

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**“La interoperabilidad como parte del desarrollo del Gobierno
Electrónico en el Perú”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno con Mención en Políticas Públicas y Gestión Pública.**

AUTOR

CRISTIAN MESA TORRE

ASESORA

Mercedes A. Crisóstomo Meza

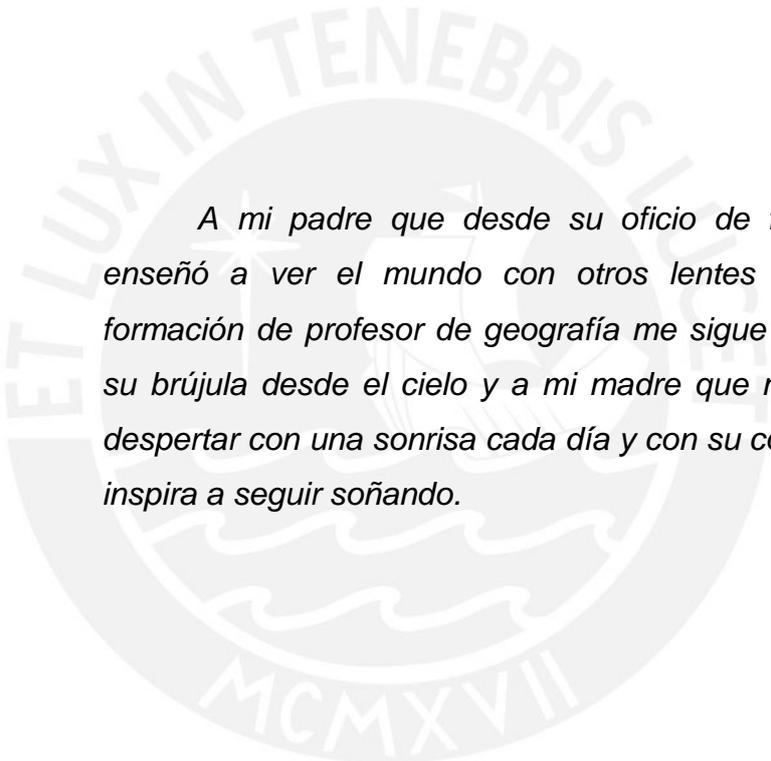
JURADOS

Jorge Aragón Trelles

Christian Mauricio Alván Silva

LIMA – PERÚ

2014



A mi padre que desde su oficio de fotógrafo me enseñó a ver el mundo con otros lentes y desde su formación de profesor de geografía me sigue guiando con su brújula desde el cielo y a mi madre que me enseña a despertar con una sonrisa cada día y con su constancia me inspira a seguir soñando.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	5
SIGLAS	10
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO E INTEROPERABILIDAD	11
1.1.1. Cambio de época: El Estado en la Sociedad de la Información.....	12
1.1.2. Las Políticas Públicas	13
1.1.3. La Nueva Gestión Pública (NGP)	19
1.1.4. Una mirada al Gobierno Electrónico desde la gobernanza pública..	20
1.1.5. Reforma y Modernización del Estado	22
1.1.6. La perspectiva del Gobierno Electrónico	23
1.1.7. La Interoperabilidad en el Estado	28
1.2. Estado de la cuestión sobre gobierno electrónico e Interoperabilidad	31
1.3. Actores de la interoperabilidad en el Perú.....	34
CAPÍTULO II: EL PROCESO DE INTEROPERABILIDAD DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN EL PERIODO 2008- 2012.....	37
2.1. El desarrollo del Gobierno Electrónico y la interoperabilidad en el Perú37	
2.1.1. Etapa fundacional (90 – 2005)	38
2.1.2 Etapa de la formalización de las políticas en Gobierno electrónico (2006 – 2011)	42
2.1.3 Etapa del gobierno electrónico en marcha (2011 - 2014)	45
2.2. Indicadores internacionales de Gobierno Electrónico en el Perú.....	48
2.2.1. Encuesta de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas.....	49
2.2.2. Informe Global de Tecnologías de Información WEF 2014	50
2.3. Percepción de los principales actores respecto al desarrollo del Gobierno Electrónico, la interoperabilidad, la gestión pública y la modernización en el Estado.....	51
2.4. La Política pública de la interoperabilidad en el Estado	53
CAPÍTULO III: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INTEROPERABILIDAD EN EL PERÚ	55

3.1. Lineamientos y mecanismos para la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado..	56
3.2. Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE).....	59
3.3. Gobernanza de la interoperabilidad	61
3.4. Retos de la coordinación de los actores públicos en la implementación de la interoperabilidad.....	70
Conclusiones.....	72
Bibliografía	75
Anexos	82
Anexo 1: Lista de entrevistados	82
Anexo 2: Consentimiento informado de los entrevistados	84

Índice de Gráficos y Cuadros

Gráfico N° 1	Esquema conceptual de Gobierno Electrónico	25
Gráfico N° 2	Ubicación de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática en el organigrama PCM 2003	42
Gráfico N° 3	Ubicación de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e informática en el organigrama PCM 2007	43
Gráfico N° 4	Triángulo de actores de la política de interoperabilidad	54
Gráfico N° 5	Diagrama sobre el contexto, limitaciones e implementación de los lineamientos de interoperabilidad	57
Cuadro N° 1	Ranking de Gobierno Electrónico del Perú (2003-2014)	49
Cuadro N° 2	Resultados de los servicios en línea ONU 2014	49
Cuadro N° 3	Sub índice sobre usos de TIC por parte de los gobiernos	50

INTRODUCCIÓN

La tecnología, como herramienta, ha establecido un nuevo entorno en la esfera económica, social, cultural, política y por ende dentro de las administraciones públicas, a nivel del orbe. Nos encontramos inmersos en la llamada sociedad de la información y del conocimiento. Esta nueva sociedad plantea nuevos retos y usos que contribuyen con la construcción de estados que ponen en el centro de sus decisiones a los ciudadanos. Uno de los cambios producto de un mayor uso de la tecnología dentro de la administración pública es el llamado gobierno electrónico que plantea una mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, y por ello en una mejor gestión pública, además de tener como parte de su ADN el factor de la innovación y la lógica de cambio y renovación planteado por la Nueva Gestión Pública, contribuyendo en gran medida a la reforma y modernización del Estado. Sin embargo, a pesar que se reconoce la importancia del gobierno electrónico en los ámbitos antes mencionados el avance en la realidad peruana es limitado, y se requiere, al respecto, un mayor énfasis por parte del Estado si realmente se desea impulsar cambios de alto impacto y bajo costo en la gestión pública y la modernización del Estado. Dentro de los temas que aborda el gobierno electrónico se tiene a la interoperabilidad como un mecanismo que apertura una mejor atención a los ciudadanos en la prestación de servicios, pero dado los resultados y la apuesta por el tema de gobierno electrónico no se ha tenido el real impulso que este debería tener. Para lograr ello, la coordinación entre entidades es vital, sin embargo, a pesar de contar con la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) y políticas establecidas al respecto, la implementación de la interoperabilidad no se produce de la mejor manera, principalmente por razones políticas institucionales.

En este sentido, la presente tesis aborda la etapa de la implementación de la política de interoperabilidad en el Perú. Partiendo por identificar enfoques teóricos que desde la ciencia política permitan comprender mejor este proceso.

De igual manera, para la presente tesis se ha planteado como objetivo general:

- Identificar las condiciones necesarias para establecer mecanismos de coordinación adecuados para implementar la Política de Interoperabilidad del Estado.

Asimismo, se planteó los siguientes objetivos específicos:

- Conocer el desarrollo del proceso de implementación de la interoperabilidad en el Estado en el periodo 2008-2012.
- Identificar el rol de las entidades involucradas en el proceso de implementación de interoperabilidad en el Estado en el periodo 2008-2012.
- Identificar las limitaciones para llevar a cabo la implementación de la interoperabilidad en las entidades del Estado en el periodo 2008 – 2012.

De igual forma, se planteó como hipótesis que: Las condiciones necesarias para establecer mecanismos de coordinación en la implementación de la Política de Interoperabilidad en el Estado son: comprender la política de interoperabilidad del Estado como un tema político institucional y técnico. Esto implica fortalecer el papel de las instituciones responsables de desarrollar proyectos y establecer políticas de interoperabilidad que favorezca una adecuada coordinación interinstitucional.

En este sentido, teniendo presente la importancia de la interoperabilidad se ha planteado como pregunta general: ¿Cuáles son las condiciones necesarias para establecer mecanismos de coordinación adecuados para implementar la Política de Interoperabilidad del Estado?

De igual manera, para entender mejor el proceso de implementación de interoperabilidad en el Estado se plantea las siguientes preguntas específicas:

- ¿Cómo se ha desarrollado el proceso de implementación de la interoperabilidad en el Estado en el periodo 2008- 2012?
- ¿Cuál fue el rol de las entidades involucradas en el proceso de implementación de interoperabilidad en el Estado en el periodo 2008 - 2012?

- ¿Cuáles fueron las limitaciones para llevar a cabo la implementación de la interoperabilidad en el Estado en el periodo 2008 - 2012?

Para el presente estudio se utilizó una metodología de corte cualitativo, siendo la técnica de recolección de datos el uso de entrevistas semiestructuradas para lo cual se han aplicado guías de entrevista, las cuales han sido validadas previamente. La tesis contempló entrevistar a los jefes de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), al personal técnico de esta Oficina y a especialistas en gobierno electrónico e interoperabilidad. Los criterios de selección fueron poder contar con actores públicos de la ONGEI responsables de la interoperabilidad con unas facultades de decisión pública encarnada en los jefes de ONGEI y por otro lado una visión técnica, y poder contrastar ello con los especialistas externos en la materia. Se efectuaron 17 entrevistas en total, sin embargo, solo se obtuvo el registro de 15 entrevistas debido a fallas técnicas del programa utilizado para el registro de audio de dos de las entrevistas. Asimismo, a cada uno de los entrevistados se le presentó el consentimiento informado consultando la autorización para usar su nombre en las entrevistas, así como poder registrar de forma sonora la entrevista. Basándonos en este consentimiento informado 13 entrevistados autorizaron el uso de su nombre en el estudio, y solo en dos casos se hace uso de los seudónimos identificados como especialista 1 y especialista 2. Para el presente estudio se registra el nombre del entrevistado en la oración y al final de ésta se coloca el nombre del entrevistador. Asimismo, se utilizó fuentes secundarias como informes, consultorías, estadísticas, entre otros.

Los principales actores analizados en la presente tesis son: la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, el Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado (GTIE) y los especialistas en interoperabilidad y gobierno electrónico.

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) es la entidad responsable de guiar las políticas del uso de las tecnologías de la información y comunicación en el Estado dentro de la administración pública.

El grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado (GTIE) es el espacio de decisión para impulsar la interoperabilidad en el país.

Los enfoques teóricos utilizados en la presente investigación son: las políticas públicas, la Nueva Gestión Pública y la gobernanza. Las políticas públicas centradas en la toma de decisiones, el ciclo de políticas y en el valor de la coordinación, la Nueva Gestión Pública en la eficiencia y la gobernanza con dos acercamientos teóricos: el neo institucionalismo y el análisis de las redes de actores.

Esta tesis está organizada en 3 capítulos: en el primer capítulo nos presenta los principales enfoques teóricos como las políticas públicas, la Nueva Gestión Pública y la gobernanza. Asimismo, se explica de manera detalla el tema del gobierno electrónico dado que es un tema poco estudiado en el país y requiere una explicación más minuciosa.

En el segundo capítulo se aborda en una primera sección una mirada histórica institucional y normativa del gobierno electrónico y de la interoperabilidad en el país así como los resultados internacionales del gobierno electrónico. Asimismo, en una segunda parte recogemos la percepción por parte de los actores del desarrollo del gobierno electrónico para la gestión pública, la modernización y la interoperabilidad dado que el gobierno electrónico está en un proceso de institucionalización, y finalmente se analiza la naturaleza de la política pública de interoperabilidad.

En el tercer capítulo, identificaremos aquellos elementos de gestión, de operación o escenarios políticos y administrativos presentes en la implementación de la Política de Interoperabilidad del Estado. Para ello, consultamos sobre el conocimiento de los lineamientos y mecanismos para la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado, la gobernanza de la interoperabilidad, el papel de los actores como son : la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), el Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado (GTIE) y otras entidades públicas que se pudieran identificar en el proceso de implementación de la interoperabilidad, y finalmente se analiza los retos de la coordinación en la implementación de la interoperabilidad.

La presente investigación es de gran interés puesto que existen pocos estudios sobre gobierno electrónico que se enfoquen en la realidad nacional y que

muestren la importancia del tema para la gestión pública y la modernización del Estado, dejando de lado el sesgo tecnológico y valorando un enfoque desde la ciencia política. Asimismo, el presente estudio de corte cualitativo muestra a los principales actores reconocer la necesidad de abordar el tema bajo una mirada no tecnológica y que sean más gestores públicos quienes se involucren en estos temas.



SIGLAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNC	Consejo Nacional de Competitividad
CODESI	Comisión para el Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información
COISIP	Comisión Multisectorial para la Integración de los Sistemas de Información de la Administración Pública
CPT	Compañía Peruana de Teléfonos
DNI	Documento Nacional de Identidad
IEEE	Institute of Electrical and Electronics Engineers
GTIE	Grupo de trabajo de interoperabilidad del Estado
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
IUT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
MAC	Mejor Atención al Ciudadano
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MTC	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIDE	Plataforma de Interoperabilidad del Estado
PEP	Portal del Estado Peruano
PMDE	Programa de Modernización y Descentralización del Estado
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SEACE	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SISEV	Sistema Integrado de Servicios Públicos Virtuales
SOA	Arquitectura Orientada a Servicios
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO E INTEROPERABILIDAD

El presente capítulo desarrolla el nuevo contexto global al que asiste el mundo: la denominada Sociedad de la Información, donde precisamente la información es la materia prima de los procesos de cambio en las esferas sociales, culturales, económicas y dentro del propio Estado. De esta forma, asistimos también a un proceso de reconfiguración de lo que constituye la gestión pública. Al respecto, se puede manifestar que existe un proceso de valoración hacia el enfoque de políticas públicas y de un reconocimiento de la importancia del cambio en el Estado, es decir, sobre la necesidad de hacer énfasis en la reforma y modernización del Estado y cambiar la visión Estado céntrica a la de ciudadano centro. Es en esta etapa de cambios que se hace referencia al gobierno electrónico,¹ producto de la incorporación de la tecnología en la administración pública. Asimismo, se aborda el tema de la interoperabilidad considerado como una pieza clave para el desarrollo del gobierno electrónico.

De este modo, es importante dar cuenta que el gobierno electrónico y la interoperabilidad son temas nuevos dentro de la gestión pública y que una mayor comprensión de ellos permitirá que se den cambios en la modernización y reforma del Estado. De igual manera, se puede manifestar que su desarrollo teórico y la operacionalización de las categorías o características se encuentran en construcción permanente. En este sentido, el presente estudio es también un aporte para comprender mejor el gobierno electrónico y la interoperabilidad en el contexto peruano. En este aspecto, ante la necesidad de plantear una teorización sobre el gobierno electrónico Criado, Ramilo y Salvador (2002) plantean un primer acercamiento al desarrollo de la teoría abordado desde la mirada de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza Pública (neo institucionalismo y el Policy Networks) la cual se presenta en este capítulo.

¹ Los países han establecido distintas denominaciones para referirse al gobierno electrónico. Es así que se denomina gobierno digital (Costa Rica, Chile) o gobierno en línea (Colombia) por citar algunos casos más cercanos.

1.1.1. Cambio de época: El Estado en la Sociedad de la Información

Asistimos a un cambio de época donde la tecnología reconfigura la sociedad en su conjunto. “Un cambio tecnológico que está transformando de raíz nuestras formas de vida, de trabajo, de relaciones, de gobierno y está acompañado de cambios políticos sociales trascendentales” (Subirats, 2014). Esta nueva sociedad viene a ser la llamada Sociedad de la Información².

En esta misma línea, Manuel Castells (2000) manifiesta que es importante comprender el papel del Estado si se quiere entender la relación entre la tecnología y la sociedad. Puesto que es el Estado quien expresa y organiza las fuerzas sociales dominantes en un espacio y época determinados.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en este contexto de cambios entiende la necesidad de construir un Estado del siglo XXI que garantice el cumplimiento de los contratos económicos, asegure los derechos sociales y la competitividad en los países a nivel mundial. Plantea una tercera vía entre el laissez-faire neoliberal y el viejo modelo social-burocrático intervencionista (CLAD 1998: 7).

El gobierno electrónico se inserta en este proceso de transformación del Estado y de pleno desarrollo de la Sociedad de la Información como bien lo manifiesta Cistoldi:

...la cuestión del Gobierno Electrónico es parte de fenómenos más amplios tales como la globalización, la revolución tecnológica y la denominada "era de la información", con las profundas mutaciones que todo ello trae aparejadas en la configuración de los Estados, en las relaciones internacionales de poder y en la distribución (mejor dicho concentración) de la riqueza, en un marco de indudable inestabilidad para las naciones menos favorecidas. (Cistoldi, 2002:15)

² Covi (2002) identifica distintas denominaciones que se han establecido por distintos autores para referirse a este cambio de época: Informatización de la sociedad (Nora y Minc), sociedad de la comunicación (Vattimo), revolución informacional (Miège), informacionalismo (Castells), era de la postinformación (Negroponte), sociedad del conocimiento (Drucker, Levy) o tercer entorno (Echeverría).

En este contexto, se plantea los procesos de modernización y reforma del Estado, y cobra importancia y reconocimiento la instrumentalización de las políticas públicas en la gestión pública bajo la mirada de los enfoques de la Nueva Gestión Pública y de la gobernanza.

1.1.2. Las Políticas Públicas ³

Existe una infinidad de conceptualizaciones de lo que constituye una política pública, a pesar de ello, se puede intentar identificar elementos comunes presentes en la mayoría de estas conceptualizaciones. Una política pública es:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos- cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupo- objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varonne 2008: 36)

Asimismo, Subirats, Knoepfel, Larrue, Varonne reconocen como elementos constitutivos de una política pública:

- a) la solución a un problema público,
- b) la existencia de grupos objetivo en el origen de un problema público,
- c) una coherencia conceptual intencional,
- d) la existencia de diversas decisiones y actividades,

³ “Es importante diferenciar entre las categorías de política y políticas, en nuestro idioma no existe una diferenciación evidente que si está presente en el inglés entre politics (política) y policy (políticas), sin embargo, las políticas tienen una relación fuerte con la política porque es en el espacio público, es decir en la arena de la política, donde las decisiones son tomadas y se determinan el curso de las políticas” (Lahera 2004:16).

⁴ “El ciclo de políticas públicas debe ser complementado con un análisis transversal que involucre actores, recursos y el marco institucional. Como modelo marco de referencia tiene ventajas y desventajas. Como ventajas: el proceso de retroalimentación y la posibilidad de identificar retos y actores que permiten mejorar el análisis de la Política pública. Como desventajas se identifica: el ciclo no obedece necesaria mente a un proceso cronológico, la visión heurística del modelo no debe conducirnos a establecer relaciones causales, existe una visión legalista de la política pública (centrada en la acción del Estado) y el análisis secuencial no nos permite identificar ciclos simultáneos (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne 2008: 45-47).

