

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



**Modelando el e-gov: factores que explican la evolución
del diseño de la política de gobierno electrónico del
Perú desde inicios del siglo XXI**

Tesis para optar el título de Licenciado en Ciencia Política y
Gobierno, que presenta:

Francisco Manuel Narrea Laura

Asesora:

Liliana del Carmen La Rosa Huertas

2017

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	i
INTRODUCCIÓN	ii
PRIMER CAPÍTULO: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DEL CASO	7
1.1. Gobierno electrónico y sociedad de la información: conceptos e ideas generales.....	7
1.1.1. Modelo de Madurez de Layne y Lee	9
1.1.2. La fase de diseño de una política pública	14
1.2. Factores de análisis	16
1.2.1. El condicionamiento internacional	16
1.2.2. La anticipación interna.....	22
1.2.3. El desarrollo de capacidades burocráticas.....	23
SEGUNDO CAPÍTULO: EL CASO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO	25
2.1. ¿Cómo está compuesta la política de gobierno electrónico hoy?	27
2.2. Los actores vinculados al proceso de diseño de la política de gobierno electrónico.	29
2.2.1. Ente rector: Presidencia del Consejo de Ministros y la ONGEI.....	32
2.2.2. Otros Ministerios.....	34
2.3. Los orígenes de la política de gobierno electrónico en el Estado Peruano.	35

2.4. Los componentes centrales del proceso.	38
2.4.1. Institucionalizando la rectoría de la PCM en materia de gobierno electrónico.	38
2.4.2. Generando el marco legal-institucional que facilite la articulación y la interoperatividad.	44
2.4.3. Presentando los primeros avances y recibiendo el apoyo de la cooperación para consolidar el proceso.	47
2.4.4. Generando los instrumentos de política que enmarcan el curso de acción estatal.	50
TERCER CAPÍTULO: ANÁLISIS DEL CASO	52
3.1. Condicionamiento internacional	52
3.2. Anticipación interna	55
3.3. Desarrollo de capacidades burocráticas.	58
CONCLUSIONES	62
BIBLIOGRAFÍA	66
ANEXOS	70

RESUMEN EJECUTIVO

Los instrumentos de gobierno electrónico se han convertido hoy en herramientas claves en la gestión pública debido a que ¿gracias a los avances tecnológicos- facilitan la forma en cómo se brindan los servicios públicos, en términos de practicidad en su uso, acceso y optimización del tiempo; asimismo, son un importante instrumento en la construcción de gobernanza. Durante los noventa, se generaron una serie de herramientas de gestión electrónica para el sector público en el Perú; sin embargo, no respondían a una política pública orientada a la promoción del uso de las TICs para brindar servicios más ágiles al ciudadano. Recién en los últimos años se ha logrado desarrollar lineamientos de política que orienten el uso de las TICs de manera articulada, aunque poco se conoce del proceso de diseño de la política de gobierno electrónico vigente. Entonces, cabe preguntarse: ¿qué factores explican la evolución de la política de gobierno electrónico en el Perú desde el año 2003 hasta el 2013? Esta investigación realiza un estudio de caso en el periodo señalado, en el que se requirió la entrevista de una serie de actores involucrados y la revisión exhaustiva de documentos oficiales y académicos sobre el tema. Esta investigación comprueba que la evolución de la política de gobierno electrónico parte de la desarticulación, ante lo cual se presentan dos opciones: la que mantiene el statu quo, liderada por quienes ya contaban con sus propias iniciativas; y la propuesta de mayor articulación bajo la directriz de un ente rector, bajo el liderazgo de la PCM. Se puede afirmar que la segunda opción se impuso debido a tres factores: (1) el condicionamiento internacional, a través del mecanismo de transferencia de políticas en un escenario favorable; (2) la existencia de emprendedores de política que se proyectaron a escenarios futuros, buscando generar institucionalidad para que de manera organizada se generen nuevas herramientas de e-gov, y (3) finalmente, por la baja capacidad del Estado para contar con recursos humanos adecuados para contribuir en el proceso, lo que hizo que la evolución hacia el panorama deseado sea discontinua.

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los noventa, en el Perú, existían una serie de herramientas de gestión electrónica para el sector público. Sin embargo, no respondían a una política pública orientada a la promoción del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's) en la gestión de servicios ofrecidos al ciudadano. Durante el gobierno de Alejandro Toledo, se declaró al Estado Peruano en proceso de modernización y, de este modo, se fueron creando un conjunto de instrumentos como el Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú y la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico- Estos fueron los primeros pasos en el diseño de una Política Nacional de Gobierno Electrónico, que recién se hizo efectiva el 2013.

El proceso de Modernización del Estado iniciado muchos años atrás, abarca procesos de descentralización, desarrollo de capacidades, reestructuración del Estado; no obstante, el fin último de este gran proceso es más trascendente que lograr eficiencia en la asignación de recursos: servir bien a los ciudadanos. En este sentido, se han venido generando cambios significativos: Se busca pasar de un Estado disgregado y desarticulado, con trámites engorrosos a uno que sea más accesible, amigable, eficiente y articulado para el beneficio de ciudadanos y empresas.

Los instrumentos de gobierno electrónico se han convertido en herramientas claves en la gestión pública de cualquier país debido a que –gracias a los avances tecnológicos- facilitan la forma en cómo se brindan los servicios públicos, en términos de practicidad en su uso, acceso y optimización del tiempo; asimismo, son un importante instrumento en la construcción de gobernanza. En el Perú, se han realizado esfuerzos de implementación de instrumentos y herramientas de gobierno electrónico desde inicios del siglo XXI gracias al apoyo de organismos internacionales como el BID, así como se vienen proponiendo reformas a partir de exigencias de la OCDE en el marco de la adhesión del país a esta instancia en los últimos años.

Estudiar el cómo una alternativa de política se convierte en un diseño de políticas a través de la interacción de los actores, la influencia de agentes externos al aparato estatal y otras variables que dan forma al curso de acción estatal resulta muy relevante para entender cómo el Estado y sus decisores lidian con las decisiones asumidas y cuánto de lo pensado se puede realmente hacer. En el caso del gobierno electrónico, se ha evidenciado que definir de forma imprecisa el problema público ha generado dificultades para la aplicación de estrategias y la definición de líneas de acción que puedan ser aceptadas por la mayoría de actores involucrados.

En nuestro país, suele considerarse el proceso de modernización del Estado en el marco de su reforma como un contexto importante para la agendación de políticas. Existen las investigaciones de Alza (2012) que, en su estudio sobre la evolución de la política de servicio civil de nuestro país, encuentra que la modernización dentro del estado peruano es un factor de fuerte presencia en la reforma del servicio civil dentro del aparato público o la tesis de María Esther Melgar (2013) que habla de la relación de la reforma del sistema portuario y la reforma del Estado. Si bien existe mucha producción académica respecto a procesos de modernización y su influencia, suele ser visto en la mayoría de casos como una política pública más que un proceso.

Los estudios de gobierno electrónico comienzan a tener mayor visibilidad a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI y, en general, suelen estar vinculados a los procesos de reforma organizacional y administrativa de los Estados. Por ejemplo, desde su vínculo con las políticas públicas, existen referencias directas como las de Eugenio Rivera (2003), que habla sobre cómo el gobierno electrónico se inserta en la dinámica de las economías emergentes que se encuentran en procesos de reforma estatal o el estudio de Edgar Rincón y Ramiro Cubillos (2004) que explora los detalles del gobierno electrónico como parte de la reforma administrativa de los Estados.

Cabe destacar el avance de la investigación en la relación gobierno electrónico - políticas públicas. Está, por ejemplo, la tesis de Erick Iriarte (2013) sobre

aplicaciones del gobierno electrónico desde la interacción del Estado y los ciudadanos o la tesis de Yessenia Campos (2013) que realiza un estudio de caso sobre la modernización de los Registros Públicos como parte de una política de utilización de tecnologías de información. Este último caso resulta ser interesante porque hace uso de la metodología que busca utilizar la presente tesis pero no llega a explorar a la política pública como una consecuencia, sino como parte de una evolución institucional.

