, la misma funcionalidad, difieren en el entorno de desarrollo, modo de acceso y alcance. CRC es una aplicación Windows cliente/servidor que a través de una red local (LAN) que conecta varias estaciones de trabajo y un servidor de bases de datos, permite almacenar y manipular la información relativa a un Registro Civil. Con cierta periodicidad, esta información almacenada se exporta a una base de datos nacional que integra la información de todos los registros civiles del país. Por otra parte, Web CRC es un sistema accesible desde la Web y que se comunica directamente con la base de datos nacional, en el se han implementado todos los procesos asociados a la funcionalidad de un Registro Civil. El uso de uno u otro sistema (CRC o Web CRC) está determinado por la capacidad de conectividad que tengan las oficinas registrales. En la figura 2a) y 2b) se muestra una representación de ambos sistemas.

REOnline constituye el **sistema de cara al ciudadano** a través del cual se podrán efectuar las solicitudes de certificaciones de nacimiento, matrimonio, defunción y divorcio.

Estas tienen dos objetivos fundamentales: divulgar la información de los servicios que ofrecen las oficinas del Registro Civil (RC) y permitir la solicitud de las certificaciones para ser recibidas en un RC previa indicación con la posibilidad de conocer el estado en que se encuentra una petición. Desde este nuevo portal se prevé el acceso a los procedimientos a realizar para un trámite en específico así como los formularios que deben ser presentados en la oficina correspondiente.

Esta integración entre los procesos, así como su informatización repercute de forma directa en la satisfacción del ciudadano y favorece, entre otros factores, los siguientes:

- Estandarización en los procesos que se llevan a cabo en las oficinas registrales, así como de los documentos y (o) formularios que se procesan en estas oficinas.
- Mejoras en el rendimiento de las oficinas de administración pública.
- Reducción del tiempo de respuesta para los trámites.
- Facilidades de tramitación.
- Mejoras en las condiciones de trabajo del personal de las oficinas registrales.



CONCLUSIONES

- Las aplicaciones de gobierno electrónico se han convertido en una solución viable para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos facilitándole el acceso a los servicios de las oficinas de la administración pública.
- El éxito del gobierno electrónico está influenciado por varios factores que agrupan elementos legales, presupuestarios y sociales.
- El proyecto de informatización del Registro Civil cubano contribuye a alcanzar los objetivos propuestos en el Programa de Informatización de la Sociedad.
- El gobierno electrónico, constituye una nueva forma para la relación del gobierno con los ciudadanos, los negocios y con otras entidades del gobierno. ☐

REFERENCIAS

1. Sitio Web del Ministerio de Informática y Comunicaciones (MIC), Cuba, febrero/2004, <http://www.mic.gov.cu>
2. **BARTHELEMY, PIERRE:** *Gobierno electrónico: contexto, definiciones y realizaciones*, Instituto de Matemática de Luminy, Francia, noviembre, 2003.
3. **ALFAKHRI, SAMI M.:** *E-Government (Several Country Experiences)*, February, 2004.
4. **SOTELO NAVA, ABRAHAM:** *El e-gobierno: Estrategia para la Innovación en el Gobierno Federal*, México, fuente consultada en: febrero del 2004.
5. **CORNELLA, ALFONS:** "Key Issues in E-government". Fundador y Presidente de Infonomia.com. fuente consultada en febrero del 2004.

6. **RODRÍGUEZ, GLADYS S.:** *Gobierno electrónico: hacia la modernización y transparencia de la gestión pública*. Venezuela, 2003, Fuente consultada en febrero del 2004.
7. Sitio Web de la Consultora Accenture, Canadá, febrero/2004. <http://www.accenture.ca>
8. Consultora Accenture: Canada Leads 22 Countries in Developing E-government For Third Consecutive Year. OTTAWA & WASHINGTON, D.C., 8 de abril del 2003, <http://www.accenture.ca>
9. Ministerio de Justicia de la República de Cuba, Ciudad de La Habana, 2002.