- e) un programa de intervenciones,
- f) el papel clave de los actores públicos,
- g) la exigencia de actos formales
- h) la naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades.

(Subirats y otros 2008: 38-41)

Para Aguilar: Una política pública tiene 5 características:

- a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público;
 - b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía;
 - c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas;
 - d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y
 - e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.”
- (Aguilar 2011: 29)

Ahora bien, hay que comprender a que se refiere Subirats cuando habla de acciones o decisiones. Estas han de ser comprendidas como un proceso y no solo como un mecanismo de respuesta ante un hecho. Asimismo, Aguilar en este sentido manifiesta:

Una política pública no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a circunstancias políticas particulares o a demandas sociales del momento. Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales (Aguilar 2011: 29).

De lo expuesto, podemos deducir que definir una política pública no es una tarea fácil, sin embargo, es posible determinar elementos que las hacen

reconocibles como tales. Asimismo, es importante entender a las políticas públicas como un proceso y no solo como una decisión.

Para el presente estudio se entiende por políticas públicas en su sentido amplio, es decir, las políticas públicas constituyen un conjunto de decisiones y acciones (cursos de acción y flujos de información) para dar respuesta a un problema público y donde distintos actores públicos y no públicos (stakeholders) participan.

Asimismo, considerando que las políticas públicas son un proceso, es decir un conjunto de decisiones y acciones; Es importante entender que este proceso no es fácil y se requiere conocer las etapas de este proceso. Es decir, nos referimos al ciclo de políticas públicas⁴. Sin embargo, existen distintas clasificaciones de acuerdo a los autores. En el presente estudio planteamos tres etapas que se pueden considerar como principales: la etapa de formulación, la etapa de implementación y la etapa de evaluación. Asimismo, manifestar que el presente estudio abordara la etapa de implementación de la política de interoperabilidad en el país.

Etapa de formulación:

Lo que denominamos como etapa de formulación, en realidad, involucra varios procesos previos a la etapa de implementación: la formación de la agenda, la definición del problema público, la formulación de la política (que significa el planeamiento de opciones ante un problema), la selección entre las opciones y finalmente la comunicación. Esta etapa previa concierne a un proceso de análisis de la naturaleza del problema público, componentes, causas, efectos, los recursos con los que se cuenta y una vez que se opta por una opción entre las planteadas se procede con la comunicación de la política (Aguilar 2011: 34-36).

⁴ “El ciclo de políticas públicas debe ser complementado con un análisis transversal que involucre actores, recursos y el marco institucional. Como modelo marco de referencia tiene ventajas y desventajas. Como ventajas: el proceso de retroalimentación y la posibilidad de identificar retos y actores que permiten mejorar el análisis de la Política pública. Como desventajas se identifica: el ciclo no obedece necesaria mente a un proceso cronológico, la visión heurística del modelo no debe conducirnos a establecer relaciones causales, existe una visión legalista de la política pública (centrada en la acción del Estado) y el análisis secuencial no nos permite identificar ciclos simultáneos (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne 2008: 45-47).

Etapa de implementación:

La implementación de políticas permite identificar los defectos de la operación y gestión de una política. En esta etapa aparecen realidades políticas y administrativas no consideradas en la fase decisional. El análisis de política es un análisis organizacional, gerencial y operativo de la administración pública. Se valora la estructura administrativa del organismo u organismos, la no existencia de duplicidad de funciones, equipo, personal, entre otros (Aguilar 2011: 49-50). Es la adaptación de la política a situaciones concretas. La aplicación de mecanismos de filtro como la no ejecución o la aplicación selectiva de medidas (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne 2008:44)

Etapa de evaluación:

La evaluación de políticas valora las acciones ejecutadas para abordar un problema público basándonos en las evidencias. Salcedo conceptualiza esta etapa y al respecto manifiesta:

La evaluación de políticas se define como la valoración de la acción emprendida por los poderes públicos para abordar un problema de la agenda pública; pone el énfasis en los efectos reales de la acción gubernamental. Prosigue Salcedo cuestionándose la naturaleza del concepto y afirma que este es un concepto multívoco pero todas las acepciones tienen un hilo conductor: proporcionar evidencias suficientes, pertinentes, competentes y relevantes del grado con que la implementación de una política pública ha conseguido los fines que se proponía cumplir y del grado que ha producido otras consecuencias colaterales (Salcedo 2011: 23). El objetivo es valorar los resultados e impactos de una política con la pretensión de racionalizar la toma de decisiones y así mismo para el autor la evaluación pretende ofrecer una descripción y explicación sobre lo que ha ocurrido o está ocurriendo por el actuar público (Salcedo 2011: 24).

Adicionalmente al ciclo de políticas públicas resulta importante poder analizar el espacio de las políticas públicas, el papel de los actores, los recursos y las reglas institucionales.

El espacio de políticas públicas es el espacio de interacción (horizontal o vertical) entre actores públicos y no públicos que raramente cambia en su composición. Respecto a los actores estos pueden ser: actores públicos (aquellos que se rigen bajo una responsabilidad pública y control gubernamental) y actores privados los cuales pueden ser: el grupo objetivo; los beneficiarios finales y grupos terceros. El grupo objetivo es el grupo de

personas que con su accionar (directo o indirecta) produce el problema público, los beneficiarios finales son aquellos que se ven afectados de manera directa por el problema público y el grupo de terceros son aquellas personas que se ven beneficiadas o afectadas indirectamente por la política pública. Los actores mencionados conforman lo que se denomina el triángulo de actores de una política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne 2008:49-67).

Asimismo, los recursos a considerar pueden ser: el derecho o recursos jurídicos, humanos, económicos, de información o cognitivos, recursos de la organización relacionales o interactivos, el consenso o recursos de confianza, el recurso del tiempo, los de infraestructura o patrimoniales, el apoyo político o de mayoría y finalmente el recurso de la fuerza o violencia (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne 2008:69-89).

De igual forma, desde el neo institucionalismo, las reglas institucionales juegan un valor importante en la implementación de las políticas públicas. Se puede entender por reglas institucionales a los obstáculos y oportunidades en la elaboración o ejecución de las políticas públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne 2008:103)

Coordinación en las políticas públicas:

El papel que cumple la coordinación entre entidades públicas es importante. Esta se efectúa en las distintas etapas del ciclo de políticas públicas. Un tipo de coordinación es la que se efectúa entre sectores públicos: la coordinación intersectorial entendida como “la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector administrativo, en acciones destinadas total o parcialmente a tratar los problemas vinculados con algún campo o área de las políticas públicas. Este tipo de coordinación consiste fundamentalmente en convertir la cooperación fortuita o casual en acciones, que lideradas por una oficina central y apoyadas en políticas nacionales o locales debidamente concertadas, se orienten estratégicamente hacia aquellos problemas identificados como prioritarios y donde las actividades de otros sectores son determinantes para su solución. Asimismo, el mecanismo utilizado son las juntas o mesas de trabajo que sirve de foro de deliberación y coordinación de políticas y programas (Cunill, 2005 citado en Navarro, 2010).La

coordinación en la gestión está vinculado con la sinergia que se produce entre los involucrados establecido a través de reglas de juego formales e informales y donde los actores encuentran incentivos que van más allá de sus intereses individuales o ideológicos. Asimismo, se identifica un tipo de coordinación efectiva la cual se denomina: Coordinación pro integralidad. Este es un proceso de coordinación efectivo cuando se fijan prioridades, se establecen responsabilidades, se responde con la movilización de recursos y a los objetivos de políticas y programas sociales (Repetto 2010: 60).

Estas conceptualizaciones nos ayudan a entender la importancia de la coordinación en las políticas públicas. De la misma forma, es de interés comprender los costos que producen la falta de coordinación:

- Se fragmentan los objetivos y se pierde el horizonte de la política. Es decir, el rumbo de la política no queda claro.
- Se da lugar a dualidad y a dispersión de esfuerzos. Es decir, la sinergia de la política se pone en tela de juicio.
- Se presentan contradicciones y posiciones encontradas entre los agentes. Con lo cual el consenso se hace más difícil.
- Se generan mayores costos y, por lo tanto, el financiamiento y la programación se incumplen. (Ortegón 2008:33)

El valor de la coordinación para la interoperabilidad es sustancial “la interoperabilidad posibilita mayor acceso a la información pública, simplifica trámites, reduce costos y tiempos de espera, fomenta la transparencia e incentiva la participación ciudadana en el debate público y el control de la gestión” (Pando 2010:2).

Hasta este punto, se ha establecido que las políticas públicas deben ser comprendidas en su sentido amplio como un proceso, se presentó el ciclo de políticas públicas especificando que el estudio aborda la etapa de implementación y se identificó la importancia de la coordinación para el gobierno electrónico y la interoperabilidad. Planteamientos que permite reconocer la importancia de estos elementos en pro de la gestión pública, la modernización y la reforma del Estado. En este sentido, es importante proseguir con comprender la reforma del Estado y el enfoque de la Nueva Gestión Pública.

1.1.3. La Nueva Gestión Pública (NGP)

La Nueva Gestión Pública constituye un cambio de paradigmas dentro de la concepción y funcionamiento de la administración pública en general. La NGP se plantea como una alternativa a la gestión tradicional y al gerencialismo clásico. Comprende una NGP orientada principalmente al rendimiento y a los resultados (Blanca Olias de Lima 2001: 8). Las presiones para el cambio provienen de un cambio de entorno relacionado con la globalización, la internacionalización de los mercados y la insuficiencia tecnológica del sector público (incapacidad de implementar políticas públicas), nuevos temas de agenda y la revolución tecnológica-informativa. Las otras dos presiones son de tipo cultural: el descontento ciudadano que miden los servicios con criterios de mercado y la revolución gerencial referidos al uso de nuevas técnicas e instrumentos (Olias de Lima 2001:8-9).

Al respecto, Bonina menciona, siguiendo a Donald Ketl (2000), las características de la NGP:

- i) La búsqueda por la productividad; ii) el uso de incentivos tipo mercado en el gobierno;
- iii) una fuerte orientación a los servicios; iv) mayor descentralización; v) mayor capacidad del gobierno para diseñar y dar seguimiento a las políticas públicas; vi) una marcada orientación a la rendición de cuentas sobre la base de resultados (Ketl 2000, 1-11). Dentro de estas ideas centrales, como puede observarse, el uso de tecnologías de información se encuentra implícito, y de alguna manera atravesando estos conceptos. (Bonina, Carla 2005: 2)

El gobierno electrónico siguiendo el derrotero de la NGP se opone a la administración pública tradicional y operacionaliza los planteamientos de la nueva gestión pública. “Ruptura de las reglas y roles existentes, fluidez de la participación, el dialogo interno e intercambio externo, la participación del sector privado” (Criado, Ramilo, Salvador 2002: 9). “Asimismo se rescata el potencial de la extensión de las TIC en la administración pública para reformular procesos, gestión y resultados y la mejora de la prestación de servicios a los ciudadanos” (Criado, Ramilo, Salvador 2002: 10).

En esta misma línea, la información y la flexibilidad organizativa se convierten en un tema central en la implementación del Gobierno Electrónico que plantean

transformaciones en la organización y gestión de la administración pública y en relación lo planteado por la NGP:

El Gobierno Electrónico permite que la organización se fundamente en el flujo de información más que en la jerarquía, implica operaciones racionalizadas y menos operadores intermedios o de base. Además, la flexibilidad organizativa genera una ruptura de las fronteras organizativas, de cara a que los clientes no tengan que ser necesariamente conscientes de los límites precisos entre diferentes departamentos dado el enfoque hacia la prestación de servicios. En todo caso, lo interesante es que tales transformaciones tienen una vinculación con las doctrinas de la NGP, aunque sólo se especifiquen de forma descriptiva. (Criado, Ramilo, Salvador 2002: 14)

Por otro lado, Heeks (2001 citado en Criado y otros, 2002) plantea cronológicamente la inserción de la tecnología en la administración pública en 4 fases: la fase de automatización (digitalización de la información), la fase de optimización (interconexión), la fase de reingeniería (innovación) y la fase de transformación (externalización) (Criado, Ramilo, Salvador 2002: 14-15).

Asimismo, implementar el gobierno electrónico desde la lógica planteada por la Nueva Gestión Pública implica transformaciones en la gestión y organización de la administración pública. Es imperativo el análisis contextual, no sobredimensionar la importancia de la tecnología sobre variables más pertinentes, diferenciar la retórica de la realidad y considerar el papel de los responsables públicos en las reformas de la gestión pública (Criado, Ramilo y Salvador 2002: 15-18).

Las políticas públicas y la NGP como instrumentos de gestión pública han aportado al conocimiento, la gobernabilidad, a mejorar la toma de decisiones y la eficacia directiva de los gobiernos. Las políticas públicas se han centrado en mejorar la toma de decisiones y la NGP en la reorganización para mejorar la eficacia y calidad de la gestión gubernamental (Aguilar 2007:9).

1.1.4. Una mirada al Gobierno Electrónico desde la gobernanza pública

Siguiendo a Criado, Ramilo y Salvador (2002) el enfoque de la gobernanza pública cuenta con dos acercamientos teóricos: el neo

institucionalismo y el análisis de las redes de actores. Para comprender la mirada del gobierno electrónico desde el neo institucionalismo primero debemos tener presente el concepto de institución. La institución se concibe como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos estructuradores de las relaciones entre los agentes. Adicionalmente se considera un marco normativo-regulatorio, un esquema cognitivo con carácter simbólico brinda estabilidad y significado al comportamiento de los agentes desarrollado sobre la base de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales, y las rutinas y procesos (Criado, Ramilo y Salvador 2002: 19 - 20). En esta línea, los proyectos de gobierno electrónico enfrentan diversas barreras y resistencias de tipo político, de liderazgo, barreras sociales, organizacionales, legislativas, burocráticas y de integración de administraciones (Criado, Ramilo y Salvador 2002: 21-22).

Desde la aproximación de análisis de redes de actores el gobierno electrónico aplica este planteamiento teórico para entender los procesos de elaboración de políticas y estrategias, la participación de actores para el desarrollo de proyectos de gobierno electrónico, los recursos disponibles, la gestión de los agentes y la legitimación y valoración de los proyectos y resultados. Asimismo se rescata como características del análisis de la red de actores las reglas que guían el comportamiento de los actores, la colaboración gestionada y articulada en las políticas públicas y las percepciones que definen la participación en redes. De igual manera, se rescata la relación de las reglas y percepciones con la institución (Criado, Ramilo y Salvador 2002: 29).

Bajo estos marcos teóricos los autores plantean el siguiente modelo de análisis integrador:

“El nuevo modelo de gobierno que se propone (Gobierno Electrónico) será capaz de resolver mejor los problemas sociales (garantizar la gobernabilidad), en la medida en que sea capaz de establecer reglas, principios y valores que hagan posible el cambio institucional necesario (Neoinstitucionalismo) para que los Gobiernos y Administraciones Públicas sean capaces de generar consensos entre aquellos actores críticos capaces de articular respuestas conjuntas a los problemas sociales (Policy Networks) mejorando de forma continua de la calidad de las políticas y de los servicios públicos (Nueva Gestión Pública). (Criado, Ramilo y Salvador 2002: 31)

1.1.5. Reforma y Modernización del Estado

Sonia Fleury nos ayuda a comprender las bases teóricas y conceptuales de la reforma del Estado. Explica los orígenes de la concepción de la reforma del Estado en América Latina además de hacer hincapié en el tamaño y en el rol de la eficiencia del Estado.

A partir de los años 1980, y la crisis política de los gobiernos autoritarios en países en desarrollo— con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios, sumadas al desmantelamiento de los estados socialistas, el mundo pasó a convivir con la noción de que el Estado estaba en crisis, y por lo tanto, era necesario reformarlo. La reforma del Estado debería reducirle el tamaño, tornarlo más ágil, flexible y eficiente, además de más responsable delante de la sociedad. (Fleury 2001:1)

Una mirada en retrospectiva sobre la reforma del Estado muestra en primer lugar que no es un tema nuevo en las agendas latinoamericanas ni en la realidad peruana. Asimismo, la reforma del Estado no se debe comprender solo como una reforma administrativa, esto sería una visión reducida e ignoraría otros factores que apuntan más bien a entender la implicancia de la reforma del Estado con la construcción del Estado

El proceso de modernización del Estado está relacionado con los cambios efectuados en el aparato público, el uso del enfoque de políticas públicas y la incursión de la filosofía planteada por la Nueva Gestión Pública. Estos cambios efectuados en busca de un Estado más eficiente y cercano al ciudadano. Este proceso involucra las políticas de descentralización del Estado, la generación de espacios de participación ciudadana, las reformas en la estructura y funcionamiento del Estado, la reingeniería de los procesos administrativos, etc.

Asimismo, “Si es posible subrayar tres ideas centrales comunes a la mayoría de las definiciones: a) la presencia de un esfuerzo deliberado intencional b) que buscan alterar procesos, estructuras, diseños organizacionales c) para mejorar, ajustar, modernizar, elevar la calidad de la administración pública y sus componentes” (Dussauge 2009: 449).

A pesar que no hay consenso respecto a la operatividad de los términos resulta sustancial comprender la naturaleza del Estado. Esta naturaleza la podemos entender como todo orden social, intenta preservar su estabilidad, reaccionando a las presiones externas mediante cambios espontáneos y continuos de carácter periférico (Echevarría 2000: 1).

Las reformas buscan la alteración del modo de razonamiento, del “carácter” de la realidad, aportando un nuevo orden de valores y principios llamados a modificar significativamente el comportamiento de los actores.

Echevarría comprende a la reforma del Estado en dos categorías: Las reformas institucionales como aquellas que afectan al diseño y funcionamiento de las instituciones como la manera en la que los poderes del Estado se organizan y articulan con el entorno para elaborar y poner en práctica las políticas públicas; y las reformas sustanciales entienden a reformas centradas en el contenido de la acción pública redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance.

1.1.6. La perspectiva del Gobierno Electrónico

El gobierno electrónico es un fenómeno relativamente nuevo en la administración pública. Es por ello que la formación de un concepto unívoco y de una teoría se encuentra en un proceso de construcción. En este sentido, para una mayor comprensión en el presente estudio se ha detallado los aspectos centrales del gobierno electrónico.

Según manifiesta Piana (2011), el concepto nace en la década de los 1990 junto con la Nueva Gestión Pública. Específicamente con el primer informe del ex vicepresidente Al Gore en 1993 en el marco de la ley sobre el rendimiento y los resultados del gobierno⁵. Respecto a la introducción del gobierno electrónico en América Latina Peres y Hilbert (2009) manifiestan que mientras

⁵ Al respecto, Méndez (1999) hace referencia al documento oficial: Información infrastructure Task Force. The National information infrastructure (NII): Agenda for acción, 1993. El cual constituye las políticas de sociedad de la información, infraestructura y de toma de decisiones y de gestión del NII. Así mismo, manifiesta que Clinton entendió a las tecnologías y a las redes como un medio que involucra un mejor gobierno a menor precio y crea un entorno empresarial competitivo y productivo.

que en los países desarrollados lo electrónico provino del lado de los negocios, en Latinoamérica los sitios de internet utilizados para la declaración de impuestos o para las adquisidores del Estado dieron lugar a las transacciones de ciudadanos y empresas.