El nacimiento formal de la Política de Gobierno Electrónico pone al descubierto un curso de acción aparentemente institucionalizado que está basado en la relación Estado – ciudadano, pues este último pasa a ser el centro de atención en el diseño de la política pública. Asimismo, supone la culminación de un proceso previo de permanente definición, establecimiento de una rectoría institucionalizada del tema y la generación de un marco jurídico-institucional mínimo, en el cual participan muchos actores involucrados al tema de la reforma del Estado de alguna manera y con distintas capacidades de incidencia. A raíz de esto, nos planteamos la siguiente pregunta: ¿Qué factores explican la evolución diseño de la política de gobierno electrónico en el Perú desde el año 2003 hasta el 2013?

En este sentido, la investigación busca responder a la pregunta sobre ¿cómo se adoptan políticas públicas desde la influencia de organismos internacionales? ¿Cuál el rol de ciertos emprendedores de política que se adelantaron al proyectar la necesidad de generar institucionalidad en materia de gobierno electrónico? ¿Cuál es el rol de las capacidades burocráticas del órgano rector en materia de gobierno electrónico en la evolución de esta política? Por ello, se analiza el caso de la política de gobierno electrónico peruana, con los objetivos de conocer cómo se realizó el proceso de transferencia de la política de gobierno electrónico en el Perú desde organismos internacionales, qué enfoques o experiencias fueron tomadas en cuenta o influyeron para la transferencia y de qué modo el Estado Peruano terminó incorporando nuevas ideas y herramientas al diseño de la política hasta hoy. Esto último se logrará a través de la identificación los factores principales

que explican el diseño de la política de gobierno electrónico en el Perú desde inicios del siglo XXI, mediante el análisis de la dinámica de actores, la configuración del problema público y la coyuntura internacional.

La investigación parte con la idea de que la evolución del diseño de la Política de Gobierno Electrónico se caracteriza por ser inicialmente un proceso desarticulado y con amplia autonomía de los actores involucrados en el uso de TIC's en el Estado y, posteriormente, una etapa de mayor articulación y coordinación en torno a un ente rector que va consolidándose y delimitando sus prerrogativas. Este cambio se explica por la presencia de influencia internacional (ya sea por agentes de cooperación y habilitación de espacios de intercambio de técnico y de experiencias) que deriva en la transferencia de determinados elementos en la política. También cumple un rol importante la anticipación interna de ciertos emprendedores de política que tuvieron la visión a futuro de que ciertas reformas iban a ser necesarias.

Finalmente, el continuo desarrollo de las capacidades burocráticas de la ONGEI permitió que esta entidad vaya empoderándose más y ratificándose como el conductor de este proceso. El periodo considerado para el análisis empieza el 2003, momento que se crea la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI) y culmina el 2013, momento en que se genera la herramienta más importante que explicita el curso de acción estatal en esta materia: La Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017. En este período se evidencia la institucionalización de este ámbito de acción estatal, así como las dificultades del ente a cargo para tratar de consolidar su línea de trabajo.

La creación de la ONGEI representa la primera estructura institucional, dentro del gobierno central, que se encargará exclusivamente de la promoción del gobierno electrónico en la totalidad del aparato estatal, un avance que ante no se había dado. Asimismo, la creación de la ONGEI representa el planteamiento de una opción distinta al cómo se venía implementando el gobierno electrónico en el país, pasando de un modelo desarticulado y desorganizado por el gran

número de actores involucrado, a uno articulado en torno a este ente rector. Por ello, el año 2013 representa la consolidación de esta opción, ya que se genera la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013 – 2017.

PRIMER CAPÍTULO: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DEL CASO

1.1. Gobierno electrónico y sociedad de la información: conceptos e ideas generales

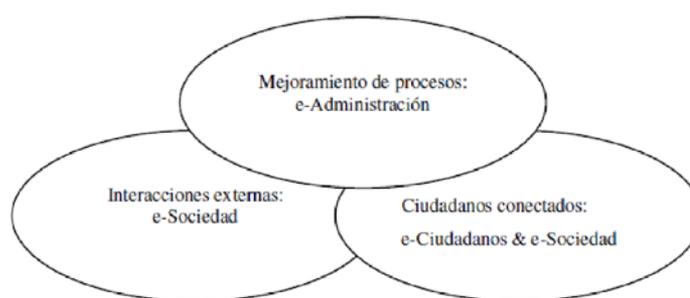
El siglo XXI ha presenciado grandes transformaciones en la estructura social de gran parte del mundo. El desarrollo tecnológico ha generado que las tecnologías faciliten la constante creación, manipulación y transferencia de información a velocidades nunca antes vistas. Esta nueva realidad social es llamada la “sociedad de la información”, la cual plantea nuevas exigencias y posibilidades de cambio mediante la aplicación de nuevas tecnologías e innovación. Como afirma Manuel Castells, la sociedad de la información, se construye sobre un cambio en el paradigma de producción, el cual se basa en el procesamiento de información, la generación de conocimiento y el uso de las nuevas tecnologías de la información (TIC's) (Castells, 2002). Asimismo, la sociedad de la información contempla la incorporación de las economías nacionales a un sistema de interdependencia que acentúa la desigualdad y en la que las tecnologías han integrado al planeta en redes globales y en una economía informacional que acelera el proceso de globalización. (Castells, 1999).

Es ante este nuevo paradigma postindustrial, que surge el gobierno electrónico como una respuesta a las exigencias del nuevo entorno. El gobierno electrónico es definido como la adopción de las TICs en las estructuras de la administración pública como canales que se conectan y que interactúan con organizaciones y personas a través de webs, correos electrónicos, aplicativos móviles, intranet, extranet, etc. (Criado y Ramilo, 2001). Un concepto similar es establecido por la Organización de Estados Americanos – OEA que incluye, además, el objetivo del uso de la tecnología por parte del gobierno: mejorar cualitativamente los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar

sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana” (OEA, 2006).

El uso de tecnologías en el gobierno sirve hoy como una nueva forma de legitimidad ante los ciudadanos (Ramírez, 2013: 70). En el contexto de gobiernos democráticos, a diferencia de lo que sucedía en el paradigma burocrático, la administración pública hoy cuenta con nuevas posibilidades para interactuar de forma más abierta y eficaz, tomando en cuenta las nuevas formas, instrumentos y valores asociados al paradigma tecnológico (Chun et al., 2010). Sin embargo, el uso de tecnologías para el gobierno no debe ser entendido como una unidad, sino como un conjunto de elementos o sectores que atienden diversos tipos de necesidades (Ruelas y Pérez, 2006). Heeks (2002) identificó cuatro sectores básicos del gobierno electrónico o e-gobierno: e-administración (procesos internos de gobierno), e-ciudadanos (comunicación con ciudadanos), e-servicios (calidad de servicio) y e-sociedad (interacciones con empresas y sociedad civil).

Gráfico N° 1: Sectores del gobierno electrónico (Heeks, 2002)



Fuente: Ruelas y Perez, 2006.

Existen, además, modelos explicativos que han sido promovidos por gobiernos y académicos para tratar de predecir la forma en cómo puede darse la evolución del e-gobierno como práctica gubernamental, es decir, buscan describir el crecimiento del gobierno electrónico, identificando etapas y

momentos. Éstos incorporan elementos de análisis como la estrategia, los factores personales/individuales, los procesos y el avance tecnológicos, los planes de acción gubernamental relacionados, entre otros. En el libro “E-government in Asia”, Yong (2003) describe 4 modelos: Del Deloitte Research, que cuenta con 6 fases; de Elmargamid y Mclver, con 4 fases; el de Layne y Lee, con 4 fases; y, el de Watson y Mundy, con 3 fases.

Cuadro N° 1: Modelos de desarrollo de e-gobierno.

Modelo	F1	F2	F3	F4	F5	F6
Deloitte Research	Diseminación	Transacciones oficiales bidireccionales	Portales multi-propósito	Personalización de portal	Clustering de servicios	Integración completa
Elmargamid y Mclver	Comunicación en un sentido	Comunicación bi-direccional	Transacciones complejas	Integración a través de gobierno		
Layne y Lee	Catálogo	Transacción	Integración vertical	Integración horizontal		
Watson y Mundy	Iniciación	Infusión	Adecuación			

Fuente: Yong (2003) p. 17.

El modelo a considerarse en la investigación será el de Layne y Lee, debido a que éste considera, frente a los demás, la incorporación de elementos exógenos (sean de otros cuerpos estatales o fuera del aparato estatal en sí) dentro de su esquema de crecimiento, sobre todo cuando se busca implementar medidas de integración vertical y horizontal. Además, este modelo se asemeja en mayor grado a la forma en cómo se ha venido implementando el gobierno electrónico en el país.