Teniendo presente el origen del gobierno electrónico y como se inserta en la gestión pública de los países latinoamericanos abordaremos las principales conceptualizaciones del término gobierno electrónico y plantearemos una operacionalización del mismo para el presente estudio.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define al Gobierno Electrónico como: "La utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos".

Por su parte la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) conceptualiza al gobierno electrónico "como el uso de las tecnologías de la información y comunicación para prestar servicios públicos, mejorar la eficacia gerencial y promover valores democráticos, así como un marco regulatorio que facilite información para iniciativas intensivas y promueva la Sociedad de la Información".

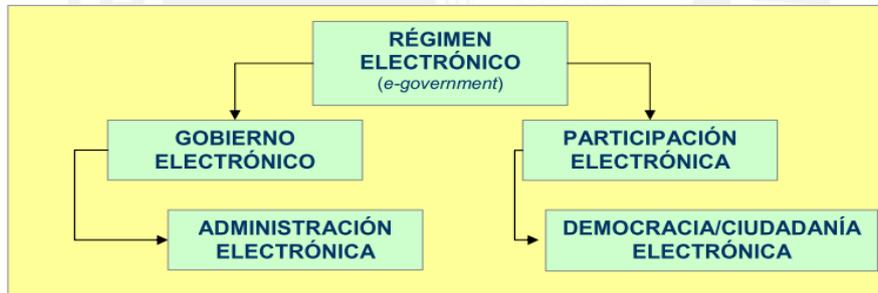
Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), define al gobierno electrónico como la oportunidad de desarrollar una nueva relación entre el Gobierno, ciudadanos, usuarios de servicios y empresas, a través de las TIC, permitiendo la difusión y recopilación de información y servicios tanto dentro como fuera del gobierno para la prestación de servicios, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Para el Banco Mundial "El Gobierno Electrónico se refiere al uso por las agencias del gobierno de las Tecnologías de Información (tales como redes WAN, el Internet, y computadoras móviles) que tienen la capacidad de transformar las relaciones con los ciudadanos, las empresas y con el propio gobierno".

En este mismo sentido, es necesario realizar la delimitación conceptual entre gobierno electrónico y administración electrónica⁶. Piana (2009) parte por entender el origen anglosajón del término “e-Government”, diferente a la connotación en español, asociado más con “régimen político”. Bajo este esquema, el gobierno electrónico está relacionado con la formulación de políticas de la administración electrónica y por otro lado la participación electrónica vinculada a la democracia y la ciudadanía electrónica.

En este sentido, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico entiende las expresiones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica” como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales (CLAD 2007:7).

Gráfico N° 1: Esquema conceptual de Gobierno Electrónico



Fuente: Curso Iberoamericano de Gobierno Electrónico (2009)

Por otro lado, como áreas del gobierno electrónico se tiene el Gobierno hacia adentro es decir el “Back Office” y el Gobierno hacia fuera “el Front Office”. Ambos conceptos permiten hacer referencia a la denominada gobernanza (Relly, 2004 citado en Piana, 2009).

⁶ Al respecto (Levi (1986) y Gozzi (1986) citado en Piana, 2009) hacen la diferenciación entre gobierno y administración y nos dice: En efecto, mientras que el concepto gobierno comprende “... el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder” (Levi, 1986:710), el de administración denota “... el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal” (Gozzi, 1986:12). Es decir, el primero incluye al segundo pero no a la inversa.

Asimismo, la ONU (2003) estableció una clasificación de tipos de gobierno electrónico⁷ desde las distintas relaciones que se establecen entre el gobierno y los ciudadanos, el gobierno y las empresas y entre las entidades del propio gobierno. De esta manera tenemos:

- I. De gobierno a gobierno.- se refiere al intercambio de información y datos a nivel intrainstitucional e interinstitucionales así como a nivel nacional, regional o local.
- II. De gobierno a empresa.- se refiere a los servicios que le brinda el Estado a las empresas.
- III. De gobierno a ciudadano/usuario.- Se refiere a las interrelaciones del ciudadano con el Estado para el acceso a los servicios o para una participación activa en las consultas o toma de decisiones.

De igual manera ONU (2003) da cuenta de la madurez del gobierno electrónico⁸ a través de etapas de desarrollo las cuales son:

- I. Etapa de presencia.- Se pone en línea información de los distintos organismos del Estado. Por ejemplo leyes, servicios, etc.
- II. Etapa de interacción.- Se abre un espacio de comunicación entre los ciudadanos y empresas con los organismos públicos.
- III. Etapa de transacción.- Se pueden realizar trámites en línea.
- IV. Etapa de transformación.- Se establece un nuevo patrón de relación con el ciudadano y una nueva forma de operar de los organismos públicos.

Un análisis alternativo a este modelo de madurez es el planteado por Peres y Hilber (2009) donde establece una primera etapa de burocracia que no hace

⁷ Los tipos de Gobierno electrónico descritos son en base a lo establecido por Naciones Unidas en la Encuesta mundial de Gobierno electrónico de 2003. Por su parte la Organización de los Estados Americanos considera además de las relaciones mencionadas la relación De Gobierno a Empleados (G2E) la cual se refiere a prestar servicios o capacitar en el uso de las TIC a los empleados y funcionarios del sector público.

⁸ Respecto de las fases o etapas de madurez del Gobierno Electrónico existen distintas taxonomías establecidas por la ONU, OEA, OCDE entre otros autores. Por otro lado existen críticas a este modelo porque solamente se sustenta en el acceso a través de la web y no considera otros canales (Peres y Hilbert 2009).

uso de las TIC y se refleja en el modelo de administración clásica, una segunda etapa de burocracia e informática cuando se hace uso de la informática como herramienta de apoyo en el registro de la información y finalmente una tercera etapa de burocracia, informática e interoperabilidad cuando es posible brindar una mejor atención al ciudadano a través de las TIC sin necesidad de que el ciudadano se acerque a una entidad pública. Llegar a este estadio donde las TIC dejan de ser el apoyo y se convierten en un medio integral en la atención del ciudadano da muestra del desarrollo del gobierno electrónico y favorece la modernización del Estado e incide exponencialmente en la eficacia, eficiencia y por ende en la efectividad del mismo favoreciendo una mejor relación entre el Estado y el ciudadano.

De lo expuesto podemos colegir que las conceptualizaciones propuestas por las principales entidades internacionales como las Naciones Unidas, la ITU, el Banco Mundial y la OCDE comparten elementos comunes como el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) e Internet; la entrega de mejores servicios e información que favorezcan una mejor relación con los ciudadanos, empresas y Estado. Es decir, evidencian una relación de gobierno electrónico hacia fuera (front office). Por otro lado, la OCDE presenta una conceptualización más global al considerar tanto el gobierno electrónico hacia afuera (front office) como el gobierno electrónico hacia adentro (back office). Asimismo, comprende la importancia de la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

Para el presente estudio se considera al gobierno electrónico en su sentido amplio como aquel que hace uso de las TIC en la administración pública tanto desde del Back Office como del Front Office, es decir hacia la prestación de servicios, acceso a servicios e información, transparencia. Asimismo, se considera los distintos tipos de relación del gobierno electrónico en sus distintas etapas de madurez.

Una vez que hemos desarrollado el significado, los tipos y fases del gobierno electrónico y hemos planteado nuestra concepción al respecto. Es de interés, poder abordar el tema de principal de este estudio y que representa un elemento importante para el desarrollo del gobierno electrónico en el país: la interoperabilidad.

1.1.7. La Interoperabilidad en el Estado

Para entender la interoperabilidad partiremos por referir las principales conceptualizaciones como son: Interoperabilidad, los principios y la importancia de la interoperabilidad en el desarrollo del gobierno electrónico.

El Marco Europeo de Interoperabilidad (2004) define la interoperabilidad como: “la habilidad de los sistemas TIC, y de los procesos de negocios que ellas soportan, de intercambiar datos y posibilitar compartir información y conocimiento”⁹.

Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) elaboró el documento “Base para una estrategia iberoamericana de interoperabilidad” (2010) donde se define a la interoperabilidad como:

La habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. La interacción implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones” (CLAD 2010:5)

Asimismo, la OCDE entiende a la interoperabilidad como:

La habilidad de las organizaciones gubernamentales de compartir e integrar información usando estándares comunes- se considera hoy en día crucial para el gobierno electrónico. La exitosa innovación en los servicios y la prestación multicanal de servicio dependen de las estrategias, políticas y arquitecturas que permiten la interoperación de datos, sistemas TIC, procesos de negocio y canales de distribución, de tal forma que los servicios estén adecuadamente integrados. (OCDE 2005:66)

El Estado peruano en los lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado (2008) toma la definición de interoperabilidad del Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE), donde se define a la interoperabilidad como la capacidad de dos o más sistemas o componentes para intercambiar información y para utilizar la información que ha sido intercambiada.

⁹ Esta misma conceptualización es tomada en cuenta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en su libro blanco de interoperabilidad (2007).

Sobre la base de estas definiciones el presente estudio identifica tres elementos presentes para hacer referencia a la interoperabilidad: la idea de integrar diversas organizaciones, sistemas y procesos en la búsqueda de objetivos comunes; el compartir datos e información haciendo uso de estándares y la multicanalidad en la prestación de servicios.

Dimensiones de la interoperabilidad:

Respecto a las dimensiones de la interoperabilidad la Comisión Europea, CEPAL, identifican: la interoperabilidad semántica o informacional, la interoperabilidad técnica y la interoperabilidad organizacional. Adicionalmente de igual importancia OEA (2013) identifica la interoperabilidad político-legal y a interoperabilidad socio cultural. Para el presente estudio se seguirá el enfoque planteado por OEA, las cuales detallamos a continuación:

Interoperabilidad Técnica.- Esta dimensión responde básicamente a las cuestiones de hardware, software y telecomunicaciones que permite interconectar sistemas y servicios.

Interoperabilidad Semántica o informacional.- Esta dimensión de la interoperabilidad busca garantizar que la información intercambiada sea precisa y se comprenda adecuadamente.

Interoperabilidad Organizacional.- Esta dimensión es la relacionada con definir los objetivos de negocio, los procesos y servicios, así como facilitar la colaboración de las entidades para compartir información.

Interoperabilidad Político – Legal.- Esta dimensión de la interoperabilidad está vinculado con la existencia de lineamientos, planes estratégicos y marco legal que permite el intercambio de información entre organismos y que garantizan el cumplimiento normativo.

Interoperabilidad Socio – Cultural.- Esta dimensión responde a las condiciones de cooperación de las administraciones públicas y de otros actores. Al respecto, se manifiesta que en la tradición latinoamericana no existen prácticas de cooperación en la administración pública ni del trabajo

interinstitucional no es algo funcional en los organismos públicos (OEA 2013: 23 - 26).

Dimensión de implementación:

Respecto a la implementación de la interoperabilidad se deben tomar en cuenta los siguientes puntos:

Marco de interoperabilidad: es el nombre que normalmente se usa para aglutinar el conjunto de estándares adoptados por una administración con el fin de implementar la interoperabilidad. Se suelen dividir en los tres primeros niveles: técnico, informacional y organizacional.

Contexto: es el conjunto de elementos relacionados -preexistentes o no- que influyen en la interoperabilidad, directa o indirectamente.

Planes de implementación: es el conjunto de acciones y estrategias relacionadas con la interoperabilidad. Pueden ser tanto preexistentes a las normativas específicas como una consecuencia de éstas.

Gobernanza: es la lógica de funcionamiento y las acciones que hacen que el conjunto tenga coherencia y las distintas partes vayan evolucionando coordinadamente. (OEA 2013: 18). La gobernanza de la interoperabilidad está más vinculado con la participación de las entidades, los espacios de diálogo, el papel de los actores y la toma de decisiones para que la interoperabilidad se logre. Es decir la institucionalidad y compromiso que propician la interoperabilidad (CEPAL 13: 2007).

La interoperabilidad es estudiada sobre la base de dos dimensiones: la estandarización que responde al conocimiento de las organizaciones (tecnológica, informacional, organizacional, político- legal y socio-cultural); y la dimensión para su tratamiento que refiere al marco de interoperabilidad, contexto, acciones y gobernanza (Poggi 2008:3).

Asimismo, se identifican niveles de interoperabilidad que involucra el papel de los actores en el fomento de la colaboración: Interoperabilidad intra-administrativa (dentro de una misma entidad), Interoperabilidad horizontal (entre distintas administraciones en un mismo nivel de gobierno, interoperabilidad vertical (aquella que se da entre diferentes niveles de gobierno) y finalmente la interoperabilidad regional o transfronteriza (entre diferentes países) (Gasco, Criado y Jimenez 2010: 6).

Importancia de la interoperabilidad:

Respecto a la importancia de la interoperabilidad se rescata los beneficios proporcionados por la ventanilla única y la simplificación registral para la prestación de servicios. “la simplificación registral implica que si una persona física o jurídica ya ha entregado cierta información al Estado, éste no debería volver a pedírsela, excepto que sea preciso actualizarla. Por su parte, la ventanilla única hace referencia a que el sector público, idealmente en su sentido más amplio, debe presentarse ante la sociedad como una única entidad, independientemente de su estructura interna y sus divisiones políticas o territoriales (Poggi, 2007a).

1.2. Estado de la cuestión sobre gobierno electrónico e Interoperabilidad

Las investigaciones sobre el uso de la tecnología en la administración pública en el país son recientes. Existen estudios sobre gobierno electrónico en el Perú, estudios específicos como el estudio de caso de Campos (2013) sobre los factores que permitieron la incorporación de las TIC en el Servicio Público Registral y estudios sobre el desarrollo del gobierno electrónico. Por otro lado no existen estudios específicos sobre interoperabilidad en el Estado sin embargo, se ha mencionado el tema de la interoperabilidad en el estudio de Tracy Prieto (2013) sobre los elementos a tomar en cuenta para implementar la política de Mejor Atención al Ciudadano (MAC).

Sobre gobierno electrónico, Villanueva (2005) discute lo que realmente significa el gobierno electrónico, las ventajas de los servicios electrónicos, de la transparencia y comparte la visión de no confundir a la tecnología con el propósito de la modernización sino tomarla solo como un medio.

El estudio del Banco Mundial Giugale, Fretes-Cibils y Newman (2006) cuenta con un capítulo que aborda el origen, el marco legal, los riesgos de no implementar el gobierno electrónico y recomendaciones de corto, mediano y largo plazo sobre gobierno electrónico en el Perú. Los principales riesgos de no implementar el gobierno electrónico es restar competitividad, mayores costos

de transacción, aumento de la brecha digital y menor calidad de servicios. Como principios orientadores se considera: contar con apoyo al más alto nivel del gobierno, identificar y ejecutar proyectos que integren esfuerzos de distintas entidades, priorizar proyectos de ventanilla única de servicios, uniformizar las bases de datos y promover iniciativas de abajo hacia arriba.

Campos (2013) realiza el estudio de caso de la modernización de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) a través de la incorporación de las TIC. El problema público identificado estaba relacionado con la excesiva duración de procedimientos, falta de interconexión entre oficinas registrales, sistema inadecuado de procesamiento de información, falta de registro de información fundamental, inconveniente manipulación de tomos y fichas, inseguridad respecto de la información proporcionada y fragilidad de los sistemas de almacenamiento de información. El trabajo concluye que a partir de 1990 se incorporan nuevos servicios y técnicas en la forma de brindar el servicio a través de las TIC porque se da un contexto de modernización del Estado, la búsqueda de mecanismos de asegurar la información, la búsqueda de ampliación de la cobertura del servicio y mejora de los niveles de calidad del servicio.

Iriarte (2013) estudia la relación entre el acceso a la información pública y el gobierno electrónico. Iriarte concluye que “el gobierno electrónico no se ha consolidado como un instrumento para el acceso a la información por parte de la ciudadanía, siendo que no se cuenta con políticas y acciones coordinadas en materia de acceso a la información pública y gobierno electrónico. Entre las recomendaciones se plantea la necesidad de crear una Agencia de Sociedad de la Información independiente que aborde los temas de transparencia, gobierno electrónico, gobierno abierto, protección de datos personales, interoperabilidad, seguridad de la información, entre otros.

Respecto a los estudios de interoperabilidad principalmente se ha abordado los temas técnicos, como puede ser la dimensión organizacional, técnica o semántica siendo de publicación reciente la dimensión político institucional.

Pando (2010) manifiesta que existe una dimensión institucional de la interoperabilidad que ha sido poco explorada y no considerarla resulta un

riesgo. Destaca la importancia de la interoperabilidad para mejorar la calidad del gobierno electrónico e identifica las restricciones político-institucionales que dificultan la práctica de la interoperabilidad en las administraciones públicas latinoamericanas.

En la misma línea, Gascó (2010) manifiesta que la colaboración interorganizacional, la confianza mutua en los proyectos de interoperabilidad están condicionados por los ajustes institucionales, estructuras organizativas y procesos de gestión. Manifiesta que lo tecnológico es secundario y que el reto está en la cooperación intra e interadministrativa.

Kumar Das, y Kumar Mahapatra (2012) destacan la importancia del contexto y planean un modelo de interoperabilidad que refleja las diferencias entre la interoperabilidad técnica, semántica y organizativa, mientras que destaca el impacto transversal de las cuestiones legales, políticos y socio-culturales.

Asimismo, Criado, Gascó y Jiménez (2010) identifican la importancia de la gobernanza de la interoperabilidad. Como los acuerdos entre Gobiernos y actores que participan en los procesos de interoperabilidad y a la forma de alcanzarlos así como a los espacios de diálogo donde se definen dichos acuerdos.

Por otro lado, Gascó, Ysa y Fernández (2012) identifican los factores críticos de éxito para la interoperabilidad en Gobierno Electrónico. Factores relacionados con los datos y la información, con la tecnología, los organizativos, los institucionales y los contextuales. Asimismo, basándose en estos factores los autores proponen un modelo de enfoque multidimensional.

Para el caso peruano, Prieto (2013) estudia sobre los elementos a tomar en cuenta para implementar la política de Mejor Atención al Ciudadano (MAC). Al respecto una de sus conclusiones es:

“El compromiso de las principales autoridades, asignación de recursos, tecnología adecuada y gestión adecuada de personal en términos de incentivos y capacitación. Se han recogido estos elementos y otros más como claves para el escalamiento de MAC: contar con un fuerte liderazgo y compromiso de las autoridades así como voluntad política; articularse con el uso de las TICs – Gobierno Electrónico; contar con financiamiento; contar con mecanismos de

seguimiento y reajuste de la política; estar cimentada sobre la coordinación de las entidades; valorar y capacitar a los “Recursos Humanos”; contar con un componente legal – normativo que la respalde; tener un modelo de gestión adecuado; y estar posicionada en el ideario de la comunidad. Estos elementos son los que se tendrán que impulsar para alcanzar con el objetivo de llevar el Estado al Ciudadano en todo el Perú mediante la Política de Mejor Atención al Ciudadano”.

Asimismo, se cuenta con la consultoría para determinar los trámites más frecuentes para implementar en la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) realizado por la consultora Xperta a pedido del Consejo Nacional de la Competitividad. Aquí se recoge principalmente la percepción de las entidades públicas acerca de la PIDE.

1.3. Actores de la interoperabilidad en el Perú

Un actor público según Subirats y otros (2008) puede ser definido como un individuo o varios individuos que conforman una oficina o administración. Por otro lado, una institución desde una perspectiva culturalista está definida como el conjunto de reglas y procesos formales propios a una organización así como los símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de la misma. También desde una perspectiva estructuralista las instituciones están vinculadas a las normas constitucionales, jurídicas y los procesos políticos administrativos formales. Estos son los conceptos de actores e instituciones que guían el presente estudio.

En este sentido, para el presente estudio se han identificado a la ONGEI como actor representativo del gobierno electrónico al ser la Oficina Nacional que establece las políticas de gobierno electrónico e interoperabilidad en el país. Asimismo, de manera particular se identifica al Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado (GTIE) como el actor representativo en las políticas de interoperabilidad.

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI)

La ONGEI es un órgano técnico especializado¹⁰ de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es la oficina encargada de dirigir como ente rector, el Sistema Nacional de Informática, y de implementar la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (PCM 2007). Tiene entre sus principales funciones:

- Actuar como ente rector del Sistema Nacional de Informática para lo cual emite las directivas o lineamientos que permitan la aplicación de dicho Sistema;
- Proponer la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico, así como coordinar y supervisar su implementación;
- Coordinar y supervisar la integración funcional de los sistemas informáticos del Estado y promover el desarrollo de sistemas y aplicaciones de uso común en las entidades de la Administración Pública;
- Coordinar y supervisar el desarrollo de los portales de las entidades de la Administración Pública para facilitar la interrelación de las entidades entre sí y de éstas con el ciudadano, con el fin de establecer la ventanilla única de atención;

(PCM 2007)

El Grupo de Trabajo Multisectorial de Interoperabilidad del Estado (GTIE).- es responsable de establecer las políticas, estándares y mecanismos de interoperabilidad entre entidades públicas y de administrar la plataforma de interoperabilidad del Estado (PIDE)¹¹.

El Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado - GTIE está conformado por los siguientes miembros:

- El Jefe de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática – ONGEI de la PCM, quien la presidirá;
- Un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- Un representante de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT

¹⁰ Los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de: 1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.

2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado.

¹¹ Aprueban lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado

- Un representante del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC
- Un representante del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

PCM (2008)

El GTIE tiene entre sus funciones:

1. Proponer a PCM los lineamientos de política, los estándares y las especificaciones de interoperabilidad del Estado Peruano.
2. Recoger, clasificar y catalogar las propuestas de nuevos componentes o mejoras de la plataforma de interoperabilidad del Gobierno Electrónico.
3. Proponer a PCM los procedimientos a fin de asegurar una adecuada administración de los estándares y especificaciones de interoperabilidad.
4. Elaborar el Plan de Interoperabilidad del Estado Peruano – PIEP que considere la implementación estratégica y progresiva de los Estándares y Especificaciones de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico en el Perú.
5. Proponer a PCM directivas y lineamientos que sean necesarios para una adecuada aplicación de las especificaciones de interoperabilidad.
6. Emitir opinión técnica en caso de controversia o dudas respecto a los estándares de interoperabilidad.
7. Ejercer la labor de seguimiento y monitoreo del Plan de Interoperabilidad del Estado Peruano.
8. Elaborar un informe anual de los avances del Plan de Interoperabilidad del Estado Peruano.

PCM (2008)

Este primer capítulo representa el soporte teórico conceptual que permite tener un mejor acercamiento y comprender mejor la naturaleza del gobierno electrónico en general y la interoperabilidad en particular bajo la lupa de la ciencia política desde lo planteado por la nueva gestión pública, las políticas públicas y la importancia de la interoperabilidad para contribuir con la modernización y reforma del Estado.

CAPÍTULO II: EL PROCESO DE INTEROPERABILIDAD DE LAS ENTIDADES DEL ESTADO EN EL PERIODO 2008- 2012

En este segundo capítulo se aborda en una primera sección una mirada histórica institucional y normativa del gobierno electrónico y de la interoperabilidad en el país. Asimismo, en una segunda parte recogemos la percepción por parte de los actores del desarrollo del gobierno para la gestión pública, la modernización y la interoperabilidad dado que el gobierno electrónico está en un proceso de institucionalización, y finalmente se analiza la naturaleza de la interoperabilidad como política pública.

2.1. El desarrollo del Gobierno Electrónico y la interoperabilidad en el Perú

Considerando que el gobierno electrónico irrumpe en un contexto de cambios de mayor apertura económica, política y social en el país y desde la lógica de la nueva gestión pública resulta necesario comprender como ha sido ese devenir en la institucionalización del gobierno electrónico en el país a la luz del desarrollo conceptual del gobierno electrónico y de la interoperabilidad.

En ese sentido, en base al análisis de los hechos, entrevistas e información secundaria se sugiere considerar al menos tres etapas importantes en la institucionalización del gobierno electrónico en el país. Una primera etapa fundacional desde los noventa hasta el 2005. Una segunda etapa comprendida desde el 2006 al 2011 con la aprobación de los primeros instrumentos de

gestión pública de carácter holístico tanto para la Sociedad de la Información con la aprobación de la primera Agenda Digital Peruana como para el gobierno electrónico con la aprobación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico , y finalmente una tercera etapa desde el 2011 en adelante con el establecimiento de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) que abre las puertas para poner en marcha la implementación de servicios y un mayor desarrollo del gobierno electrónico en el país.

2.1.1. Etapa fundacional (90 – 2005)

El entorno de los años noventa está caracterizado por un viraje en la esfera económica y política, y en la reducción del rol del Estado. Asistimos a una reforma de la administración pública (Cortázar 2007:16). En este contexto se da la apertura al desarrollo de las telecomunicaciones en el país. Se establecen mecanismos regulatorios en telecomunicaciones, se privatiza la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y se crea el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). Es decir, se sientan las bases para el desarrollo de las telecomunicaciones en el país (Telefónica 2002: 37). En el aparato público se crea el Sistema Nacional de informática¹².

La incursión del uso de la tecnología en la administración pública va de la mano con lo planteado por Peres y Hilbert (2009) considerando a la interoperabilidad como estadio final, pasando desde la etapa de la burocracia clásica, de la burocracia e informática y finalmente la de burocracia, informática e interoperabilidad. Como también el derrotero planteado por las 4 fases de Heeks (2001): la fase de automatización (digitalización de la información), la fase de optimización (interconexión), la fase de reingeniería (innovación) y la fase de transformación (externalización).

Al respecto el desarrollo del gobierno electrónico va a seguir el derrotero de los países de América Latina, es decir, desde el lado de los servicios para negocios, y para el caso peruano SUNAT con servicios incluso más avanzados

¹² Integrado por la PCM, el Consejo Consultivo Nacional de Informática (CCONI), el Comité de Coordinación Interinstitucional de Informática (CCOI), las Oficinas Sectoriales de Informática y Oficinas de Informática de los Ministerios, Organismos Centrales, Instituciones Públicas Descentralizadas y Empresas del Estado, Órganos de Informática del ámbito Regional, Municipalidades, Poderes Públicos y Organismos Autónomos.

que los disponibles en los países más desarrollados. Por ejemplo, la gestión de servicios aduaneros, totalmente informatizada desde 1997” (Telefónica 2002: 56).

En la entrevista realizada al especialista 1 al consultarle sobre el desarrollo del gobierno electrónico en el Perú, da cuenta de la situación del Estado en cuanto al desarrollo tecnológico y de la necesidad de integración del mismo: “El Estado cuestiona su propio desarrollo tecnológico porque esta desintegrado, ha sido desintegrado brutalmente, cada institución trabaja de manera independiente y dentro de cada área. Entonces hay un contexto de necesidad de integración de aplicar las posibilidades de un mundo digital, se sueña en una sociedad de la información y se habla del gobierno electrónico”. Asimismo el entrevistado plantea que para el año 2000 se entiende el valor de brindar mejores servicios y no en el uso intensivo de la tecnología. Se plantea un enfoque de procesos pero este no tuvo acogida (Mesa 2014: 11).

En el 2001, se da el periodo de transición del gobierno del presidente Valentín Paniagua Curazao¹³. Se aprueban los Lineamientos de Políticas Generales para promover la masificación del acceso a Internet en el Perú. Estos lineamientos hacen mención a la necesidad del uso del internet y herramientas informáticas para la prestación de los servicios en línea, es decir, gobierno electrónico. Asimismo, se crea la Comisión Multisectorial para Masificar el uso de Internet; la labor de la Comisión fue plasmado en el documento: “e-Perú: Propuestas para un Plan de Acción para el Acceso Democrático a la Sociedad Global de la Información y el Conocimiento”. El documento e-Perú menciona sobre el gobierno en línea y se plantea la creación de la Comisión Multisectorial transitoria como organización para implementar estas políticas. Con el cambio de gobierno, es decir al asumir Alejandro Toledo la presidencia del país, la implementación del e – Perú quedó postergado (Hilbert, Bustos, Ferraz 2005:67). En este periodo también se crea el Portal del Estado Peruano (2001), que en ese entonces era administrado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

¹³ Presidente del Perú durante el periodo de transición del 22 de noviembre del 2000 hasta el 28 de julio del 2001 antecedido por Alberto Fujimori y precedido por Alejandro Toledo.

Asimismo en el 2001, se aprueba la ley de Procedimiento Administrativo General donde se incluye el tema de la interconexión de equipos y sobre la colaboración entre entidades. Al entrevistar a Fernando Veliz sobre el desarrollo de la interoperabilidad en el Perú refiere la importancia de esta norma y que el concepto de colaboración ha ido evolucionando (Mesa 2014: 26). Si bien es cierto no se hace referencia directa a la interoperabilidad estos elementos se relacionan con la interoperabilidad técnica y la interoperabilidad organizacional.

Posteriormente, en el 2002, se da lugar a la organización del gobierno electrónico en el Perú. Es decir se plantea la necesidad de contar con una entidad responsable del gobierno electrónico. Este proceso se inicia con dos iniciativas en la propia PCM. Reilly y Echevarría (2003) describen muy bien este proceso. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se veía como la llamada a impulsar los temas de tecnología dentro de la administración pública. El INEI creó el Portal del Estado Peruano (PEP) y la Política Nacional de Informática, y estableció directivas de gobierno electrónico, pero a pesar de estos esfuerzos no logró tener legitimidad al interior de PCM y se da lugar al proyecto de gobierno electrónico que buscaba elaborar la Estrategia de Gobierno Electrónico pero esta no se llegó a concretar¹⁴. En enero de 2003, el BID publica un préstamo de \$40 millones para un Programa de Modernización y Descentralización del Estado (PMDE)¹⁵. Donde se asigna \$4 millones para el desarrollo de un programa de Gobierno Electrónico (Reilly y Echevarría 2003: 6-7).

El 28 de junio de 2003, se fusiona la Sub Jefatura de Informática del INEI con la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Mediante el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM de 2003 se establece que la Secretaría de Gestión Pública (SGP) es la encargada de dirigir y supervisar la Política Nacional de Informática y de Gobierno

¹⁴ Los autores mencionan que no se concretó por lo que ellos llaman “rompimientos políticos” y una hubo una falta de claridad con respecto a las iniciativas sobre sociedad de la información y e-gobierno. La primera estrategia Nacional de Gobierno Electrónico sería aprobada años más tarde en el 2006

¹⁵ A través del Contrato de Préstamo 1437/OC/PE, suscrito entre el Gobierno del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo, de fecha 12 de septiembre de 2003

Electrónico a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI).

Fernando Veliz especialista en gobierno electrónico manifiesta que la creación de la ONGEI ha sido un hito importante en el desarrollo del gobierno electrónico en el país (Mesa 2014: 26).

En el 2004, se realiza avances en compras públicas electrónicas al establecer los lineamientos del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) y se forma una comisión para dar seguimiento. Asimismo, se publica el Código de Buenas Prácticas para la Gestión de la Seguridad de la Información y la Norma Técnica de Procesos del Ciclo de Vida del Software en entidades del Sistema Nacional de Informática. También se establece que el Portal del Estado Peruano es el portal de máxima jerarquía entre los Portales, páginas web y similares de la administración pública el cual es administrado por la ONGEI.

En el 2005, se regula el uso del spam, se promueve el acceso a cabinas públicas a personas con discapacidad con la adecuación de espacios físicos, se aprueban los lineamientos del SEACE y finalmente se aprueba el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información- Agenda Digital Peruana, y se establece una Comisión Multisectorial para darle seguimiento y evaluación¹⁶.

Se puede apreciar que la etapa fundacional es una etapa del desarrollo de las telecomunicaciones en el país, de un intento trunco por masificar el acceso a internet y avanzar en el desarrollo de la sociedad de la información limitado por un cambio de gobierno, una etapa de institucionalización del gobierno electrónico en el país con la creación de una entidad responsable dentro de la PCM, sin embargo se evidencia que este proceso fue paulatino y de forma desordenada con varias iniciativas dentro de la propia PCM. Asimismo es una etapa para el avance de las compras públicas, seguridad de la información y finalmente con la consolidación del primer Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú.

¹⁶ El 4 de junio de 2003, se creó, mediante Resolución Ministerial N° 181-2003-PCM, la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI). Comisión encargada de la elaboración del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú o Agenda Digital Peruana.

2.1.2 Etapa de la formalización de las políticas en Gobierno electrónico (2006 – 2011)

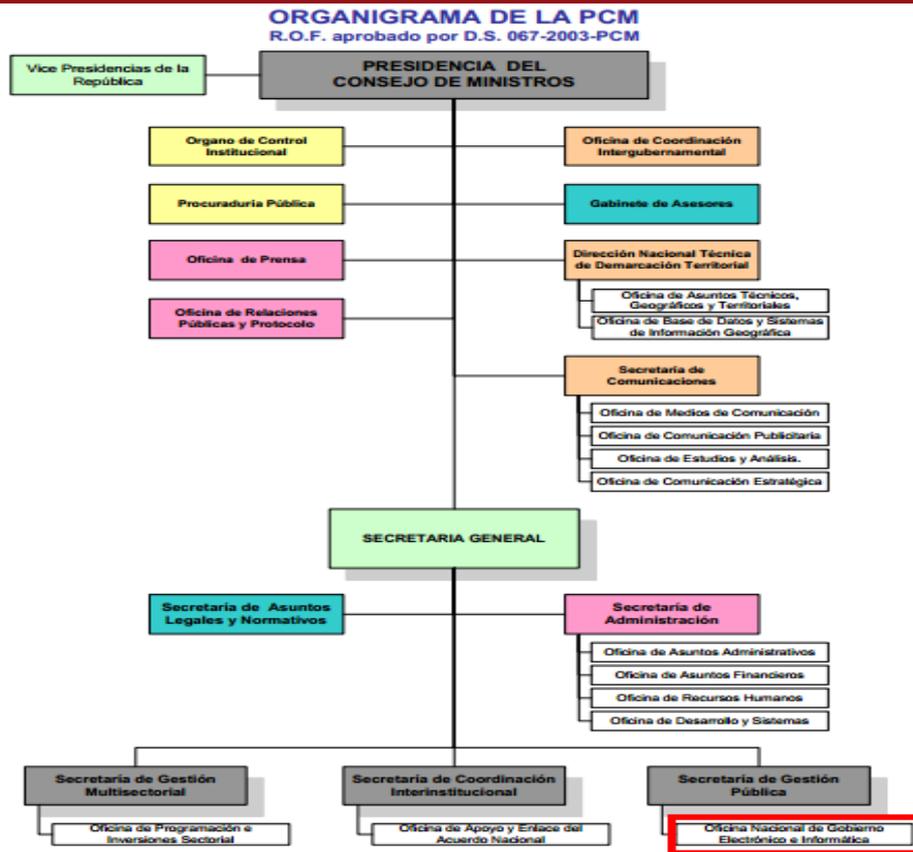
Esta etapa inicia en el 2006 con la creación del Portal del Ciudadano y Empresas¹⁷. En materia de políticas públicas se aprueba la primera Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. Así mismo, en esta estrategia se menciona sobre la Red Transaccional del Estado. Esta red representa lo que más tarde sería la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE).

Para Fernando Veliz y Juan Carlos Pasco, especialistas en gobierno electrónico, consideran que haber aprobado la estrategia fue una iniciativa importante. Sin embargo, Juan Carlos Pasco manifiesta que esta estrategia no logro convertirse en una herramienta de cambio en la gestión pública más allá del diseño propio de la estrategia: “Los avances en políticas públicas que lograron por lo menos en diseños de políticas que fue en el 2006 con la aprobación de documentos tanto de la agenda digital como la estrategia del gobierno electrónico fueron avances” (Mesa 2014:13).

En el 2007, se produce un cambio en la organización de la PCM que empodera el rol de la ONGEI. Con la aprobación del nuevo ROF la ONGEI se convierte en una Órgano Técnico Especializado (OTE) que coordina con la Secretaría de Gestión Pública los procesos de innovación tecnológica y la modernización de la administración pública. Este cambio se puede evidenciar al comparar el organigrama de PCM del 2003 y el organigrama del 2007, dónde esta instancia paso de depender de la Secretaría de Gestión Pública a depender directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Gráfico N° 2: Ubicación de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática en el organigrama PCM 2003

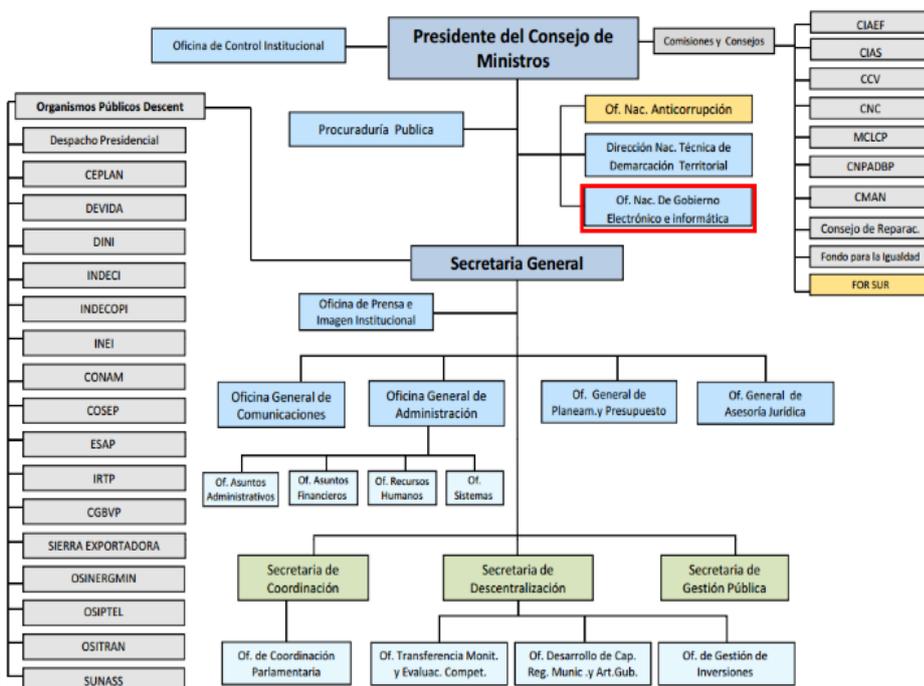
¹⁷ Más tarde en el año 2007 se establece el uso de la Ventanilla Única a través de este mismo portal. Este portal contiene información de los distintos trámites; servicios en línea, y formatos que las entidades públicas ponen a disposición para ser descargados, impresos y usados ante las entidades.