1.1.1. Modelo de Madurez de Layne y Lee

El modelo de Madurez de Layne y Lee establece que existe una catalogación del proceso de construcción de un gobierno electrónico a partir de dos criterios: la complejidad tecnológica-organizativa y los niveles de integración. La complejidad tecnológica sería una variable de carácter vertical, que va desde lo

simple hasta lo complejo, mientras que la integración es una variable horizontal que da desde lo disperso hasta lo integrado completamente (Layne y Lee, 2001):

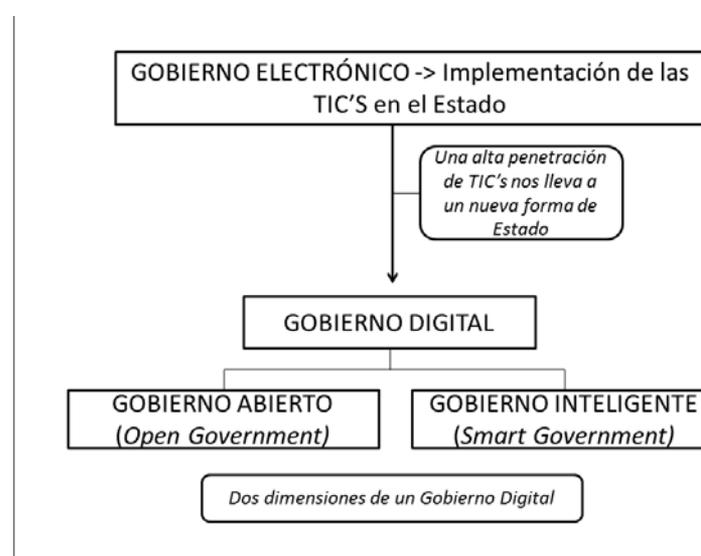
- 1) **La catalogación:** En esta primera etapa, se crea el “sitio web del Estado” como respuesta a las exigencias de los empresarios, ciudadanos y burócratas con conocimiento tecnológico. Estos actores están interesados en recibir información sobre la actividad estatal. Esta primera etapa presenta una baja complejidad y un amplio nivel de dispersión; asimismo, el gobierno no posee experiencia en la incorporación de las TICs por lo que su proyecto será básico. Esta etapa da prioridad a la relación Estado – Estado y a una relación offline con el ciudadano. Los ciudadanos pueden acceder a información, pero sin posibilidad de interactuar, siendo generalmente receptores. No obstante, satisfacen sus exigencias de acceso a información sobre las políticas o actividades del gobierno, la ubicación y disponibilidad de servicios públicos, trámites, y demás información que reducen la carga laboral del personal estatal de primera línea.
- 2) **Etapa transaccional:** es la evolución de los sitios gubernamentales a una mayor interacción con el ciudadano que no solo desea informarse, sino también quiere participar interactivamente. Es la etapa que permite el acceso a ciertos servicios y que reduce el papeleo y la burocracia a través del uso de formularios, generando mayor eficiencia tanto en los ciudadanos como en el Estado. Esta etapa replantea la relación con el Estado, ya que se puede acceder a él en cualquier momento sin la necesidad de dedicar horas en viajar a una oficina. De esta manera, la relación entre ciudadano y Estado, a diferencia de la catalogación, es de dos direcciones, recíproca y no sólo basada en transacciones, sino también en comunicación con agentes del gobierno mediante consultas ciudadanas, foros, etc.

- 3) **Integración vertical:** en esta etapa, se busca conectar los sistemas de información con los de otras organizaciones de gobierno, permitiendo operaciones entre sí. Los cambios que plantea la sociedad de la información como el comercio electrónico dirigen a una re conceptualización de los servicios del gobierno. En este sentido, en lugar de buscar solamente la digitalización y automatización de procesos, se busca la transformación de los servicios públicos. Al aumentar los servicios online, las exigencias de la ciudadanía y empresariado aumentan. En la etapa transaccional, los sistemas de interacción eran focales y desarticulados. En esta etapa, vemos una articulación de estos sistemas, no obstante, es la integración vertical (entre distintos niveles de gobierno como el local, regional o nacional) la que sucede antes que la horizontal (la cual consiste en la articulación de funciones entre entidades del mismo nivel de gobierno), pues la articulación funcional es más difícil y requiere un grado mayor de desarrollo en el uso de las TICs. Es así que, en este nivel, se articulan sistemas de transaccionales de las agencias con sus homólogos de nivel local regional o nacional. De este modo, por ejemplo, la información producida por la interacción entre agencias locales y ciudadanos, se compartirá con las agencias homólogas de nivel regional y nacional.
- 4) **Integración horizontal:** Es el máximo nivel de desarrollo del gobierno electrónico y consiste en la integración total de la información tanto a nivel vertical como horizontal (integración funcional entre entidades de un mismo nivel de gobierno) de los sistemas de transacción, con acceso de algún modo universal a los servicios y permitiendo el acceso a ellos de forma tanto transversal e intersectorial. Por ejemplo, una agencia que obtenga información mediante transacciones con ciudadanos o empresas, comparte la información en una base de datos que conecta a esta con otras agencias con funciones distintas, facilitando su trabajo conecta a esta con otras agencias con funciones distintas, facilitando su trabajo.

El gobierno electrónico es entonces el nombre que se le da a la aplicación de las TIC's en la administración pública. Al superar las 4 fases del modelo de madurez, entramos a un Gobierno Digital, aquel que se caracteriza por una completa penetración de las TIC's en los procesos de la administración pública, generación de gobernanza, toma de decisiones, etc. No obstante, existen dos categorías utilizadas para identificar a aquellos dimensiones que caracterizan a los modelos de Estado que surgen a raíz de un alto nivel de penetración de las TIC's en el marco del Gobierno Digital: el Gobierno Abierto y el Gobierno Inteligente o Smart Government.

El gobierno abierto, u *Open Government*, viene a ser aquel que incorpora a la sociedad civil en los procesos de construcción y transformación de gobernanza. Para ello se afianza en tres pilares: Transparencia, ya que el gobierno abierto implica la rendición de cuentas del Estado a la ciudadanía a través de una relación directa; la participación, ya que es derecho de la ciudadanía a intervenir en los procesos de política pública; y la colaboración, ya que los distintos actores de la sociedad, tanto de la sociedad civil, sector privado, entre otros, deben colaborar en la formulación de soluciones a los problemas públicos.

Grafico N° 2: Categorías relacionadas a gobierno electrónico.



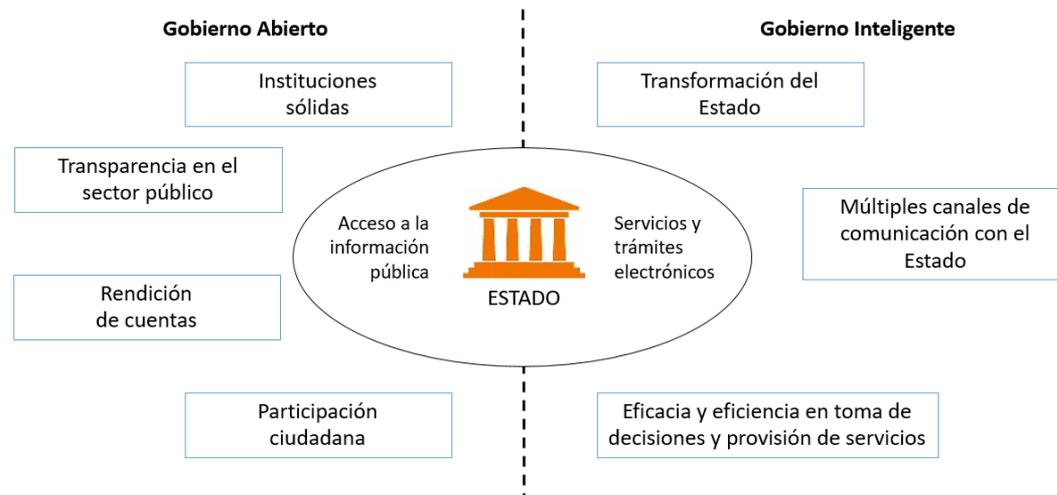
Elaboración propia

El Gobierno inteligente o *Smart government* es aquel que profundiza el uso de las TICs que caracteriza al gobierno abierto, pero hace mayor referencia al manejo de los instrumentos de gestión pública de un modo inteligente (con el uso intensivo de tecnología) para mejorar los procesos de toma de decisiones y servicios públicos. La interoperabilidad es crucial para el logro del gobierno inteligente, siendo esta el desarrollo de la integración vertical y horizontal en el Estado, tanto a nivel de *back office* como *front office*. En este contexto, se generan bases de datos, recopilando información del entorno, para generar tendencias, modelos de proyección respecto a ciertos problemas públicos, plataformas para que esta información esté a disponibilidad de los agentes estatales y poder.

El modelo de gobierno inteligente, afirma Jimenez (2014) debe edificarse a partir de dos condiciones: la interoperabilidad y la innovación abierta. La interoperabilidad es la habilidad de dos o más sistemas/componentes para compartir y utilizar información (IEEE, 1990). Esta característica permite que organizaciones diferentes tanto en sus funciones, procedimientos y fines puedan lograr intercambios fluidos y óptimos a unos fines comunes. Por otro lado, la innovación abierta o *crowdsourcing* puede ser utilizada para la planificación y creación de servicios públicos en colaboración con varias oficinas y participación activa de la ciudadanía a través de consultas masivas, convocatoria de proyectos, plataformas virtuales, etc.

No debe considerarse al gobierno abierto como una fase evolutiva anterior al gobierno inteligente. Ya que el primero apunta más a la dimensión de decisiones políticas, mientras que el segundo hace referencia a una dimensión más técnica para la toma de decisiones, aunque implica necesariamente un acercamiento al ciudadano. Asimismo, podría darse una situación de gobierno abierto en una situación de baja penetración de TICs, pero considerar una situación de gobierno inteligente equivaldría a una tener también cierto desarrollo de gobierno abierto. No obstante, el gobierno electrónico (aplicación de TICs a la gestión) viene a ser requisito fundamental para el segundo.

Gráfico N° 3: Dimensiones del gobierno abierto y el gobierno inteligente.



Elaboración propia.

1.1.2. La fase de diseño de una política pública

El estudio de las políticas públicas suele ser dividido en fases: la agendación, el diseño, la implementación y la evaluación. Estas, pueden verse como un proceso de decisiones: decidir que existe un problema, decidir qué se debe intentar resolver, decidir la mejor manera de proceder, decidir legislar sobre el tema, etc. Asimismo, si bien el proceso no es completamente racional, toda política pública generará una serie de decisiones más o menos relacionadas (Subirats 1992, 41):

En esta línea, los procesos decisionales son vistos como “el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos actores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación...) de manera simultánea. Se ‘burocratizan’ los procesos políticos, se ‘politizan’ los procesos burocráticos, se ‘socializan’ unos y otros”. (Subirats, 1994).

Esta concepción de políticas públicas también implica una serie de cuestiones en torno a la forma en que dichas decisiones son llevadas a cabo. Existen corrientes distintas para explicar la toma de decisiones por parte de los

distintos actores que participan en una política pública; por ejemplo, la teoría de acción racional o la teoría de racionalidad limitada (Simon, 1947; March, 1958), según los cuales, el ser humano posee una racionalidad instrumental, debido a que su capacidad de conocimiento es limitada; por ello, se encuentra imposibilitado de escoger la opción óptima (como *homo economicus* en la teoría de acción racional). Estos autores, a su vez, recalcan la importancia de la información en la toma de decisiones.

Por otro lado, Lindblom, plantea que los modelos racionales le dan mucha autonomía a los decisores en el Estado, asumiendo que tienen cierto control de la situación; sin embargo considera que esto se aleja de la realidad y el modelo de decisión racional no sirve para el análisis de políticas públicas (Lindblom, 1959). El modelo incrementalista de Lindblom nos permite explicar la fase de diseño de una política pública y plantea que hay problemas complejos y que no siempre existe consenso entre los actores; del mismo modo, existen, al interior del Estado, conflictos de competencias, de modo que es imposible elegir la opción óptima, sino que el gestor debe optar por aquellas opciones que provean de ganancias marginales respecto a objetivos y políticas previas (Lindblom, 1959).

En este sentido, el modelo incremental resulta más adecuado que el racional para analizar el proceso de diseño de la Política Nacional de Gobierno Electrónico: Esta política se ha dado de forma particular en nuestro país; ha ido avanzando gradualmente, inicialmente de forma desarticulada y guiada por diversos emprendedores y, posteriormente, articulada y con un ente rector. A diferencia de la secuencialidad que nos plantea el modelo de elección racional, el modelo incremental no considera que la selección de metas valorativas y el análisis de las acciones sean separadas; por el contrario, se dan de manera simultánea (Lindblom, 1959) de modo que se seleccionan valores y decisiones de política al mismo tiempo, centrando el gestor público su atención en los valores marginales o incrementales (Lindblom, 1959). Es así que los medios y fines son elegidos en el mismo momento en este modelo.

En el modelo racional una decisión es correcta si se puede mostrar base empírica de que mejora la situación llevándonos a un óptimo resultado. En el modelo incremental, la mejor decisión es la que lleva al mayor acuerdo político sobre ella y tiene un grado de mejora respecto a la situación actual (valor marginal). La causa de que las decisiones sucedan así, es que las capacidades son limitadas, así como la información de la que se dispone, lo cual termina restringiendo la comparación de alternativas, lo cual reduce su número.(Lindblom, 1959). De este modo, el modelo incremental tiene una perspectiva constructivista que ve como, mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, se alcanzan los objetivos deseados, los cuales también son contingentes y varían con el contexto.

El modelo incremental, a comparación del racional, sigue manteniéndose como el más adecuado para analizar el caso del gobierno electrónico debido a que las decisiones para el diseño –y posterior implementación- están basadas en la necesidad de adecuarse a ciertos estándares o requisitos propuestos externamente a quienes formulan la política (BID, OECD) a través de acuerdos políticos asumidos que complementan (y modifican) el curso que toma, así como sus componentes, enfoques e instrumentos.

1.2. Factores de análisis

La investigación plantea como hipótesis la existencia de tres factores explicativos del cambio de paradigma en la Política Nacional de Gobierno Electrónico, dando el paso de un esquema desarticulado a uno de interoperatividad y gobierno abierto. Estos son: el condicionamiento internacional, la anticipación interna y el desarrollo de capacidades burocráticas.

1.2.1. El condicionamiento internacional

Este factor refiere a que existe un grado de influencia de las acciones, decisiones y mecanismos de colaboración (como la cooperación internacional) de los agentes del orden internacional -sea en escala regional o global-

respecto a los objetivos, las acciones y las decisiones que se ejerzan en un Estado. Los aspectos que destacan en la investigación respecto a cómo se da el condicionamiento internacional en el marco del análisis son tres: desde la influencia que ejercen las acciones cooperación internacional, la construcción de bloques temáticos regionales y la competencia entre Estados.

Desde de la teoría realista de las relaciones internacionales se encuentra que este tipo de aspectos están vinculados a la dinámica misma entre Estados, que están constantemente en contacto para ver la forma de establecer alguna forma de dominación o influencia sobre el otro (Waltz, 1959). Sin embargo, la pregunta que se puede plantear es: ¿Es posible que un actor internacional (organismo o Estado) pueda involucrarse en la política doméstica de un Estado desde el ejercicio de acciones o decisiones en el escenario internacional?

Según Gourevitch (1978), si es posible. Según la teoría que éste plantea, llamada de la segunda imagen invertida, no sólo los actores del orden internacional pueden participar de las dinámicas que establecen las relaciones internacionales, sino también de la política doméstica a través de las mismas acciones –de forma indirecta- que se dan en lo exterior. Las relaciones políticas, económicas y de cooperación entre países o instituciones tienen un grado de influencia importante en la política doméstica, sin que esta situación represente un escenario de pasividad completa de quienes se ven influenciados, sino es un ejercicio de aceptación que parte de un proceso de análisis racional, viendo, entre otras cosas, su propio beneficio.

En esa línea, los factores internacionales (que van desde la firma de un compromiso, hasta el intercambio comercial) influyen en el ciclo de las políticas públicas de un país y, por ende, en el proceso de diseño de ésta.

Es así que para efectos prácticos, Rubio Barceló (2002) distingue entre cuatro categorías que denotan diferentes modos en las que los procesos políticos de un país u organismo supranacional influyen en el ámbito doméstico de otro país: *policy diffusion* (o difusión de políticas), *policy transfer* (o transferencia de

políticas), *policy convergence* (convergencia de políticas) y *policy learning* (aprendizaje de políticas).