Fuente: Reglamento de Organización y Funciones de la PCM 2003

Gráfico N° 3: Ubicación de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática en el organigrama PCM 2007

ORGANIGRAMA SECTORIAL DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS



Fuente: Reglamento de Organización y Funciones de la PCM 2007

Asimismo, respecto al avance en la interoperabilidad en el 2007 se realiza el Estudio de Factibilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE). El mismo ha sido documentado por Carlos Casas¹⁸ :

En abril del 2007, la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía aprobó el Estudio de Factibilidad del Gobierno Electrónico denominado “Modernización de los Servicios Administrativos del Estado Peruano, para mejorar la eficiencia en la prestación a nivel nacional”. La finalidad del proyecto es construir una Plataforma de Interoperabilidad del Estado que permita la mejora sostenible de los procedimientos administrativos, en términos de eficiencia, transparencia y mejor atención al ciudadano”. Para finales del año 2007 se avanzó con los estudios respecto a las especificaciones técnicas necesarias para implementar la PIDE. Luego se modelaron los procesos para llevar a cabo los trámites mencionados para el año 2008 y se inició el proceso de contratación para instalar el equipo necesario para la PIDE el cual culminó el año 2010 (Casas, Carlos 2012: 103)

De igual manera, en el 2008, se aprobó los lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado¹⁹. Este documento es un esfuerzo importante para el desarrollo de la interoperabilidad en el Estado.

En el 2009, se crea en grupo de trabajo multisectorial encargado de implementar la Red Transaccional del Estado. Donde PCM identifica 7 trámites más frecuentes los cuales serían automatizados y estos eran: duplicado del Documento Nacional de Identidad (DNI), obtención de antecedentes penales, obtención de antecedentes policiales, emisión de licencia de conducir, consulta de grados y títulos, emisión de pasaporte y constitución de empresas en línea en 72 horas. Este grupo de trabajo tendría vigencia hasta julio de 2010.

¹⁸ Por Carlos Casas Tragodara “Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú” 2012 BID.

¹⁹ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 381-2008-PCM

En el 2010, se crea el Centro de Atención Telefónica “Aló MAC” como servicio integrado de atención dirigido a la ciudadanía, se crea la Comisión Multisectorial temporal encargada de elaborar el “Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú”, y finalmente la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) aprueba el Reglamento del Voto Electrónico.

En esta segunda etapa se aprueba la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico que representa la hoja de ruta en gobierno electrónico, se crea el Portal de Ciudadanos y Empresas y se establece como la ventanilla única del Estado. Asimismo, en la organización de PCM la ONGEI cuenta con un mejor posicionamiento al pasar hacer un OTE. En materia de interoperabilidad se produce la formalización de las políticas de interoperabilidad al ser parte de la Estrategia Nacional de Gobierno electrónico, se aprueban los lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado en el 2008 y se conformó el Grupo de Trabajo Multisectorial de la Red Transaccional del Estado en el 2009. Asimismo, se desarrolla el Estudio de Factibilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado.

2.1.3 Etapa del gobierno electrónico en marcha (2011 - 2014)

Esta etapa se inicia en el 2011 con la prueba piloto del voto electrónico en el distrito de Pacarán en Cañete, para la segunda vuelta de las elecciones generales. También se aprobó la Ley de Protección de Datos Personales, y se aprueba la nueva Agenda Digital: La Agenda Digital 2.0²⁰. Asimismo, el Presidente Ollanta Humala en la 66^o Asamblea General de las Naciones Unidas pidió sumarse a la iniciativa de gobierno abierto. El Perú presentó una

²⁰ En mayo del año 2011 se prueba la nueva política de sociedad de la Información: la Agenda Digital 2.0 y en su objetivo N° 7 menciona: “Promover una Administración Pública de calidad orientada a la población. Dentro de este objetivo se establece como estrategia: Impulsar la Interoperabilidad entre las instituciones del Estado para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de más y mejores servicios para la sociedad”.

carta de intención a Brasil y Estados Unidos expresando su voluntad de ser parte de la Sociedad de Gobierno Abierto²¹.

Uno de los avances más importantes en interoperabilidad fue la adquisición de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)²². La PIDE es la infraestructura tecnológica que anuncia una mayor integración de los servicios y los datos de las entidades públicas. En este sentido, representa la última etapa en el modelo de madurez de gobierno electrónico propicia el verdadero cambio en cuanto a la implementación del gobierno electrónico y contribuye con la modernización del Estado. Las iniciativas de contar con plataformas de este tipo son compartidas por otros países. Esto es recogido por Poggi (2008), muchos gobiernos de la región se ponen como objetivo el diseño, desarrollo e implementación de plataformas integrales de interoperabilidad para el gobierno electrónico, que permitan establecer un único punto de entrada a todos los servicios de Gobierno de todos los niveles y la coordinación de procesos, procedimientos y sistemas que hacen posible la prestación eficiente de dichos servicios.

En el año 2012, el Ministerio de Economía y Finanzas a través del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) publicó la Agenda de Competitividad 2012 – 2013²³. Esta agenda cuenta con el objetivo de “Mejorar los servicios que presta el Estado a ciudadanos y empresas, a través de la interconexión entre entidades”. Asimismo, considero la meta N° 38 donde menciona: Incorporar a la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) 10 servicios de alta demanda y se espera como resultado:

- En el 2012: Poner en operación un laboratorio y equipo técnico PIDE.

²¹ Propuesta de los Estados que busca mejorar la transparencia y la participación ciudadana y enfatiza el uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información para el fomento, apropiación y reutilización de los datos que el Estado genera, la fiscalización y la participación de los ciudadanos.

²² En octubre de 2011 mediante Decreto Supremo N° 083- 2011- PCM, se crea la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE. La norma establece la creación, el alcance, el uso obligatorio de la Plataforma, el uso de firmas y certificados digitales, la designación del funcionario responsable, la gratuidad del uso de la Plataforma y el procedimiento.

²³ Ver Agenda de Competitividad 2012 – 2013 en la Estrategia respecto a Tecnologías de la Información y la comunicación

- En el 2013: Elaborar un informe sobre el número de servicios que funcionan (se espera al menos 10) y sobre el porcentaje de solicitudes totales atendidas.

Desde marzo de 2013 en adelante se van a producir cambios constantes en la Dirección de ONGEI. Tras la renuncia de Ronal Barrientos en marzo de 2013 la dirección se coloca a un encargado, hasta que es asumida por Carlos Cabrera como Director General quien asume desde junio de 2013 hasta junio de 2014 y seguido a ello se han elegido dos directores en calidad temporal hasta la fecha estos cambios constantes han limitado el avance del gobierno electrónico al perderse la continuidad de la dirección y de las políticas públicas.

En el 2013, la ONGEI cumple 10 años de creación. Se aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017, la Política Nacional de Modernización de la Gestión pública y su plan de Implementación al 2016, donde el gobierno electrónico constituye uno de los 3 pilares principales. Asimismo, se reconoce a la interoperabilidad como herramienta para optimizar los procesos internos; y la interacción en el Estado. También se aprueba el Registro de Historias Clínicas Electrónicas que hace referencia al uso de la PIDE y se aprobó el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana donde se refiere a la interoperabilidad de los sistemas de video vigilancia y radio comunicación.

El 2014, se puede caracterizar como un año para el desarrollo de las aplicaciones móviles por parte de las entidades del Estado y de una mayor interacción a través de las redes sociales. Al respecto se cuenta con el Directorio de Redes Sociales del Estado.

Esta etapa inicia el desarrollo de políticas públicas de Sociedad de la Información, y de Modernización de la Gestión Pública y la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017. En materia de interoperabilidad se cuenta con una plataforma de interoperabilidad, se establecen lineamientos para fomentar la competitividad, se dan iniciativas en salud como la historia clínica electrónica y en seguridad ciudadana con la interoperabilidad de los sistemas de video vigilancia y radio comunicación. Por otro lado, en la Dirección de la ONGEI se dan continuos cambios.

Como se puede apreciar el desarrollo del gobierno electrónico y de la interoperabilidad en el Perú se puede clasificar en tres etapas: una etapa fundacional (90 – 2005), una de formalización de políticas (2006-2011) y una tercera etapa del gobierno electrónico en marcha (2011–2014). Puntualmente respecto a la interoperabilidad podemos manifestar que su desarrollo ha venido de la mano de las iniciativas y proyectos de gobierno electrónico y en la mirada de contar con una plataforma que facilitará la interconexión de la información y de los servicios por parte de las entidades públicas.

Estas etapas dan cuenta del desarrollo institucional del gobierno electrónico y de la interoperabilidad desde los años noventa hasta el 2014, narrado en base al desarrollo normativo y las entrevistas realizadas para el presente estudio. La primera etapa que va desde los años noventa hasta el 2005, ha sido principalmente de fundación que responde a la introducción de la tecnología en la administración pública y básicamente responde a la concepción de administración electrónica y propiamente del desarrollo del gobierno electrónico hacia adentro (back office). Todo este proceso se inserta en la época de cambios en la esfera política y donde se planteaba las ideas de reforma y reducción del Estado. La segunda etapa de la formalización de las políticas en Gobierno electrónico, es precisamente una etapa de formulación de políticas públicas y de un desarrollo del gobierno electrónico hacia afuera (front office) con la creación del Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas. Esta etapa también se caracteriza por un mayor despliegue de los recursos de tipo económico, político y normativo tanto para el gobierno electrónico y para la interoperabilidad. Finalmente, la tercera etapa del gobierno electrónico en marcha da cuenta del desarrollo de nuevos temas como la protección de datos personales o el gobierno abierto. Para la interoperabilidad la adquisición de la PIDE responde a la interoperabilidad de tipo técnica y se plantea nuevos retos, y es el contexto de una segunda etapa de reformas y modernización del Estado y de formulación de nuevas políticas públicas que insertan dentro de su diseño temas de interoperabilidad.

2.2. Indicadores internacionales de Gobierno Electrónico en el Perú

En esta sección presentamos los datos internacionales de Naciones Unidas sobre el avance del gobierno electrónico para el Perú, porque es importante contrastar estos datos con la realidad desde una mirada de actores e instituciones que permita contribuir con el desarrollo del gobierno electrónico. También, tomamos como referente el Informe Global de Tecnologías de la Información elaborado por la OCDE de manera que se permita fomentar la competitividad y economía del país.

2.2.1. Encuesta de Gobierno Electrónico de Naciones Unidas

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) publica, cada dos años, el estudio de gobierno electrónico donde se establece el ranking de desarrollo del gobierno electrónico. Este ranking se define en base al Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico de cada país. Este índice a su vez es el resultado del ponderado del alcance y la calidad de los servicios en línea, la conectividad de las telecomunicaciones, y las capacidades humanas de cada país. A continuación ofrecemos los resultados de los puestos en el ranking de gobierno electrónico para el Perú desde el 2003 al 2014 y el desarrollo de los servicios en línea del 2014.

Cuadro N° 1: Ranking de Gobierno Electrónico del Perú (2003-2014)

Año	2003	2004	2005	2008	2010	2012	2014
Puesto	53	53	56	55	63	82	72

Fuente: Elaboración Propia en base a los informes de Naciones unidas

En el cuadro se muestra que hasta el 2008 nos encontramos entre los 50 primeros países a nivel mundial en el desarrollo de gobierno electrónico, posteriormente hemos venido retrocediendo en el ranking hasta ocupar el puesto 82 en el 2012 y habiendo subido ligeramente en el 2014 al puesto 72.

Estos resultados dan cuenta que el Perú se encuentra en un nivel de desarrollo medio pero al mismo tiempo muestra la necesidad que tener un mayor impulso.

Asimismo, el estudio de Naciones Unidas toma en cuenta el alcance y la calidad de los servicios en línea. Esto es importante porque muestra la madurez de los servicios de gobierno electrónico.

Cuadro N° 2: Resultados de los servicios en línea ONU 2014

ISL*	Etapa 1 (Presencia)	Etapa 2 (interacción)	Etapa 3 (transacción)	Etapa 4 (Transformación)	Total
0.6299	88%	55%	51%	38%	57%

* Índice de Servicios en Línea (ISL)

Fuente: Estudio de Gobierno Electrónico 2014

El cuadro N° 2 da cuenta del Índice de Servicios en Línea que tiene un rango entre 0 y 1, del porcentaje total de los servicios en línea y los resultados desagregados por etapa de los servicios en línea. Para el Perú se puede decir que en cuanto a los servicios en línea estamos en un 57% de avance. A nivel desagregado se tiene un 88% de desarrollo en la etapa de presencia, es decir la puesta en línea de la información del Estado. Seguido, se muestra un 55% de avance en la etapa de interacción, es decir respecto a los espacios de comunicación de ciudadanos y empresas con los organismos públicos; continua con un 51% en la etapa de transacción, que corresponde a los tramites en línea y finalmente un 38% en la etapa de transformación, es decir en una mejor relación y participación de los ciudadanos con el Estado.

2.2.2. Informe Global de Tecnologías de Información WEF 2014

Según el Informe de Tecnologías de la Información 2014 el Perú ha subido 13 posiciones llegando a alcanzar la posición 90, debido a algunas

mejoras en la infraestructura de las TIC, por ejemplo, un mayor acceso al ancho de banda de Internet y una mayor captación individual. A pesar de estos avances el país sigue estando muy por detrás en términos de su capacidad para aprovechar plenamente las TIC y desarrollar su competitividad y modernizar su economía, que sigue dependiendo en gran medida de la minería.

El informe evidencia las deficiencias para aprovechar la capacidad para la innovación (puesto 93), debilidades en el entorno político y regulatorio (puesto 119) y demoras para abrir un negocio (puesto 103). Estos indicadores sirven para catalogar al Perú como un país con capacidad de innovación pobre (puesto 106) y limitado para ofrecer puestos de trabajo intensivos en conocimiento (puesto 104).

De la misma forma, el subíndice de uso de las TIC por parte de los gobiernos para el caso Perú muestra posiciones a nivel mundial muy retrasadas.

Cuadro N° 3: Sub índice sobre usos de TIC por parte de los gobiernos

Indicador	Ranking / 148 economías	Valor
Importancia de las TIC en la visión de gobierno	114	3.3
Índice de servicios en línea (entre 0 y 1)	61	0.52
Promoción de las TIC – Gobierno	107	3.8

Fuente: Informe Global de Tecnologías de la Información 2014

2.3. Percepción de los principales actores respecto al desarrollo del Gobierno Electrónico, la interoperabilidad, la gestión pública y la modernización en el Estado

Como se señaló respecto a la naturaleza del gobierno electrónico como un nuevo fenómeno dentro de las administraciones públicas y como un concepto en construcción, se requiere contrastar con la percepción de los distintos actores respecto al desarrollo del gobierno electrónico en el Perú. Asimismo, saber que se entiende por interoperabilidad, y su importancia para la gestión pública.

Al realizar las entrevistas a los distintos actores se les consulto respecto al desarrollo del gobierno electrónico en el país y se obtuvo respuestas muy diversas las cuales, sin embargo, dan cuenta de las necesidades que se enfrenta como país respecto al gobierno electrónico.

Un grupo de entrevistados entre jefes de ONGEI y especialistas en gobierno electrónico manifestaron que no existe un desarrollo integral del gobierno electrónico, es decir: existen esfuerzos aislados por parte de algunas entidades públicas, asimismo reconocen que existe un desconocimiento sobre gobierno electrónico en los organismos públicos y un desarrollo lento, discontinuo e inmaduro, razones que darían cuenta de una baja institucionalidad del gobierno electrónico en el país.

Por otro lado, existe la percepción que tenemos un desarrollo intermedio, con una mayor presencia en la agenda pública. Al consultar al respecto Carlos Espinoza, Jefe de la ONGEI (2009), manifiesta: “Considero que Perú está en un rango medio de desarrollo de gobierno electrónico con importantes iniciativas y también muchos desafíos pendientes. Perú tiene importantes avances. Tiene un desarrollo medio comparativamente a países en América Latina. Tiene cosas importantes a nivel normativo pero a nivel de implementación todavía tiene varios desafíos pendientes. Hay dos aspectos que no estamos haciendo bien la tarea que es la parte de implementación de las iniciativas que han tenido éxito en otras partes del mundo, y la segunda es la institucionalidad, donde los desafíos son mayores que los avances” (Mesa 2014: 8).

Asimismo, al consultar sobre la comprensión de la interoperabilidad en las entrevistas realizadas a jefes de ONGEI, personal técnico y especialistas coinciden en identificar la interoperabilidad como el intercambio de información y la prestación de servicios públicos en línea.

Los entrevistados reconocen a la interoperabilidad como un mecanismo importante de la modernización del Estado. Incluso al entrevistar a un grupo de especialistas estos reconocen a la interoperabilidad como el mecanismo sustancial para viabilizar la modernización del Estado. Desde mi punto de vista la interoperabilidad favorece la modernización del Estado en cuanto a la

prestación de servicios en línea porque permiten reducir tiempo en la prestación de servicios y los desburocratiza. Respecto a la teoría, la importancia de la interoperabilidad radica en el uso de la ventanilla única, es decir, tener puntos de acceso único a servicios con el Estado, y la simplificación registral, es decir reducción en las solicitudes de información por parte de las entidades públicas a los ciudadanos. En suma, la interoperabilidad termina siendo no solo importante sino necesaria y determinante para generar una mejor relación con el ciudadano, y contribuye al desarrollo del gobierno electrónico tanto desde el campo de la administración electrónica como de la democracia electrónica.

2.4. La Política pública de la interoperabilidad en el Estado

Hasta este punto en el Capítulo II hemos desarrollado el derrotero del gobierno electrónico y de la interoperabilidad en el país. Asimismo, nos hemos acercado a explorar la percepción de los actores respecto al gobierno electrónico, la interoperabilidad, la gestión pública y modernización. Ambos acercamientos se realizaron con la intencionalidad de poder comprender la política pública de la interoperabilidad. Es decir, ¿Qué hace que la interoperabilidad sea una política pública de interés? En este sentido, bajo los conceptos de gobierno electrónico y política pública planteados podemos decir respecto a la interoperabilidad que:

- Desde el concepto de gobierno electrónico la interoperabilidad responde, en primera instancia, al desarrollo del back office o gobierno hacia adentro, fundamentalmente al desarrollo de políticas de administración electrónica, para beneficio del gobierno, las empresas o ciudadanos.. Asimismo, respecto al nivel de madurez del gobierno electrónico con la interoperabilidad nos encontraremos en la etapa transaccional con el desarrollo de servicios interoperables.
- El desarrollo del gobierno electrónico en el Perú no ha sido uniforme. Es importante considerar cuanto afecta este aspecto al desarrollo de la interoperabilidad en el país.
- Se han tomado decisiones por los actores públicos principalmente para desarrollar un marco normativo sobre la interoperabilidad y de contar

con una infraestructura tecnológica como la PIDE. Es decir, principalmente se ha avanzado en la interoperabilidad legal y técnica.

- La interoperabilidad es importante porque permite la simplificación registral y el uso de ventanillas únicas para la prestación de servicios.
- El problema público a resolver con la interoperabilidad es la ineficiencia del Estado en la prestación de servicios públicos virtuales.

Identificado a la interoperabilidad, como parte del engranaje del gobierno electrónico, y el problema público es importante tomar en cuenta el papel que cumplen los actores para ello utilizaremos el Triángulo de actores planteado por Subirats y otros 2008.

Existe un espacio de las políticas de interoperabilidad, es decir, el medio de interacción horizontal entre los actores para el desarrollo de la interoperabilidad: estos actores son principalmente la ONGEI y aquellas entidades que han venido impulsando la interoperabilidad como es el caso de SUNAT.

El grupo objetivo, personas que con su accionar producen el problema público, viene a ser la propia administración pública responsable de brindar servicios públicos virtuales. Asimismo, la administración pública vienen a ser los beneficiarios finales porque que se ven afectados directamente con esta ineficiencia al no hacer uso de mecanismos de interoperabilidad. Finalmente, el grupo de terceros representa a los ciudadanos porque se ven afectados indirectamente debido a que no pueden realizar servicios en línea eficientes y esto se traduce en un mayor uso de su tiempo en realizar un trámite, falta de uso de mecanismos de simplificación registral o de ventanillas únicas.

Gráfico N° 4: Triángulo de actores de la política de interoperabilidad

Espacio de políticas de interoperabilidad

Actores Públicos

Fuente: Elaboración propia en base a Subirats (2008)

En este segundo capítulo se ha explorado el desarrollo del gobierno electrónico tanto desde el contexto histórico normativo como de resultados sobre la base de los indicadores internacionales. Se muestra un avance normativo interesante, sin embargo, desde la mirada internacional se tiene mucho por mejorar. Asimismo, se ha captado la percepción de los principales actores sobre gobierno electrónico y de la interoperabilidad y se ha resaltado su importancia para la gestión pública. Finalmente, basándose en lo planteado anteriormente se ha desarrollado un análisis de la naturaleza de la política pública de interoperabilidad.

CAPÍTULO III: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INTEROPERABILIDAD EN EL PERÚ

En este capítulo identificaremos aquellos elementos de gestión, operación y escenarios político-administrativo presentes en la implementación de la Política de Interoperabilidad del Estado. Para ello, consultamos sobre el conocimiento de los lineamientos y mecanismos para la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del

Estado, sobre el funcionamiento de la PIDE, el factor político institucional de la interoperabilidad, el papel de los actores como son: la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), el Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado (GTIE) y otras entidades públicas que se pudieran identificar en el proceso de implementación de la interoperabilidad y finalmente analizar los retos de la coordinación en la implementación de la interoperabilidad.

3.1. Lineamientos y mecanismos para la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado

En el año 2008, se aprobaron los lineamientos y mecanismos para la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado²⁴ en adelante lineamientos de interoperabilidad. Los lineamientos de interoperabilidad constituyen un instrumento de política pública importante relacionado con la dimensión político-legal de la interoperabilidad definido por OEA (2013) porque desarrolla la base normativa y las políticas generales de la interoperabilidad, la gestión de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) y establece los estándares y las especificaciones de interoperabilidad. En cierto modo, los lineamientos de interoperabilidad se podrían identificar como un marco de interoperabilidad. En ese sentido, dado la trascendencia y la especificidad del documento se consultó al respecto al personal técnico de ONGEI, jefes de ONGEI y especialistas en gobierno electrónico e interoperabilidad y se obtuvo como resultado que:

Gran parte de los entrevistados desconoce sobre la existencia de la norma que aprueba los lineamientos de interoperabilidad. Estos lineamientos son conocidos principalmente por el personal técnico de la ONGEI.

Asimismo, se consultó a los entrevistados sobre los antecedentes y el contexto en el que se establecen estos lineamientos. El contexto era que se venía desarrollando el PMDE, ya se había aprobado normas de interés como la primera Agenda Digital Peruana (2005) y estaba en funcionamiento la CODESI, se estableció el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas como ventanilla

²⁴ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 381-2008-PCM del 13 de noviembre de 2008.

única (2007) la cual daba origen al Sistema Integrado de Servicios Públicos Virtuales (SISEV). En el plano político, nos encontrábamos en el segundo gobierno de Alan García Pérez y durante este gobierno se suscita el caso de los petroaudios. El escándalo de petroaudios²⁵ sería un punto de inflexión y de crisis política que debilitó el apoyo político hacia la ONGEI. Al respecto, se entrevistó a Erick Iriarte, abogado y especialista en temas de gobierno electrónico, quien al respecto manifiesta: “los lineamientos se hicieron pensando que iba a funcionar de una manera idónea no contaron con factores como burocracia, reticencia al cambio, como cambio gubernamental, cambio de funcionarios, como petroaudios. En realidad tuvieron muchos factores no calculados que además no contaban con respaldo político macro” (Mesa 2014:32).

Otro tema es saber las limitaciones de los lineamientos de interoperabilidad, como limitaciones los entrevistados identifican: las dificultades para fiscalizar su cumplimiento, la falta de un carácter vinculante, la necesidad de actualizar esta norma, ser muy general y técnico y no responder a enfoques de política pública.

En la entrevista que se realizó a José Luis Bugarin, técnico de ONGEI en interoperabilidad, manifiesta que no se contaba con elementos suficientes para fiscalizar su cumplimiento (Mesa 2014: 30). En esta misma línea, Cesar León, técnico en infraestructura de datos espaciales de la ONGEI, afirmó sobre la necesidad que la norma tenga un carácter vinculante (Mesa 2014: 41).

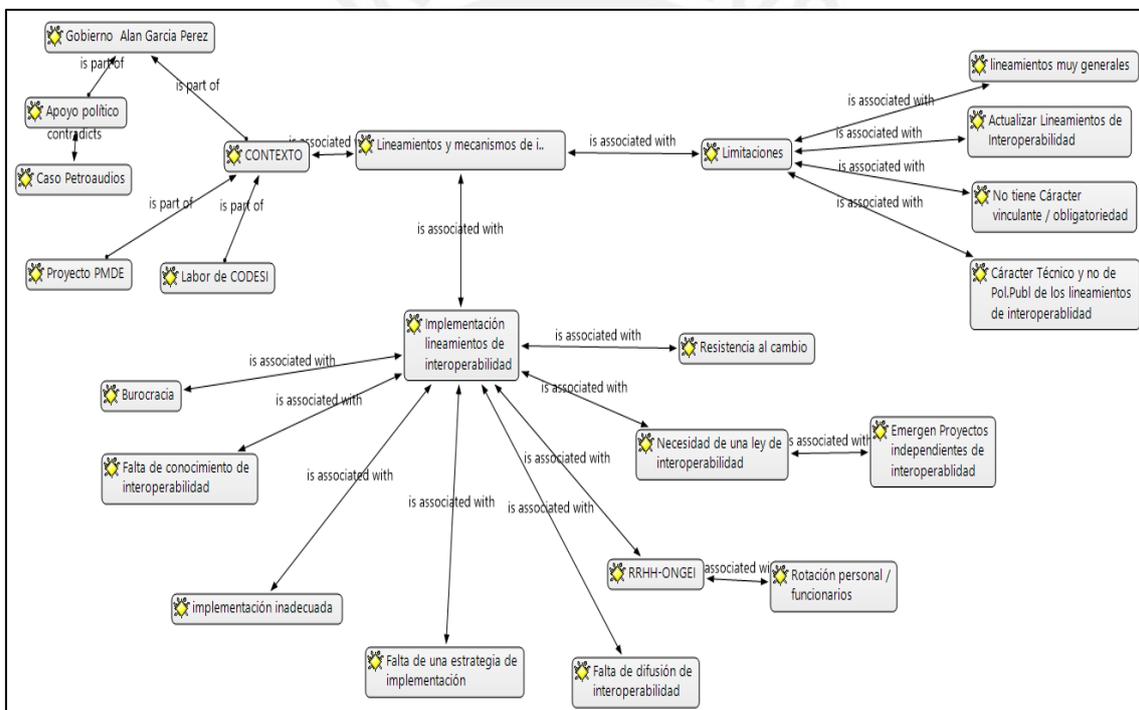
Por otro lado, al entrevistar a Fernando Veliz, abogado y especialista en interoperabilidad, y a los técnicos en interoperabilidad de la ONGEI como José Luis Bugarin y Carlos Arias manifestaron la necesidad de actualizar esta norma aprobada en el año 2008. Fernando Veliz, por su parte, gráfica muy bien esta necesidad: “Se debe actualizar, para la época eran buenas. No se

²⁵ “La difusión de cuatro audios que revelaban el negociado de pagos por la concesión de la buena pro para la explotación de lotes petroleros a favor de dicha empresa, se destituye a Quimper como miembro del directorio de PerúPetro ; César Gutiérrez, presidente de Petroperú, renuncia al cargo y el gabinete ministerial encabezado por Jorge Del Castillo dimite” (Diario El Comercio 2014).

consideraba el tema móvil, la propia evolución de las TIC implica una evolución en la norma” (Mesa 2014: 37).

Respecto a la implementación de los lineamientos de interoperabilidad los entrevistados manifiestan que esta ha sido inadecuada y se presentan como limitaciones en la implementación la falta de conocimientos y difusión sobre la interoperabilidad, la falta de una estrategia de implementación, la resistencia al cambio, la ausencia de recursos humanos con conocimientos de interoperabilidad, la rotación de personal y finalmente la ausencia de una ley de interoperabilidad.

Gráfico N° 5: Diagrama sobre el contexto, limitaciones e implementación de los lineamientos de interoperabilidad



Fuente: elaboración propia

El gráfico N°5 es el diagrama elaborado sobre la base de las entrevistas efectuadas al personal técnico y jefes de ONGEI y especialistas en gobierno electrónico al consultarles sobre los lineamientos de interoperabilidad y representa lo descrito anteriormente. En el gráfico se puede apreciar un recuadro de los lineamientos y mecanismos de interoperabilidad relacionado con el contexto en el que se dio (lado izquierdo). También se identifican las limitaciones de estos lineamientos (lado derecho). Por otro lado, en la parte

inferior se identifican elementos relacionados con la implementación de estos lineamientos de interoperabilidad.

3.2. Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)

La Plataforma de Interoperabilidad del Estado es la infraestructura tecnológica base para la interoperabilidad en el país. Esta plataforma permite la implementación de servicios en línea y el intercambio de datos entre las entidades públicas vía internet, telefonía móvil y otros. Esta plataforma es administrada por ONGEI²⁶ y es de uso obligatorio por todas las entidades públicas que implementen servicios públicos por medios electrónicos y/o el intercambio de datos que requieran la participación de una o más entidades. Para conocer sobre el uso y la implementación de la plataforma el Consejo Nacional de Competitividad solicitó una consultoría para determinar los trámites más frecuentes para Implementar en la PIDE a la empresa consultora XPERTA. De esta consultoría hemos tomado la percepción de las entidades públicas respecto de la PIDE y las conclusiones.

Percepción de entidades públicas acerca de la PIDE:

- La plataforma tiene problemas de performance, caída del sistema.
- Su información estadística no está actualizada.
- Poca difusión de la misma.
- Es necesario repotenciarla y solucionar problemas que se detectan, pues habría temor de implementar los trámites automatizados que vienen funcionando regularmente, en una plataforma con problemas.

Conclusiones de la consultoría:

- El sector privado señala que la infraestructura administrativa del Estado no está preparada para acompañar el actual crecimiento de las actividades económicas del país.
- Por la variedad de trámites, el empresario no tiene certeza de estar cubriendo todo lo que la administración pública le exige para mantener formalizada su actividad.

²⁶ De acuerdo con lo establecido en Decreto Supremo 083 – 2011-PCM.

- La PIDE es una plataforma que debe garantizar la operación de las entidades que incorporen sus procedimientos.
 - Merece la mayor atención para afinar la performance y vigencia tecnológica.
 - Debe mantener actualizadas sus estadísticas publicadas e informar sobre su desempeño.
- El sector privado destaca las iniciativas del Estado que les brindan facilidades, como son los accesos por web de la SUNAT, VUCE e INEI.
- Entidades con trámites viables para la PIDE: SUNARP y Ministerio de Trabajo.
- Vigencia de Poderes. La integración del trámite a la PIDE generaría un alto impacto positivo en los servicios del Estado.
- Registros del Ministerio de Trabajo –con autenticación por Clave SOL- es ejemplo a seguir.
- MTC con alta disposición para participar en la PIDE por la experiencia positiva con la VUCE - importaciones de equipos de comunicación.
- Habilitación Vehicular / Permisos de Transporte Terrestre. Convenio o norma para acceder a datos de RENIEC, SUNARP, asociación de aseguradoras, empresas de inspecciones técnicas.
- SUNAT con disposición para realizar convenios y facilitar el uso de la clave SOL en la autenticación de las empresas en la PIDE.

De lo expuesto, en la percepción generalizada respecto a la PIDE se evidencia que la plataforma no funciona adecuadamente, no cuenta con información actualizada y existe poca difusión de la misma.

De las conclusiones se evidencia que es necesaria una mayor garantía de las operaciones en la PIDE y que existe disposición de varias entidades para participar en la PIDE.

Al respecto podemos decir que la PIDE, entendida como la parte técnica de la interoperabilidad, por un lado tiene demanda por parte de las entidades que quieren hacer uso de la plataforma, y por el lado de la oferta la plataforma debe garantizar las operaciones a través de la plataforma y la información actualizada.

3.3. Gobernanza de la interoperabilidad

Las dimensiones de la interoperabilidad son principalmente la interoperabilidad, técnica, semántica y organizacional. Sin embargo, también existe la interoperabilidad político - legal y la interoperabilidad socio – cultural que son poco explorados. En esta sección, exploraremos lo que respecta a la interoperabilidad socio – cultural vinculado principalmente con la cooperación de las administraciones públicas. Asimismo, nos centraremos en la gobernanza de la interoperabilidad que está estrechamente ligada a la institucionalidad de la implementación de la interoperabilidad. Es decir, vinculado con el papel de los actores, entidades, los espacios de diálogo y la toma de decisiones. Todos estos elementos permiten comprender mejor el proceso de implementación de la interoperabilidad en un contexto determinado.

3.2.1. El rol de los actores en la implementación de la interoperabilidad en el Estado

En este punto analizaremos el rol que ha cumplido la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), el Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado (GTIE) y otras entidades públicas involucradas en el proceso de implementación de la interoperabilidad en el país.

El Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado (GTIE)

El papel de la coordinación resulta importante dentro de la administración pública y requiere de buenas prácticas de gestión. Una coordinación de pro integralidad como plantea Repetto y en la misma lógica de Cunill de “convertir la cooperación fortuita o casual en acciones, que lideradas por una oficina central y apoyadas en políticas nacionales” es más que necesaria si hablamos de interoperabilidad.

Al respecto Rafael Parra, Jefe de la ONGEI 2003- 2005, en la entrevista que se le realizó para esta tesis manifiesta que se empieza hablar de interoperabilidad con el establecimiento de la Comisión Multisectorial para la Integración de los Sistemas de Información de la Administración Pública (COISIP)²⁷ “La meta principal era lograr que los sistemas del Estado estuvieran interconectados

²⁷ Creada por RM N°334-2003-PCM

entre sí” (Mesa 2014:24). La COISIP tenía como funciones gestionar los temas de colaboración e integración de procesos, y de sistemas informáticos y plataformas. Si bien no se habla específicamente de interoperabilidad al hacer referencia, entre sus funciones, a la integración de sistemas y plataformas estamos hablando de una interoperabilidad técnica y al referirse a integración de procesos se refiere a la interoperabilidad organizacional. Asimismo, la formación y dinamismo de los grupos también es un factor determinante para implementar la interoperabilidad. La COISIP funcionó a través de 8 mesas de trabajo donde se abordó los temas de: procesos interinstitucionales del Estado en la perspectiva de su integración y colaboración, plataforma de firma y certificados digitales, piloto de medio de pago virtual del Estado, potenciales canales de distribución de servicios del Estado, Software de código abierto, integración de plataformas y comunicaciones de uso compartido, políticas de integración funcional de los sistemas informáticos, arquitectura de datos (PCM 2004:22-27). Asimismo, Rafael Parra, explica sobre el rol que cumplía el COESIP por ese entonces: “Lo que nosotros tratamos de hacer en lugar del GTIE fue el COISIP, que era un grupo dinámico que generaba resultados pilotos. Por ejemplo, lo que se logró del 2003 al 2005, fue la plataforma de pago del Banco de la Nación y la RENIEC para el monitoreo del trámite del duplicado de DNI. Es un trabajo en equipo, ONGEI no ha continuado esa cultura. ONGEI no puede lograr objetivos con el proceso operativo. La única forma de lograr objetivos es trabajar en equipo.” (Mesa 2014: 49).

La formalización del GTIE se da con la aprobación de los estándares de interoperabilidad donde se estipula sus funciones y la formación de grupos y sub grupos de trabajo. De esta forma, el GTIE formalmente representa la labor conjunta entre entidades públicas para impulsar la interoperabilidad en el Estado. La percepción es que este grupo no ha funcionado con la debida permanencia y acciones concretas para lo que fue creado y esto se evidencia en las entrevistas realizadas. Al entrevistar a José Luis Bugarin, especialista en interoperabilidad durante la gestión de Ronal Barrientos (Jefe de ONGEI setiembre 2011 – marzo 2013), al mencionar sobre el rol del GTIE refiere que participó de unas reuniones entre el 2008 y 2009 acompañando al titular de SUNARP donde se discutía sobre el tema de integración de aplicaciones y la

necesidad de contar con una Plataforma de Interoperabilidad del Estado (Mesa 2014:3). En esta misma línea Carlos Espinoza (Jefe de ONGEI febrero – julio 2009) manifestó que el GTIE no se reunió durante su gestión. Al consultar a Jaime Honores (Jefe de ONGEI agosto 2009 – setiembre 2011) sobre el rol del GTIE manifestó que “el GTIE no operaba, no se mantenían reuniones”. La reactivación del GTIE se efectuó en octubre de 2012²⁸. Bugarin al respecto menciona: “Cuando yo empecé en el 2011, en el GTIE nos habremos reunido 3 a 4 veces durante un año y 8 meses que estuve en ONGEI” (Mesa 2014: 48) es decir durante la gestión de Ronal Barrientos.

Asimismo, al consultar al Especialista 2 manifiesta que la última reunión se efectuó en marzo de 2013 para tratar sobre el Proyecto de Ley de Interoperabilidad. El documento que refiere el especialista 2 viene a ser el Anteproyecto de Ley de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos, procedimientos administrativos e interoperabilidad del estado peruano, el cual se habría revisado desde diciembre de 2012²⁹.

De lo expuesto, se rescata que el COESIP en los inicios de la interoperabilidad sirvió como espacio de trabajo en equipo para el desarrollo de la interoperabilidad en el país, que logró resultados en base al desarrollo de pilotos. Estas prácticas no se reflejaron al constituir el GTIE. Queda la pregunta a futuro: ¿Por qué no se continuó con el trabajo del COESIP y se formó el GTIE?

El rol de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI)

De las entrevistas realizadas respecto al rol de ONGEI para implementar el gobierno electrónico y la interoperabilidad, es identificado principalmente como un rol de difusión y promoción, normativo, de articulación y de coordinación. Estos roles son identificados por los actores tanto en el desarrollo del gobierno

²⁸ Acta de reunión del GTIE del 23 de octubre de 2012 con el objetivo de revisar la Resolución Ministerial 381-2008-PCM y reactivar el GTIE.

²⁹ Acta de reunión del GTIE con el objetivo de revisar la ley de Interoperabilidad donde participo ONGEI, SUNAT, INDECOPI y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

electrónico como en el de la interoperabilidad en el país y responden a las funciones de ONGEI.