El *policy diffusion* se distingue por ser un proceso que promueve una nueva herramienta de política en varias instancias que constituyen cierto ámbito internacional o nacional (sea un organismo supranacional como la OEA o un país en particular). Esta categoría es similar a la de transferencia de políticas, ya que ambas comprenden la absorción de políticas o herramientas de políticas concretas. No obstante, Rubio Barceló esclarece que la difusión de políticas es un proceso más macro que la transferencia de políticas, dado que en esta última la absorción es un proceso guiado por actores (principalmente gubernamentales) en un periodo determinado, mientras que en la difusión la absorción es más sutil y difusa, realizándose de manera gradual y generalmente en coordinación entre países y regiones (Rubio Barceló, 2002). En resumen, en la difusión no hay una intención explícita de absorber ciertas políticas o herramientas de políticas, sino que estas se dan como un contagio entre países o regiones, a diferencia de la transferencia en la que la intención de los actores principales es esencial.

El *policy convergence* se refiere a una situación en la que hay similitud o patrones comunes en los que países o regiones distintos enfrentan un problema, diferenciándose de las dos categorías anteriores en el hecho de que no debe existir necesaria dependencia entre sistemas políticos distintos, sino que basta con que ambos enfrenten problemas similares.

Finalmente, el *policy learning*, hace referencia a un proceso de cambio en el que se replantean los intereses que rigen en un sistema político a raíz de nuevos conocimientos que remodelan los paradigmas que dirigían los modos de enfrentar un problema en un sistema político.

Para efectos de esta investigación, se considera que la transferencia de políticas es la que mejor explica el proceso de adecuación que tiene nuestro país en materia de gobierno electrónico en su aspiración de incorporarse a la OCDE. El Perú se comprometió a implementar el Programa País (creado como

una guía para alcanzar una serie de estándares y prácticas en políticas públicas) y recibió a inicios del 2016 un estudio por parte de la OCDE con recomendaciones a implementar. Este estudio abarca diversos ámbitos como descentralización y coordinación intra-gubernamental, medidas anticorrupción, etc; asimismo, profundiza también en áreas como la simplificación administrativa, transparencia y participación ciudadana, así como en la implementación de servicios en línea (lo que se conoce como gobierno electrónico).

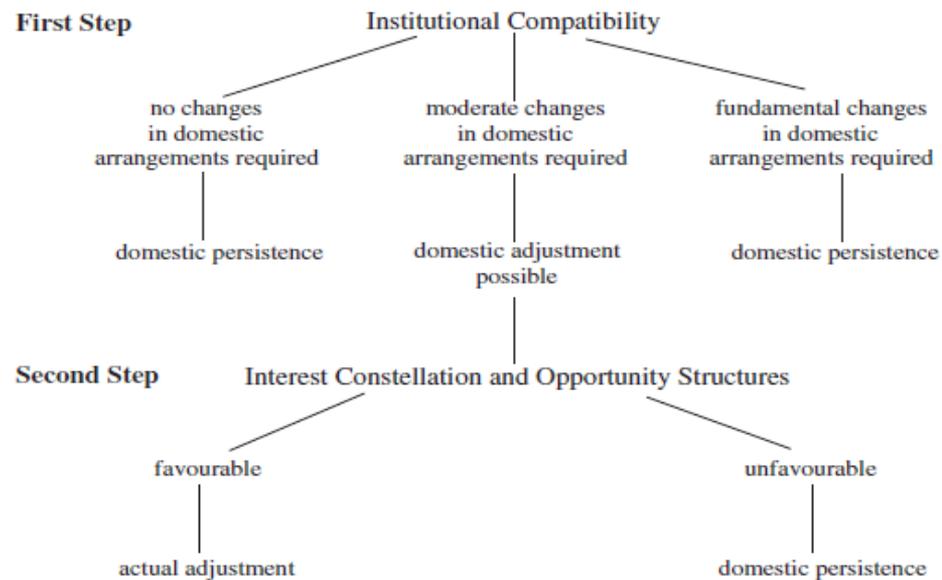
1.2.1.1. La transferencia de políticas

La transferencia de políticas, entendida entonces como la absorción de herramientas de política o políticas concretas por parte de una instancia nacional o internacional se realiza a través de ciertos mecanismos.

Para efectos prácticos, Knill y Lehmkhul (2002) establecen tres mecanismos mediante los cuales puede darse el proceso de transferencia de una instancia supranacional al ámbito doméstico. En su estudio sobre el impacto del nivel europeo en los ámbitos domésticos de los países miembros de la Unión Europea, identificaron los mecanismos de *institutional compliance* (o conformidad institucional), *changing of domestic opportunity structures* (o cambio de la estructura de oportunidades del nivel doméstico, y *framing of domestic belief and expectations* (o enmarcado de las creencias y expectativas domésticas).

El mecanismo de conformidad institucional mide el grado de impacto del nivel internacional en el doméstico a través de dos fases: La primera fase es la de compatibilidad institucional y mide el grado en que los requisitos institucionales del nivel internacional calzan con la configuración institucional doméstica. Sobre la base de cierto grado de compatibilidad, se puede estimar si un cambio doméstico es viable o no. La segunda fase considera los grupos de interés así como las estructuras de oportunidad que configuran el contexto en el cual los intentos por ajuste doméstico se llevan a cabo y determinarán el grado de ajuste o resistencia frente al cambio.

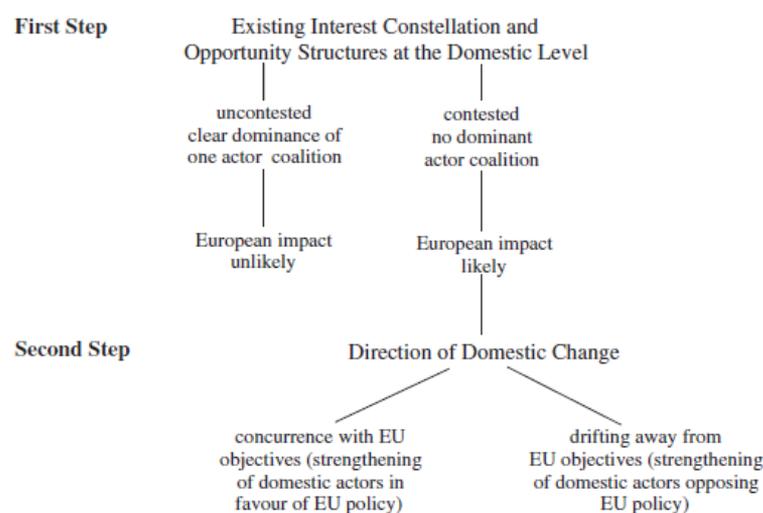
Gráfico N° 4: Conformidad institucional.



Fuente: Knill y Lehmkhul (2002)

El mecanismo de cambio de estructura de oportunidades doméstica considera que las políticas de nivel internacional introducen medidas (como nueva legislación) que termina generando una redistribución del poder y reglas de juego domésticos. Esto deriva en un cambio en la estructura de oportunidades por ejemplo aquellas en las que la regulación comercial cambia y exige más esfuerzo los actores locales. Este mecanismo explica que existen grupos de interés a nivel doméstico que tomarán posicionamiento frente las presiones por cambio. Si existe una coalición dominante, será más difícil realizar cambios significativos; por otro lado, si existen grupos dispersos, será más posible el impacto. En su segunda fase, de no haber coalición dominante, el resultado del posible cambio dependerá de la convergencia de los objetivos de los actores locales con los internacionales.

Gráfico N° 5: Cambio de Estructura de oportunidades.