Respecto al rol de difusión y promoción Carlos Arias, parte del equipo técnico de ONGEI, manifiesta: “Se realizó un proceso de evangelización. Es decir, informar, conversar, dialogar, brindar capacitaciones. Explicar a las entidades sobre la arquitectura orientada a servicios (SOA) y que sin ser invasivos se pueda compartir información de las entidades. Al principio fue difícil, sin embargo a medida que se informaba hubo mayor flexibilidad por parte de las entidades y se trabajó principalmente con los jefes de informática” (Mesa 2014:10).

A pesar de ello, se reclama un mayor rol de coordinación. Así lo refleja Cesar León, responsable de los proyectos de Infraestructura de Datos Espaciales de ONGEI, cuando en la entrevista plantea que “PCM es un órgano coordinador, no podemos salir de los ejes de la línea de acción que tiene PCM. Pero teniendo ese rol solamente nos hemos dedicado a labores básicamente de promoción, a nivel de actividades, de algunas normas que tampoco son obligatorias” (Mesa 2014:43).

Otras personas entrevistadas también ponen de manifiesto el rol de articulador-coordinador y normativo de la ONGEI, pero principalmente se le reconoce un rol de difusión y promoción.

Para complementar la concepción del rol que cumple ONGEI se consultó a los entrevistados sobre las limitaciones presentes para cumplir su rol.

Los entrevistados reconocen como una de las limitaciones la falta de una visión conjunta. La construcción de una visión está relacionado con temas de planificación, y por consiguiente al tratarse de un tema a abordarse dentro de la esfera pública está relacionado con la gestión pública.

Asimismo, se reconoce la falta de personal técnico capacitado. Al respecto Jaime Honores manifestó que: “la falta de capacidades, gente más preparada en estos temas, si tú buscas gente preparada en interoperabilidad, no encuentras, ¿cuánta gente sabe SOA?” (Mesa 2014: 8). Otra de las limitaciones mencionadas es la falta de recursos económicos.

También se establece como limitación la falta de un marco legal. Respecto a esta limitación se reconoce la necesidad de un marco legal para la interoperabilidad en particular y en general un marco legal para el gobierno electrónico. Respecto al marco legal para la interoperabilidad es reconocida la necesidad de contar con una ley de interoperabilidad. Actualmente se cuenta con un anteproyecto de ley. Respecto a la necesidad de un marco legal para el gobierno electrónico, Rafael Parra manifiesta: “Tiene su limitación legal. Actualmente ONGEI es el ente rector de informática pero no del gobierno electrónico” (Mesa 2014:46)

Por otro lado, Cesar León resalta la necesidad de desarrollar una visión de políticas públicas en el campo del gobierno electrónico. “El principal problema yo creo que es un tema de capacidades, ONGEI es una oficina técnica con personal demasiado técnico. No tienen una visión de políticas públicas. Falta un tipo de capacitación que tiene que ver con la gerencia de políticas públicas. Es difícil hacerle comprender el trabajo a personas que ven redes, es difícil hacerles entender el trabajo que deben hacer” (Mesa 2014: 45).

Así como se ha puesto en evidencia las limitaciones de la ONGEI en su rol de implementar la interoperabilidad es importante reconocer sus fortalezas. Cesar Vílchez, José Luis Bugarin y Cesar León, personal técnico de ONGEI, identifican que ubicarse dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es una fortaleza. Así mismo, Carlos Arias, personal técnico de ONGEI, y Jaime Honores, ex jefe de ONGEI, identifican como fortaleza el hecho que ONGEI entre sus funciones se le asigna la atribución de ente rector del Sistema Nacional de Informática.

Por otro lado Carlos Arias también identifica como fortaleza el hecho de contar con la Plataforma de Interoperabilidad del Estado y que las entidades soliciten hacer uso de ella. También resalta la vigencia del tema normativo.

De lo expuesto, se puede concluir que ONGEI cumple principalmente un rol de difusión y promoción en materia de gobierno electrónico e interoperabilidad. Se reclama un mayor rol de articulación y coordinación y un marco legal tanto para el desarrollo del gobierno electrónico como para la interoperabilidad. También se identifican como limitaciones el conocimiento técnico en interoperabilidad y

en políticas públicas y la limitación en cuanto a recursos económicos. Estas limitaciones están vinculadas con lo planteado por Subirats, quien identifica los recursos en las políticas públicas como los recursos de tipo jurídicos, económicos, humanos, de tiempo o de voluntad política presentes en toda política pública.

El rol de otras entidades públicas y proyectos de interoperabilidad

Respecto al rol de otras entidades se identifican a RENIEC, INDECOPI, SUNARP, SUNAT involucradas con el tema de interoperabilidad. Rafael Parra menciona que existen otras iniciativas que se vienen desarrollando en el Estado respecto a la interoperabilidad como es el caso del Ministerio del Interior, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social o el Ministerio de Justicia.

Al entrevistar a Jaime Honores sobre la participación del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por su interés en mejorar las posiciones de competitividad del país al respecto menciona: “La gente del MEF del CNC en la época de Carranza el Perú llegó a ocupar el puesto 42, no me equivoco, en el ranking del Doing Bussines y uno de los puntos que ayudo fue la creación de empresas porque el ranking te mide el tema de apertura de empresas” (Mesa 2014: 52). La interoperabilidad en este punto resulta vital puesto ayudo a implementar con éxito el proyecto de constitución de empresas en línea en 72 horas el cual era coordinado por ONGEI y actualmente está bajo la tutela de SUNARP.

Por otro lado, el especialista 1 y Fernando Veliz reconocen una acción pasiva por parte de otras entidades públicas respecto a la interoperabilidad. Al respecto el especialista 1 menciona: “La mayoría de instituciones espera que se les provea algo, pero digamos esa expectativa no corresponde luego a su actitud frente a ese algo. Porque la implementación de esa plataforma que ha tenido una gran inversión. En realidad las entidades si plantearon expectativas, pero en la práctica no lo llevaron en términos de involucramientos de proyectos y procesos asociados a la plataforma” (Mesa 2014:53).

Actualmente varias entidades públicas vienen implementando proyectos de interoperabilidad bajo sus propias plataformas sin pasar necesariamente por la

PIDE. Respecto a estas iniciativas de interoperabilidad consultamos a los ex jefes de ONGEI Rafael Parra y Jaime Honores:

Rafael Parra manifiesta: “Claro, eso no va en contra de una política adecuada, en otros países tú generas nodos de interoperabilidad tecnológica por sectores. ¿Por qué? Porque si generas un solo nodo a nivel tecnológico va a tener demasiadas trabas por las consultas de todos los sectores y va a ser imposible gestionarla y mantenerla. Por eso Brasil apuntó a dos nodos sectoriales y uno principal o bien la PIDE arma un nodo como sector principal y los otros nodos del sector Interior y del MIDIS” (Mesa 2014: 51).

Por su parte Jaime Honores explica sobre el establecimiento de las ventanillas únicas la importancia de éstas dentro de la gestión pública: “Los proyectos de gobierno electrónico considerados de gran impacto, son aquellos que se logran gracias a la interacción de dos o más entidades públicas, donde el Estado asume los costos que se deriven de su complejidad y no los traslada a los ciudadanos o empresas privadas. Ejemplos de estos casos tenemos: Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), Servicio de Constitución de Empresas en 72 horas, Ventanilla Única de Promoción del Empleo (VUPE) y los MACMYPE” (Mesa 2014: 18). Prosigue explicando el desarrollo de la VUPE, sin embargo manifiesta la necesidad de contar con políticas de Estado al respecto. “Si tú te das cuenta, hay iniciativas que son aisladas pero representan prácticas de interoperabilidad: la VUCE, SUNAT, SUNARP, bancos, etc. Yo en el MTPE he implementado la VUPE hablébamos con RENIEC, SUNARP para armar un circuito....., la PIDE. Hay ya! pero estas iniciativas están aisladas. Salen a flote por iniciativa de una entidad o dos pero no es una política de Estado” (Mesa 2014: 47).

De lo expuesto se puede colegir que existen iniciativas de interoperabilidad en el Estado que están desarrolladas a nivel central, es decir, con la participación de las entidades que vienen trabajando en la interoperabilidad del Estado y hacen uso de la PIDE, y existen iniciativas paralelas que realizan interoperabilidad entre 2 o 3 entidades. Asimismo, se vienen impulsando ventanillas únicas de atención en el Estado en distintos sectores. Esta práctica sin ser negativa manifiesta una necesidad de contar con políticas de Estado respecto a la interoperabilidad.

Lo expuesto hasta el momento nos ayuda a comprender por un lado el rol que vienen cumpliendo la ONGEI, el GTIE y otras entidades públicas para implementar la interoperabilidad en el país y las limitaciones a las que se enfrentan para lograr ello. Por otro lado se identifican acciones y cursos de acción de cómo se viene implementando la interoperabilidad en el país.

Estos cursos de acción descritos respecto al proceso de implementar la interoperabilidad en el Estado describen bien lo expuesto por Aguilar respecto a las políticas públicas señalado en el marco teórico del presente estudio.

De la literatura podemos recoger que: es difícil lograr la interoperabilidad en organizaciones gubernamentales. En muchos casos, los organismos son reacios a cambiar los procesos existentes y a extender la información y los servicios a interesados externos, por lo que renegocian la forma de operar con los actores externos (ONU 2012: 81).

En la implementación de la interoperabilidad también se identifican temas de interés como es compartir información entre las entidades públicas y de la voluntad política.

Compartir información:

Dentro de la dimensión política – institucional de la interoperabilidad está el tema de compartir información entre las entidades públicas. Sobre este punto de las entrevistas realizadas se manifiesta que existe dificultad para que las entidades públicas compartan su información. Al respecto Gascó manifiesta:

Los proyectos de interoperabilidad todavía son el gran reto al que tiene que enfrentarse el sector público, puesto que los niveles de colaboración interorganizacional y confianza mutua que dichos proyectos requieren suelen estar condicionados por ajustes institucionales, estructuras organizativas y procesos de gestión que todavía motivan a trabajar aisladamente y fomentan la aparición de “islas” de servicios. Efectivamente, lejos de ser suficiente con un conjunto de estándares tecnológicos, la implementación de este tipo de servicios requiere levantar muchas barreras y resolver complejos problemas tecnológicos, semánticos, organizativos, jurídico-normativos y culturales, entre otros (Mila Gasco 2011: 1)

De lo que hemos podido exponer, la interoperabilidad está vinculado a compartir datos y prestar servicios electrónicos entre 2 o más entidades

públicas dispuestas a trabajar de forma coordinada, para lograr ello se requiere un nivel de madurez de gobierno electrónico adecuado. Los resultados muestran que el país se encuentra en un nivel de desarrollo medio, que existen iniciativas no coordinadas de gobierno electrónico lo que muestra poca institucionalidad en el tema. En este sentido, teniendo como precedente este desarrollo no coordinado podemos decir que una situación de no compartir información de las entidades públicas retrasaría los proyectos de interoperabilidad en el país.

Voluntad política:

Tomando en cuenta a Subirats respecto a los recursos se hace referencia a la importancia que una política tenga el recurso de apoyo político o de mayoría. En el presente estudio se pone en evidencia el factor institucional de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática ONGEI responsable de liderar las políticas de gobierno electrónico en el país. Se recoge la necesidad de poner atención por parte del Estado al gobierno electrónico, es decir, se reclama una mayor voluntad política.

Al respecto, de las entrevistas realizadas para esta investigación se recoge que la ONGEI tenga una mayor independencia. Para ello se plantea como diseño institucional la necesidad de crear una Agencia de Sociedad de la Información (planteado por Carlos Espinoza, ex Jefe de ONGEI y Erick Iriarte, especialista en gobierno electrónico), crear un Ministerio de Tecnologías (planteado por los Ex jefes de ONGEI: Ronal Barrientos y Jaime Honores) similar a la experiencia colombiana o una agencia de acuerdo a la experiencia uruguaya (Mesa 2014).

Esta necesidad es manifiesta también por el congresista Amasifuen quien al respecto indica: la ONGEI, el gobierno electrónico no tiene el peso específico dentro del Estado. Por ello, nosotros estamos planteando que se cree la Autoridad Nacional de las TIC que tenga que ver con estándares de software, sobre gobierno electrónico, sobre políticas de Estado e infraestructura (Mesa 2012³⁰).

³⁰ Entrevista realizada al Congresista Antonio Guevara Amasifuen como parte del proyecto Observatorio de Gobierno Electrónico realizada el 15 de abril de 2012.

Esta concepción de reforma organizacional de ONGEI está presente en la percepción de los entrevistados y evidentemente afecta al desarrollo de la interoperabilidad en el país, puesto que la ONGEI es la responsable establecer las políticas públicas tanto en gobierno electrónico como en interoperabilidad.

Por lo expuesto, la voluntad política está relacionado principalmente a dotar a la ONGEI un nuevo estatus dentro de la organización del Estado que lo empodere en la toma de decisiones. Para ello, se plantean varias iniciativas de diseño como Ministerio o Agencia. Desde mi punto de vista, esto no solo es necesario sino crucial porque el gobierno electrónico y la interoperabilidad, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, contribuyen con la modernización y reforma del Estado. Asimismo fomentar la interoperabilidad y los mecanismos de simplificación registral, uso de ventanillas únicas ayuda a tener servicios en línea eficientes.

3.4. Retos de la coordinación de los actores públicos en la implementación de la interoperabilidad.

Respecto al rol de coordinación existen posiciones opuestas en reconocer un rol de coordinación a la ONGEI. Asimismo, se reconoce como temas a resaltar el desconocimiento técnico de la interoperabilidad y la alta rotación de personal técnico.

De esta forma, considerando la importancia de la coordinación se consultó sobre las condiciones necesarias para establecer mecanismos de coordinación adecuados para implementar la Política de Interoperabilidad del Estado.

Sobre este punto, se resalta la importancia de contar con un apoyo político y esto se refleja en contar con un alto reconocimiento a nivel de una entidad o grupo de trabajo dentro del Estado. Se plantea que la interoperabilidad sea un tema de discusión dentro del Acuerdo Nacional (Jaime Honores, ex jefe de ONGEI), la reactivación de la Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Sociedad de Información (CODESI) o a nivel de gabinete de viceministros (Flavio Rodríguez, especialista de interoperabilidad de RENIEC).

Jaime Honores, ex jefe de ONGEI, identifica como mecanismos de coordinación adecuados:

- Debería haber un comité con otro nivel. Que se encarguen de elaborar el marco de interoperabilidad.
- Las grandes políticas del país están en el Acuerdo Nacional deberíamos ver este tema de Gobierno Electrónico, interoperabilidad dentro del Acuerdo Nacional como política de Estado. Mira los países que están liderando el Gobierno Electrónico en el mundo: Corea, Singapur. China se han mantenido.
- En cada sector debería haber algún área sobre el gobierno electrónico, incluso en el congreso. En el MTPE establecimos un comité de gobierno electrónico.

Los retos de la coordinación son cruciales, más aún si hablamos de interoperabilidad, puesto que la interoperabilidad involucra la participación de varias entidades en la prestación de servicios. En este punto, es donde se hace evidente los elementos que responden al fortalecimiento de la administración electrónica, de la relación de gobierno a gobierno. Para fortalecer ello se requiere de mecanismos adecuados de coordinación de alto nivel como podría ser el Acuerdo Nacional o la CODESI, es decir, espacios que permitan una mejor coordinación a alto nivel y empoderar los temas de agenda y de reforma del Estado como gobierno electrónico e interoperabilidad. En resumen, motivar la gobernanza.

Conclusiones

Luego de haber desarrollado el estudio sobre la implementación de la Política de Interoperabilidad en el Estado peruano en el periodo 2008 – 2012 se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Nos encontramos en una época de cambios principalmente impulsados por el desarrollo de las TIC y su aplicación para el Estado que ha dado lugar a hablar de gobierno electrónico y de interoperabilidad. En este sentido, resulta importante generar mayor conocimiento sobre los temas de gobierno electrónico. El presente estudio contribuye a entender el tema del gobierno electrónico y de la interoperabilidad para el caso del Perú.

Asimismo, el marco teórico de las políticas públicas planteado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) y la propuesta de teorización de gobierno electrónico propuesto por Criado, Ramilo y Salvador (2002), quienes plantean la necesidad de considerar los enfoques de la Nueva Gestión Pública y la gobernanza, son válidas para estudiar los temas de gobierno electrónico. Igualmente, la explicación detallada tanto del gobierno electrónico como de la interoperabilidad sirve de fuente de información para futuras investigaciones sobre estos temas.

El desarrollo del gobierno electrónico en el país se puede clasificar en tres etapas: una etapa fundacional (90 – 2005), una de formalización de políticas (2006-2011) y una tercera etapa del gobierno electrónico en marcha (2011–2014). Al respecto podemos decir que existe un desarrollo principalmente a nivel de diseño de políticas públicas en gobierno electrónico y tareas pendientes en

cuanto a la implementación de estas políticas, no existe un desarrollo del gobierno electrónico en conjunto por parte de las entidades públicas sino esfuerzos aislados de cada una de ellas. Respecto a los indicadores mundiales nos ubicamos como un país de desarrollo medio en gobierno electrónico, sin embargo, venimos retrocediendo en las posiciones del ranking mundial de Naciones Unidas y según el Foro Económico Mundial tenemos poca capacidad para aprovechar plenamente las TIC, desarrollar nuestra competitividad y modernizar la economía del país.

La Política de Interoperabilidad resulta importante para la eficiencia y modernización del Estado, en primera instancia para fortalecer el gobierno electrónico hacia adentro es decir la coordinación interinstitucional de las entidades, y para el gobierno electrónico hacia afuera, es decir para prestar mejores servicios electrónicos de cara a la ciudadanía propiciando la simplificación registral y el uso de ventanillas únicas.

Respecto a la implementación de las políticas públicas de interoperabilidad se muestra un desconocimiento de los lineamientos de interoperabilidad del Estado. Asimismo, la implementación de estos lineamientos ha sido inadecuada y se presentan como limitaciones para ello la falta de conocimientos, la falta de difusión sobre interoperabilidad, la falta de una estrategia de implementación, la resistencia al cambio, la ausencia de recursos humanos con conocimientos de interoperabilidad, la alta rotación de personal y finalmente la ausencia de una ley de interoperabilidad.

Respecto a la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, la plataforma no ha funcionado adecuadamente a pesar de que existen entidades que quieren participar en ella.

Respecto a la gobernanza de la interoperabilidad, es decir, el rol de los actores, las entidades, los espacios de diálogo y la toma de decisiones para llevar a cabo la interoperabilidad se puede decir que: el Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado no ha generado un ambiente de cooperación adecuado entre las entidades públicas y en la práctica no ha funcionado como espacio para la toma de decisiones. Asimismo, la ONGEI ha cumplido un rol básicamente de promotor y normativo vinculado esto principalmente a las

limitaciones que cuenta en cuanto a recursos: recursos de tipo jurídico, económico, humano, de tiempo o de voluntad política. Respecto al rol de otras entidades públicas en cuanto a la interoperabilidad este ha sido pasivo, y de forma reciente algunas entidades vienen desarrollando proyectos de interoperabilidad de forma aislada, es decir, con su propia plataforma y sin necesidad de pasar por la PIDE. Esto no perjudica el desarrollo de la interoperabilidad en el país pero da muestra de una falta de coordinación estatal.

Se evidencia como elemento recurrente el tema de la voluntad política en la ONGEI, relacionado con la necesidad de una reestructuración dentro de su papel en la organización del Estado que lo dote de una mejor posición y empoderamiento respecto a otras entidades públicas.

Respecto a los mecanismos de coordinación adecuados estos espacios deben gozar de un reconocimiento político al más alto nivel como el Acuerdo Nacional o la CODESI.

El presente trabajo comprueba la hipótesis planteada inicialmente la cual indica que las condiciones necesarias para establecer mecanismos de coordinación en la implementación de la Política de Interoperabilidad en el Estado son: comprender la política de interoperabilidad del Estado como un tema político institucional y no solo técnico. Esto implica fortalecer el papel de las entidades responsables de desarrollar proyectos y establecer políticas de interoperabilidad que favorezca una adecuada coordinación interinstitucional. Estas entidades son a la luz de los resultados la ONGEI y el GTIE.

Bibliografía

AGUILAR, Luis

2007 “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Reforma y Democracia*. Caracas, 2007, No. 39. (Oct. 2007). pp. 1-15. Consulta: 13 de agosto de 2014.

<<http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>>

2011 “Introducción” En AGUILAR, Luis (compilador). *Política Pública*. México, DF: siglo XXI, editores, pp. 17-60.

ARAYA, Rodrigo y Miguel PORRÚA

2004 *América Latina puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico*.

Primera edición. Santiago de Chile: LOM Ediciones. Consulta: 6 de julio de 2014. <<http://www.gobiernofacil.go.cr/egob/gobiernodigital/informes/AmericaLatinapuntogob.pdf>>

BARZELAY, Michael y Juan Carlos, CORTAZAR.

2004 *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Primera edición. Washington D.C: INDES-BID. Consulta: 10 de junio de 2014. <<http://preval.org/files/2202.pdf>>

BODINA, Carla

2005 *Tecnologías de información y Nueva Gestión Pública: experiencias de gobierno electrónico en México*. México.

<<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/TECNOLOGIAS%20DE%20INFORMACION%20Y%20NUEVA%20GESTION%20PUBLICA.pdf>>

CARIDAD Sebastián, Mercedes (COORDINADORA)

1999 *La sociedad de la información. Política, Tecnología e industria de los*

contenidos.

ARTICULO: Política del TÁNDEM CLINTON –GORE en materia de información: el liderazgo de los Estados Unidos (Eva Mendez Rodriguez)

<<http://www.casadellibro.com/libro-la-sociedad-de-la-informacion-politica-tecnologia-e-industria-d-e-los-contenidos/9788480044066/1252410>>

CISTOLDI, Pablo Adrián

2002 “Gobierno electrónico: contextos, coyunturas y propuestas”. Ponencia presentada en XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas. Consulta: 26 de agosto.

<<http://siare.clad.org/fulltext/0043102.pdf>>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2007 *Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*. Primera edición. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Consulta: 12 de mayo de

2013.<<http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/2/37352/Libroblanco.pdf>>

Comisión Europea

2004 *European Interoperability Framework For Pan-European Egovernment Services*.

<<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docd552.pdf?id=19529>>

2006 *Study on Interoperability at Local and Regional Level, Interoperability Study Final Version, diciembre*.

Cunill Grau, Nuria.

2005 “*La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,

Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

<<http://observatoriodepolitica.com/avances/wpcontent/uploads/2011/06/15.pdf>>

CRIADO , Ignacio; RAMILO, María Carmen y SALVADOR, Miguel

2002 "La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora". XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública

"Gobierno Electrónico". Caracas, 2002, 1-52. Consulta: 12 de agosto de 2014.

<<http://siare.clad.org/fulltext/0043103.pdf>>

CROVI, Delia

2002 "Sociedad de la información y el conocimiento. Entre el optimismo y la desesperanza". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, 2002, vol. XLV, núm. 185, pp. 13-33. Consulta: 13 de agosto de 2014.

<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42118502>>

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD)

1998 *Una nueva gestión pública para América Latina*.

<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngpesp.pdf>>

2007 *Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. 10 de noviembre de 2007.

2008 *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. 26 y 27 de junio.

2010 "Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad". Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Buenos Aires. Consulta: 14 de mayo de 2013.

<http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/BasesEstrategialberoamericanaInteroperabilidad.pdf>

Reilly, K. y R. Echeverría

2003 "El papel del ciudadano y de las OSC en el e- Gobierno. Un estudio de gobierno electrónico en ocho países de América Latina y el Caribe". Monitor de políticas TIC y derechos en internet en América Latina y el Caribe. <<http://lac.derechos.apc.org/investigacion/e-gobierno.pdf>>. [Consulta: 22 de Agosto de 2014].

FLEURY, Sonia

2002 "*Reforma del Estado*" Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Consulta: 15 de abril de 2014. <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/ReformadelEstado.pdf>>

GASCO, Mila

2011 “Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, 2011, N°49, pp.1-10. Consulta: 12 de abril de 2014. <<http://itemsweb.esade.edu/idgp/Gasco.pdf>>

GASCÓ Mila; YSA Tanyko y FERNANDEZ Charlotte

2012 “Variables clave en la gestión estratégica de un modelo de interoperabilidad: ¿Decisiones políticas o cooptación tecnológica?” Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena. Consulta: 12 de abril de 2014.
<<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/gascoher.pdf>>

GASCÓ, Mila; CRIADO, Ignacio y JIMENEZ, Carlos E.

2011 “Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro”. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, 2011, N° 50, pp. 1-33. Consulta: 14 de mayo de 2013. <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011/Criado.pdf>>

IRIARTE AHÓN, Erick

2013 *Acceso a la Información Pública y Gobierno electrónico: ¿mecanismo de rendición de cuentas o tecnificación de la burocracia*. Tesis. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

KUMAR, Das y Mahapatra KUMAR

2012 “Addressing the Influencing Factors for Interoperability in a Global Domain”. IOSR Journal of Computer Engineering. Volumen 7, N°2, pp.41-48. Consulta: 12 de julio de 2014. <<http://www.iosrjournals.org/iosr-jce/papers/Vol7-Issue2/G0724148.pdf>>

LAHERA, Eugenio

2004 “Política y políticas públicas”. *Serie políticas sociales. Santiago de Chile, 2004, N° 95*
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1>

Organización de los Estados Americanos

2011 *Curso en línea: “Introducción a la Formulación de Estrategias del Gobierno Electrónico”, Edición No. 53*. Material de enseñanza. Washington: 10 de Julio de 2014.

<https://courses.oas.org/index.php>

2013 *Curso en línea: “Interoperabilidad y Procesos Públicos Interinstitucionales”, Edición No. 09*.

Material de enseñanza. Washington: 12 de agosto de 2014.

<https://courses.oas.org/index.php>

ORTEGÓN Quiñones, Edgar

- 2008 Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Quiñones. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos. 2008. 332 p. – Il. – (Serie ciencia y tecnología; No. 168)

Pando Diego

- 2010 “Restricciones político-institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en América Latina”. Revista Venezolana de Gestión Pública. Venezuela, año 1 Número 1, pp.35-62. Consulta: 14 de junio de 2014. <<http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/gestionpublica/issue/view/81/showToc>>

PERES, Wilson y HILBERT, Martin

- 2009 “Gobierno”. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe Desarrollo de las Tecnologías y Tecnologías para el desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 241-271. Consulta: 20 de mayo de 2014.

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2537/S0900902_es.pdf?sequence=1>

Piana, Ricardo Sebastián

- 2009 *Curso iberoamericano de gobierno electrónico: estrategias para la implementación de la carta iberoamericana de gobierno electrónico*. Material de enseñanza. 3 de mayo de 2012.

<<https://tele.inap.gov.ar/cige/>>

Poggi, Eduardo

- 2008 Modelos de Madurez para la Interoperabilidad”. Monografía presentada en el 2° SIE / 37° JAIIO 2008, Santa Fe, Argentina, Septiembre de 2008. (2° Premio Nacional de Gobierno Electrónico)

Reilly, K. y R. Echeverría

- 2003 “El papel del ciudadano y de las OSC en el e- Gobierno. Un estudio de gobierno electrónico en ocho países de América Latina y el Caribe”. Monitor de políticas TIC y derechos en internet en América Latina y el Caribe. <<http://lac.derechos.apc.org/investigacion/e-gobierno.pdf> >. [Consulta: 22 de Agosto de 2014].

REPETTO, Fabian

- 2010 los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en américa latina

SALCEDO, Roberto

- 2011 "Evaluación de políticas públicas" En SALCEDO, Roberto (compilador). Evaluación de políticas públicas. México, DF: siglo XXI, editores, pp. 17-51.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne y VARONNE, Frederic

- 2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Primera edición. Barcelona: Editorial Ariel, S. A. Consulta: 20 de agosto de 2014.

<https://www.academia.edu/234911/An%C3%A1lisis_y_gesti%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es
->

SUBIRATS, Joan

- 2014 *Conferencia Las políticas públicas en el cambio de época. Retos y oportunidades para el análisis y la gestión* [videograbación]. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 21 de agosto de 2014.

<<http://bit.ly/1rdiNqx>>

Porrúa Vigón , Miguel Ángel

- 2004 Gobierno electrónico: conceptos y avances. Consulta: 25 de abril de 2013.

<<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0047345>>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS (PCM)

- 2001 Ley de Procedimiento Administrativo General

- 2004 Perú: situación de las tecnologías de información y comunicaciones

<http://www.ongei.gob.pe/publica/METODOLOGIAS/5168.pdf>

- 2006 Resolución Ministerial N° 274- 2006-PCM. *Aprueban la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico*. 25 de julio.

- 2007 Decreto Supremo N° 063-2007-PCM. Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM,

- 2007 Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.

- 2008 Resolución Ministerial N° 381-2008-PCM. *Aprueban Lineamientos y Mecanismos para Implementar la Interconexión de Equipos de Procesamiento Electrónico de Información entre las Entidades del Estado*. 13

de noviembre.

2011 Decreto Supremo N° 083-2011-PCM. *Crean Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE*. 21 de octubre.

Decreto Legislativo N° 1029

SALSEDO, Roberto

2011 Evaluación de Políticas Públicas.

Telefónica del Perú

2002 La Sociedad de la información en el Perú. Presente y perspectivas 2003 – 2005. Lima.

Yrivarren, J

2011 Gobierno Electrónico. Análisis de los conceptos de tecnología, comodidad y democracia. Lima: UPC.



Anexos

Anexo 1: Lista de entrevistados

N°	Nombre	Tipo	Profesión	Cargo	Oficina	Fecha	Hora	CI	Audio
1	Carlos Arias Ramos	Técnico	Ingeniero informático	Analista de Sistemas	ONGEI	02-09-14	9:00	SI	NO
2	Cesar Vilchez Inga	Técnico	Ingeniero de Sistemas	Responsable PIDE	ONGEI	19-09-14	15:00	SI	SI
3	José Luis Bugarin	Técnico	Ingeniero de Sistemas	Técnico PIDE	ONGEI	14-10-14	19:00	SI	SI
4	Cesar León Pereira	Técnico	Ingeniero Geógrafo	Responsable de IDEP	ONGEI	15-10-14	15:00	SI	SI
5	Rafael Parra Erkel	Dirección ONGEI	Ingeniero Civil	Jefe de ONGEI 2003-2005 Actual: Gerente de Convenios Reniec	ONGEI	20-11-14	12:00	SI	SI
6	Carlos Espinoza Alegría	Dirección ONGEI	Economista-Matemático	Jefe de ONGEI Feb-Jul 2009	ONGEI	27-10-14	15:00	SI	SI
7	Jaime Honores	Dirección ONGEI	Ingeniero de Computación y Sistemas	Jefe de ONGEI Agosto 2009 Setiembre 2011	ONGEI	07-09-14	19:00	SI	SI

N°	Nombre	Tipo	Profesión	Cargo	Oficina	Fecha	Hora	CI	Audio
8	Carlos Cabrera	Dirección ONGEI	Ingeniero	Jefe de ONGEI	ONGEI	21-10-2014	19:00	SI	SI
9	Fernando Veliz Fazzio	Especialista	Abogado	Consultor	Consultor independiente	29-10-2014	14:00	SI	NO
10	Erick Iriarte Ahón	Especialista	Abogado	CEO	Estudio Iriarte y Asociados	07-10-2014	18:00	SI	SI
11	Daniel Llanos	Especialista	Ingeniero de	Profesional especializado	SUNAT	29-10-2014	18:00	NO	SI
12	Carlos Huamán	Especialista	Economista	Consultor	DN Consultores	31-10-2014	18:00	SI	SI
13	Flavio Rodríguez	Especialista	Economista	Asesor en tecnología RENIEC	RENIEC	17-10-2014	12:00	SI	SI
14	Pedro Alfredo Astudillo Paredes	Especialista	Consultor	Responsable Línea Estratégica TIC	Consejo Nacional de la Competitividad Ministerio de Economía y Finanzas	12-11-2014	9:00	SI	NO
15	Carlos Castro Silvestre	Especialista	Economista	Consultor	Consultor	24-11-2014	15:00	Si	No
16	Juan Carlos Pasco	Especialista	Consultor	Consultor	Consultor	24-11-2014	12:00	Si	Si



Anexo 2: Consentimiento informado

PROTOCOLO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPANTES

Este protocolo busca brindarle información clara sobre la propuesta de investigación titulada La implementación de la política de interoperabilidad en el Estado peruano en el periodo 2008 – 2012, que yo Cristian Mesa Torre estoy realizando como parte de mi tesis de maestría en la Pontificia Universidad Católica del Perú. El objetivo de este estudio es Identificar las condiciones necesarias para establecer mecanismos de coordinación adecuados para implementar la Política de Interoperabilidad del Estado.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una entrevista, lo que le tomará aproximadamente 30 minutos de su tiempo. La conversación podrá ser grabada, solo si usted lo autoriza, en caso contrario se tomará nota de sus respuestas. La entrevista se graba con el objetivo transcribir las ideas.

Su participación en este estudio es voluntaria. La información que se recoja será estrictamente confidencial y no se podrá utilizar para ningún otro propósito que no esté contemplado en esta investigación.

Las entrevistas pueden ser anónimas si es que usted decide que su nombre no figure en el informe de la tesis, si usted decide que sean anónimas se le asignará un seudónimo. En caso, contrario, si usted decide que su nombre si figure en el informe de tesis se citará su nombre. Esto será posible sólo si usted lo autoriza.

Si en el transcurso de la entrevista usted tuviera alguna duda con relación al estudio, usted es libre de formular las preguntas que considere necesarias. Además, usted puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómoda/o frente a alguna de las preguntas, por favor, hágamelo saber y puede abstenerse de responder.

Muchas gracias por su participación.

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, Juan Carlos Pasco Herrera doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, () autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>Juan Carlos Pasco Herrera</u>		<u>24/11/14</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

<u>Cristian Chesá Torre</u>		<u>24/11/14</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

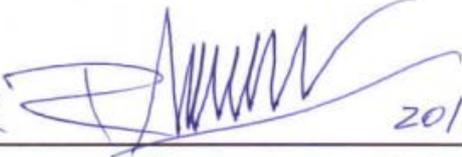
CONSENTIMIENTO INFORMADO

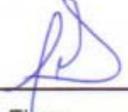
Yo, Rafael Parra Erkel doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, (Si) autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

Rafael Parra Erkel  20/11/2014
 Nombre completo del (de la) participante Firma Fecha

CRISTIAN MESA TORRE  20/11/2014
 Nombre del Investigador responsable Firma Fecha


 MCMXVII

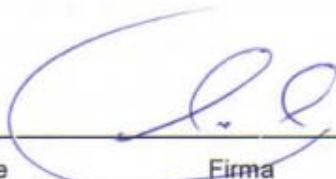
CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, CARLOS CADENA DELGADO-MEIRA doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, () autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>CARLOS CADENA DELGADO-MEIRA</u>		<u>14-11-2014</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

<u>CRISTIAN MESA TORRE</u>		<u>14-11-2014</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

MCMXVII

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, Ronal Barrientos Deza doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, (si) autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

Ronal Barrientos Deza [Firma] 21-10-2014
Nombre completo del (de la) participante Firma Fecha

Cristian Mesa Torre [Firma] 21-10-2014
Nombre del Investigador responsable Firma Fecha

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, Flavio Rodriguez doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, () autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

		17/10/2014
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

Christian Mesa Torre		17/10/2014
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha



CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, Carlos Aina Ramos doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, () autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>Carlos Aina Ramos</u>	<u></u>	<u>02/09/2014</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

<u>Christian Oseja Torre</u>	<u></u>	<u>02/09/2014</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, JOSE LUIS BUGARIN PECHÉ doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, (Si) autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>JOSE LUIS BUGARIN PECHÉ</u>		<u>14-10-2014</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

<u>Cristian Mesa Torre</u>		<u>14-10-2014</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, Erick A. IZARTE ANDU doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, (S) autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>ERICK AMERICO IZARTE ANDU</u>		<u>07.10.2014</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

<u>Cristian Mesa Torre</u>		<u>07.10.2014</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha



CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, Carlos Espinoza Alegria doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, () autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

CARLOS ALFREDO ESPINOZA ALEGRIA [Firma] 27.10.14
Nombre completo del (de la) participante Firma Fecha

CRISTIAN MESA TORRE [Firma] 27-10-14
Nombre del Investigador responsable Firma Fecha



CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, Fernando Veliz F93310 doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, (SI) autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>Fernando Francisco Veliz F93310</u>		<u>29/10/2014.</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

<u>Cristian Oscar Torre</u>		<u>29/10/14</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, Pedro Alfredo Astudillo PAREDES doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, (SI) autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>Pedro Alfredo Astudillo PAREDES</u>	<u>[Firma]</u>	<u>12/11/2014</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

<u>CRISTIAN CESAR TORRE</u>	<u>[Firma]</u>	<u>12/11/14</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, CARLH HUAMÁN TONECICH doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, (SÍ) autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>CARLH HUAMÁN TONECICH</u>		<u>31-OCT-2014</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha
<u>Cristian Mesa Torre</u>		<u>31-oct-14</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha



CONSENTIMIENTO INFORMADO

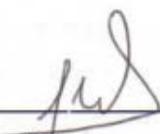
Yo, JORGE DANIEL LLONOS PANDURO doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, (NO) autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>JORGE DANIEL LLONOS PANDURO</u>	<u></u>	<u>29/10/2014</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

<u>CRISTIAN MESA TORRE</u>	<u></u>	<u>29/10/14</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

CONSENTIMIENTO INFORMADO

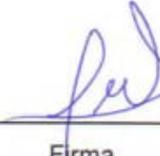
Yo, César G. León Pereira doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, (SI) autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>César Enrique León Pereira</u>		<u>15/10/14</u>
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

<u>Cristian Mesa Torre</u>		<u>15/10/14</u>
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, Cesar Vilchez doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente. He tenido la oportunidad de hacer preguntas sobre el estudio.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo en dar la entrevista solicitada. Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Yo, () autorizó que mi nombre sea consignado en el informe.

<u>Cesar Vilchez</u>	<u></u>	
Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha

_____	_____	_____
Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha