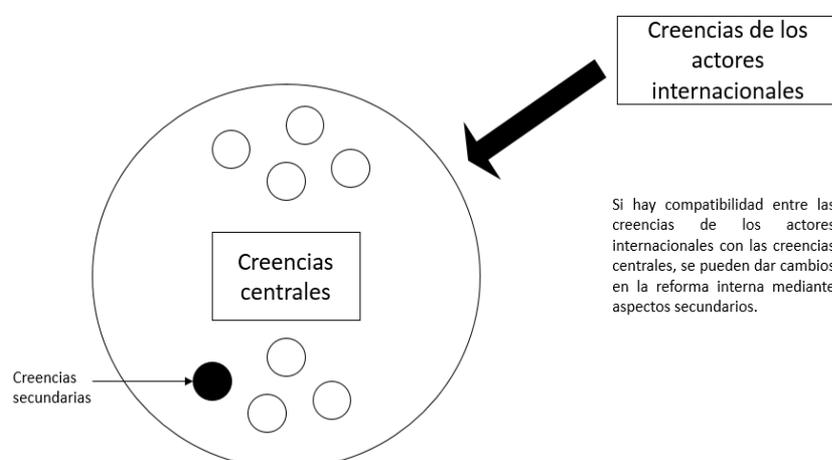


Fuente: Knill y Lehmkhul (2002)

Por otro lado, la transferencia mediante “enmarcado” de las creencias y expectativas domésticas analiza la dimensión subjetiva en que se crean los escenarios que guían el actuar de los actores locales. Es decir, el marco cognitivo que comparten, así como el repertorio simbólico de este. Factores externos como legislación, valores, conocimientos, entre otros, pueden alterar las creencias de los actores domésticos, así como motivarlos para incorporar ajustes.

Asimismo, las ideas desde fuera producen nuevas corrientes de desarrollo locales. Si las creencias de los actores internacionales no coinciden con las del sistema doméstico, pero tampoco chocan con lo que se considera las creencias nucleares de la coalición dominante del nivel doméstico, entonces podrán haber cambios en aspectos secundarios de las políticas domésticas.

Gráfico N° 6: Enmarcado o *framing* de creencias.



Fuente: Fuente: Knill y Lehmkhul (2002)

1.2.2. La anticipación interna

El proceso de diseño de una política pública requiere de un cierto grado de prospectiva, es decir, de visualizar lo que puede suceder en el futuro respecto al proceso decisional que se busca implementar, para que éste sea efectivo y tenga sostenibilidad en el tiempo. En este esquema, se puede tomar prestadas algunas teorías que generalmente están pensadas para el proceso de agendación de políticas públicas pero que funcionan también en esquemas de diseño.

La anticipación interna es una de ellas. Se entiende por anticipación interna como una estrategia o, como lo llama Subirats (2012), un proceso prototípico en el cual los actores que intervienen en alguna de las fases del ciclo de determinada política pública toman decisiones desde el interior del Estado para adelantarse a alguna restricción que pueda suceder en el futuro, que implica generalmente generar aceptación pública y de los políticos respecto a la decisión a tomarse próximamente (Alza, 2014).

Quienes están vinculados permanentemente a estos procesos –innovadores y previsores- son los emprendedores de política, definidos como “agentes

interesados en posicionar un tema en agenda y mover los recursos necesarios para lograrlo, tanto personal como del grupo que representan, así como del Estado” (Alza, 2014: 42). Si se entiende al proceso de agenda como un proceso permanente (Kingdon, 2003), es posible decir que dentro de la fase de diseño de una política pública determinada se puede incorporar no sólo temáticas, sino proyecciones y visiones de futuro que permitan prever situaciones e implementar estrategias precautorias, frente a potenciales riesgos.

1.2.3. El desarrollo de capacidades burocráticas

Una de los factores planteados por la hipótesis de esta investigación plantea que el desarrollo incremental de las capacidades burocráticas de los funcionarios en torno al tema del gobierno electrónico permitió orientar la política de gobierno electrónico hacia un nuevo paradigma, debido a la capacidad de ejercer el liderazgo y la rectoría de las funciones asignadas. Amartya Sen (1984) desarrolló un enfoque de capacidades, referida al potencial de habilitación –de lograr conseguir algo- que puede ejercer una persona a partir de los recursos disponibles y que, adicionalmente, pueda aprovecharlo según las circunstancias, es decir, con su capacidad para discernir y juzgar.

Sin embargo, cuando hablamos en términos de Estado y funcionarios públicos, se puede recurrir a la teoría sobre capacidad estatal. Existen diversas definiciones sobre capacidad estatal, referidas a, por ejemplo, “la habilidad de desempeñar tareas estatales apropiadas con efectividad, eficiencia y sostenibilidad” (Hildebrandt y Grindle, 1997), “la habilidad de adaptarse a los shocks y presiones externas” (Weiss, 1998), entre otras. Repetto (2003), más bien, decide hacer una definición más amplia, vinculada además al desarrollo de políticas públicas:

“La aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones

colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”.

Siguiendo esta línea, Bertranou comprende la capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”, explicada a partir de componentes de capacidad estatal: competencia legal, recursos organizacionales, entre otros (Bertranou, 2015). Es decir, la capacidad estatal se puede desagregar en distintas manifestaciones, según el criterio analítico planteado. Grindle (1997) plantea una clasificación de capacidades técnicas, administrativas, institucionales y políticas, que resultará ser la base para las distintas clasificaciones establecidas en el futuro. La noción sobre el desarrollo de capacidades burocráticas a la cual se refiere esta investigación parte de esta definición. Implica adicionar la habilidad de un funcionario o un cuerpo de éstos de desempeñar de forma satisfactoria la función que se le ha sido asignada.

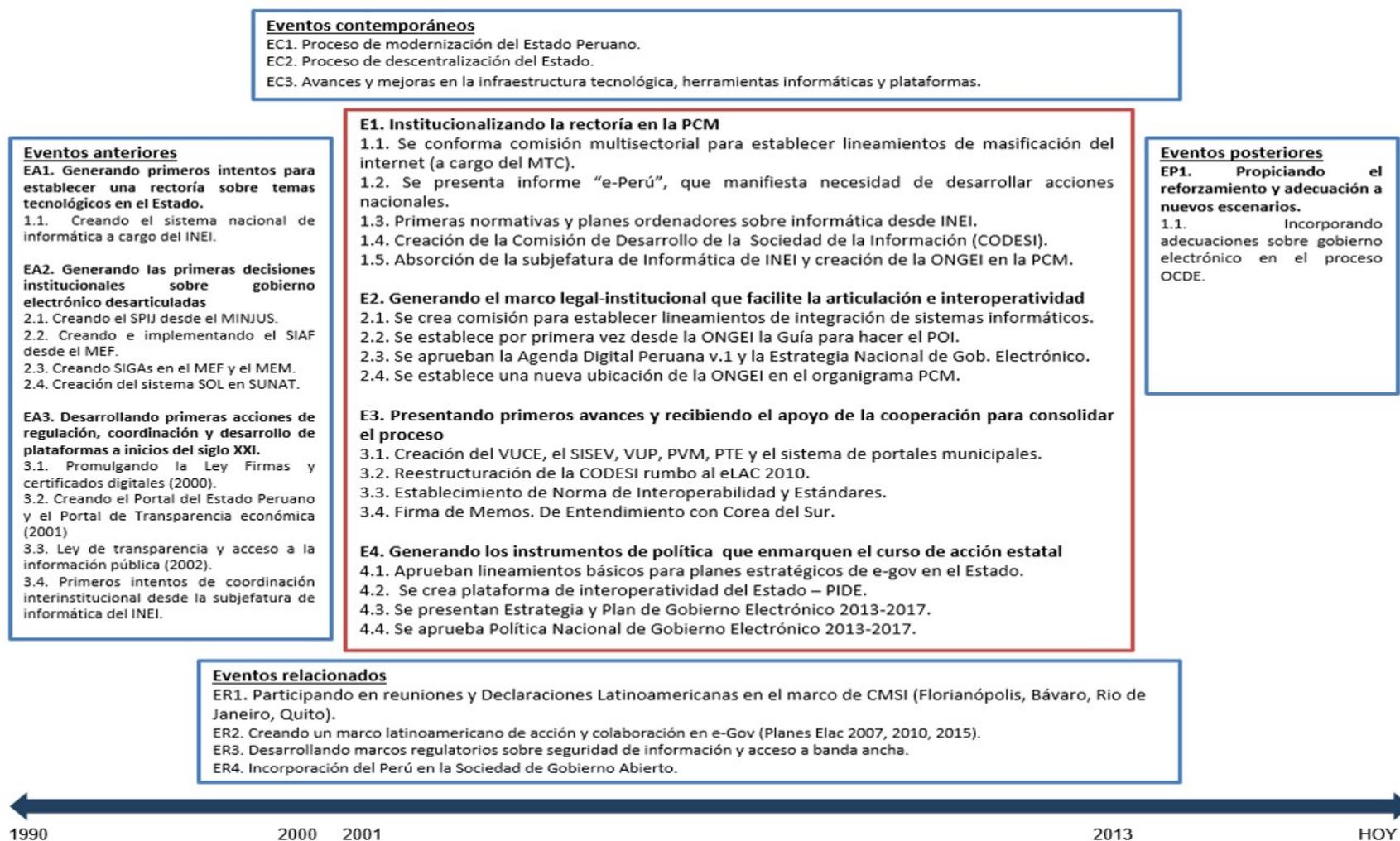
SEGUNDO CAPÍTULO: EL CASO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

En este capítulo, se desarrolla la narración del caso, la cual incluye los momentos más relevantes (los que llamaremos *eventos*) alrededor del proceso de diseño de la Política Nacional de Gobierno Electrónico que explica el curso de acción planteado hoy en día. Asimismo, se hace referencia a aquellos eventos pasados, relacionados y posteriores al conjunto de eventos centrales (que llamaremos *episodio*), que explican el contexto a través del cual se da la construcción de la política. Esta narración se construye en base a la metodología de elaboración de estudios de caso planteada por Barzelay y Cortázar (2004), la cual establece el desarrollo de una secuencia de eventos cronológicos interrelacionados que explican la razón de ser de algún curso de acción gubernamental. La narración establece la base sobre la cual se realizará el análisis teórico del caso.

En este sentido, se busca establecer la secuencia narrada de eventos concatenados que presentan un sentido subyacente en base a los siguientes aspectos: (1) la evolución normativa-legal, (2) la interacción entre actores, (2) la configuración institucional y sus cambios; y, complementariamente, (3) la perspectiva/visión particular de los actores participantes a través de la realización de entrevistas semi-estructuradas¹; asimismo, se muestran a los principales actores involucrados en ese proceso y sus roles.

¹A partir 15 entrevistas a actores relevantes: 5 jefes de la ONGEI (Pablo Bermúdez, Rafael Parra, Jaime Honores, Ronal Barrientos, César Vílchez), 1 jefa de la SUNAT (Nahil Hirsh), 1 jefe de la OSCE (Ricardo Salazar), 3 funcionarios clave de la PCM (Flavio Ausejo, Verónica Zavala y Sara Arobes), 3 especialistas desde lo técnico (Juan Carlos Pasco, Erick Iriarte, Gesvin Romero) y desde lo político (Rosario Fernández).

Cuadro: Esquema narrativo del caso



Fuente: Elaboración propia

2.1. ¿Cómo está compuesta la política de gobierno electrónico hoy?

La Política Nacional de Gobierno 2013-2017 constituye uno de pilares en el proceso de modernización del Estado y la construcción de una Sociedad de la Información de nuestro país. La Presidencia del Consejo de ministros es el ente rector de la política, a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. Esta política busca incorporar el uso de las Tecnologías de la Información (TIC's) en los distintos niveles de gestión pública. Por otro lado, cuenta con ciertos instrumentos programáticos que dan forma a su marco institucional.

En este sentido, esta Política Nacional se enmarca en la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública 2012 – 2016 y su respectiva Política Nacional al 2021, así como en el Plan Bicentenario y sus seis ejes de desarrollo (Estado eficiente y descentralizado, desarrollo regional equilibrado, economía competitiva, igualdad de oportunidades, acceso a los servicios, aprovechamiento sostenido de los recursos naturales, plena vigencia de los derechos fundamentales y dignidad de las personas).

Del mismo modo, sus objetivos se alinean a la Agenda Digital 2.0 – Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú, la cual se aprobó mediante Decreto Supremo N° 066-2011-PCM. Por otro lado, el desarrollo del gobierno electrónico es un componente fundamental en la Política Nacional de Gobierno Abierto, siendo la ONGEI parte de la Comisión Multisectorial permanente que da seguimiento al Plan de Acción de Gobierno Abierto y creada por Decreto Supremo N°003-2013-PCM.

Actualmente, la Política Nacional de Gobierno Electrónico atraviesa un proceso de fortalecimiento de sus estructuras institucionales, así como de sus marcos regulatorios en miras a una futura inclusión del país en la OCDE. No obstante, la infraestructura tecnológica del país requiere considerables inversiones ya que existe una gran brecha entre las regiones de la costa con las de la sierra y selva, así como entre nuestro país y nuestros vecinos. Por ejemplo, según cifras del sector Educación, el 90% de centros educativos de primaria y el 73%

de los de secundaria no han accedido aún al mundo digital.² Asimismo, hacia el 2016, Perú ha retrocedido 9 posiciones desde la medición del 2014 (pasando del puesto 72 al 83); si se analiza desde el gobierno pasado, se ha retrocedido 20 posiciones.³

Cuadro N° 2: Índice comparativo del Índice de Desarrollo del gobierno electrónico (2003-2016)

	2016	2014	2012	2010	2008	2005
USA	12	7	5	2	4	1
Canada	14	11	11	3	7	8
Uruguay	34	26	50	36	48	49
Argentina	41	46	56	48	39	34
Chile	42	33	39	34	40	22
Brazil	51	57	59	61	45	33
Costa Rica	53	54	77	71	59	70
Barbados	54	59	44	40	46	61
Colombia	57	50	43	31	52	54
Mexico	59	63	55	56	37	31
Trinidad y Tobago	70	91	67	67	54	66
Ecuador	74	83	102	95	75	92
Peru	81	72	82	63	55	56
Grenada	88	78	75	99	92	95
Venezuela	90	67	71	70	62	55
Bahamas	93	92	65	65	71	67
Saint Kitts and Nevis	94	90	81	75	78	72

Fuente: El Comercio.

Por otro lado, la ciudadanía siente aún escasa su participación en la elaboración de los lineamientos de la política, principalmente en regiones en las que las necesidades básicas zona altas, hecho que contrasta con la percepción e involucramiento en el problema que tienen los ciudadanos de las ciudades costeras.⁴ Si bien en los últimos tres períodos de gobierno, la política ha visto acentuarse el nivel de penetración de las TIC's en la gestión pública y el marco institucional que le da sustento, el desarrollo de las estructuras estatales que darían impulso a este proceso no ha variado mucho.

²<http://www.elperuano.com.pe/eppo/noticia-s-12500-mlnsen-infraestructura-educativa-al-2016-33065.aspx>

³<http://elcomercio.pe/economia/negocios/peru-retrocedio-8-puestos-indice-gobierno-electronico-noticia-1920605>

⁴ Política nacional de gobierno electrónico.

En este contexto, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la ONGEI es el ente rector e impulsor de la política, pero no cuenta con un sistema que permita coordinar, hacer vinculantes e implementar instrumentos de modo efectivo. En este sentido, algunos sectores de gobierno consideran necesario la creación de un nuevo sistema administrativo, que permita generar núcleos operativos de modernización.⁵ Por otro lado, cabe destacar que la Política Nacional de Gobierno Electrónico se ha visto impulsada por el cooperación internacional, principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo - BID (cuyo principal impulso se dio por el Programa de Modernización y Descentralización del Estado (Contrato de Préstamo N° 1437/OC-PE) que contemplaba al gobierno electrónico como uno de los componentes de su subprograma de Modernización del Estado. Actualmente, otro actor internacional que impulsa el desarrollo de esta política es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo - OCDE, la cual ha planteado una serie de acciones a emprender para cumplir con los estándares necesarios en materia de gobierno electrónico para que nuestro país pueda ser miembro.

2.2. Los actores vinculados al proceso de diseño de la política de gobierno electrónico.

El tema del gobierno electrónico es transversal a la función pública, debido a que la gestión y el desarrollo del uso de las TICs corresponden a cada entidad del sector público acorde a sus competencias y los diversos fines que puedan darse a las tecnologías (gestión interna, atención al ciudadano, etc.), todo a través del sistema nacional de informática, que es el sistema administrativo que da base a las acciones sobre gobierno electrónico. Sin embargo, existen actores que tienen un interés particular en el tema y buscan influir en él para el cumplimiento de determinados intereses, sean para lograr independencia para la toma de decisiones respecto a su uso de tecnología, una mejor articulación con otras entidades estatales, entre otras. Si bien existen actores provenientes

⁵ Rafael Parra mencionó que esta era una de sus propuestas clave como jefe de la ONGEI y que era necesario; sin embargo, los demás entrevistados consideraron que era “añadir burocracia al Estado”.

del Congreso que son parte del proceso, éstos cumplen un rol más puntual y, más bien, contribuyeron a consolidar el proceso⁶.

El Sistema Nacional de Informática, creado a finales del primer gobierno de Alan García, a través del Decreto Ley 604 (que crea el Instituto Nacional de Estadística e Informática), hoy en día es liderado por la Presidencia del Consejo de Ministros, cuyo ejercicio de rectoría recae en la ONGEI. Forman parte de este sistema La Presidencia de Consejo de Ministros - PCM, a través de la ONGEI, el Consejo Consultivo Nacional de Informática (CCONI), constituido por distintas organizaciones del sector privado⁷, como la Asociación de AFP, ASBANC, APESOFT, la Cámara de Comercio de Lima, PERUCÁMARAS, los Colegios de Abogados e Ingenieros, el Consorcio de Universidades, la CONFIEP y la Sociedad Nacional de Industrial, el Comité de Coordinación Interinstitucional de Informática (CCOI), órgano de coordinación y concertación de la Política Nacional de Informática.

También se encuentran consideradas las Oficinas Sectoriales de Informática y Oficinas de Informática de los Ministerios, de los Organismos Centrales, Instituciones Públicas Descentralizadas y Empresas del Estado, los Órganos de Informática del ámbito Regional y de las Municipalidades, así como los Órganos de Informática de los Poderes Públicos y Organismos Autónomos.

⁶ Este es el caso de Mesías Guevara, congresista de la República con interés en el tema, que presentó el Proyecto de Ley de Banda Ancha, que llegó a convertirse en la Ley 29904, que contribuye a consolidar la rectoría de la ONGEI y su liderazgo en la definición de la Política de Gobierno Electrónico.

⁷ Resolución Ministerial 066-2015-PCM.

Gráfico N° 8: Sistema Nacional de Informática.



Fuente: ONGEI.

Los actores que más están involucrados en el proceso de diseño de la política de gobierno electrónico son (1) aquellos que buscan establecer los lineamientos o guías para el acceso, desarrollo e implementación de TICs en el sector público, así como la interoperatividad entre plataformas electrónicas y – por ende- la información que cada institución cuenta, con la Presidencia de Consejo de Ministros, la ONGEI o el INEI, ministerios como el de Transportes y Comunicaciones, u organismos como OSIPTEL; (2) aquellos que buscan implementar instrumentos de gobierno electrónico para la mejora de sus procesos y servicios, sobre todo aquellos fundamentales para la ciudadanía, como los registros públicos, los documentos personales (DNI, partida de nacimiento, entre otros), entre los que se encuentran la RENIEC, la SUNAT, la OSCE, y los diversos ministerios; y, finalmente, (3) aquellos cuya función es fiscalizar la calidad de servicios públicos y que requieren de plataformas de transparencia, de canales de comunicación y queja como, por ejemplo, OSIPTEL.

2.2.1. Ente rector: Presidencia del Consejo de Ministros y la ONGEI.

La Presidencia de Consejo de Ministros cumple un papel fundamental en el tema de gobierno electrónico. Hoy en día, es el ente rector del gobierno electrónico desde el año 2003, cuando se fusionó la subjefatura de informática del INEI con la PCM, y encabeza el Sistema Nacional de Informática, el sistema administrativo del cual se estructuran las decisiones actuales sobre gobierno electrónico. Adicionalmente, la PCM –debido a su función de ente rector- representa al Estado Peruano en diversos Foros, reuniones y espacios de trabajo a nivel internacional y regional, así como dirige una serie de comisiones multisectoriales relacionadas al tema, todas ellas vinculadas a promover y proponer medidas de interoperatividad y el desarrollo de plataformas estatales integradas.

Por ejemplo, la PCM ha liderado la comisión para crear la plataforma SEACE, lidera la Coordinadora de Respuestas a Emergencia en Redes Teleinformáticas – PeCERT, entre otras y/o participa en otras lideradas por otras entidades públicas, siempre con un rol protagónico, y representada por el Presidente del Consejo de Ministros, el Secretario General o el Director de la ONGEI. Cabe resaltar que el Presidente del Consejo de Ministros preside la comisión más importante en el tema de gobierno electrónico: la Comisión de Desarrollo de la Sociedad de la Información – CODESI, grupo de trabajo encargado de desarrollar los lineamientos de política sobre gobierno electrónico, infraestructura de datos y servicios en línea. Previamente, desde su creación, estuvo presidida por el Secretario General de la PCM.

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico – ONGEI es un órgano técnico especializado dentro de la Presidencia de Consejo de Ministros – PCM, y depende directamente del Despacho del Presidente del Consejo de Ministros, es decir, jerárquicamente no depende de otra oficina o entidad y responde directamente al ministro. La ONGEI es la responsable oficial como ente rector del Sistema Nacional de Informática, por lo que “se encarga de liderar los proyectos, normatividad, y las actividades que en materia de Gobierno

Electrónico realiza el Estado”⁸. Asimismo, cumple la función de secretaría técnica en muchas de las comisiones multisectoriales y distintos grupos de trabajo vinculados al tema de gobierno electrónico.

Otra funciones con las que cuenta esta oficina son las de brindar normatividad técnica relacionada a informática y seguridad de la información, brindar asesoría técnica e informática a las entidades públicas, y ofrecer oportunidades de capacitación. Sin embargo, una de sus funciones esenciales es la administración de los portales del Estado, como el Portal del Estado Peruano, el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas, entre otros. Desde su creación, la ONGEI ha tenido diez Directores Generales, quienes son la mayor autoridad en la oficina. Este es un puesto de relativa estabilidad, por lo que la mayoría está más de dos años en el cargo. Sin embargo, durante el gobierno de Ollanta Humala, se observó mayor volatilidad, por lo que la mitad (5) de los jefes de la ONGEI ha servido durante este gobierno.

Cuadro N°2: Directores de la ONGEI desde 2004.

Gobierno	Directores de la ONGEI
Alejandro Toledo (2001-2006)	Rafael Parra (Jun 2003-Set 2005) Rafael Munte (Set 2005-Abr 2006) César López (Abr 2006-Ago 2006)
Alan García (2006-2011)	Ramón Saldivar (Ago 2006-Jul 2009) Jaime Honores (Jul 2009- Ago 2011)
Ollanta Humala (2011-2016)	Ronal Barrientos (Ago 2011-Mar 2013) Jaddy Fernández (e) (Mar 2013-Jul 2013) Carlos Cabrera (Jul 2013- Set-2014) William Carcheri (Set 2014-Abr 2015) César Vílchez (Abr 2015-Jul 2016)
Pedro Pablo Kuczynski (2016-2021)	César Vílchez (Jul 2016-2017) Lieneke María Schol Calle (2017-hoy)

Fuente: ONGEI.

⁸ Página Web de la ONGEI-PCM.

2.2.2. Otros Ministerios

Los ministerios son las entidades del Poder Ejecutivo que buscan desarrollar e implementar soluciones de gobierno a partir de las TICs, asimismo son los pioneros en el proceso, al haber desarrollado desde los años noventa del siglo pasado las primeras plataformas – portales web (en el caso del MEF y el Ministerio de Energía y Minas). Asimismo, cada ministerio cuenta con distintos proyectos de desarrollo de tecnologías de la información para diversos fines, sean de carácter interno-organizativo o externo-de servicios. Por ejemplo, uno de los primeros sistemas de información creados en el Estado Peruano fue el SPIJ, desarrollado por el Ministerio de Justicia para organizar digitalmente toda la normatividad vigente. Existen otras experiencias, tales como el Proyecto Huascarán (MINEDU), los sistemas de información ambiental (MINAM), las plataformas de gestión administrativa y financiera como el SIAF o el SNIP (MEF), entre otras.

Sin embargo, es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones el que tiene un rol importante en el proceso. A través del viceministerio de comunicaciones, esta entidad estatal ha cumplido un rol fundamental en el desarrollo de las estrategias de desarrollo de la sociedad de la información, ha venido liderando los procesos de masificación del internet a inicios de siglo y actualmente lidera el proceso de masificación de la banda ancha de internet por todo el territorio nacional.

2.2.3. Organismos reguladores y autónomos: OSIPTEL, SUNAT, INEI y OSCE.

Los organismos autónomos han sido los primeros en presentar avances relacionados a gobierno electrónico. El INEI, al ser el primer ente rector del Sistema Nacional de Informática, fue quien inicialmente estableció las normativas técnicas relacionadas al uso de software estatal, el desarrollo de los nacientes portales estatales y la regulación de su contenido, etc. Por otro lado, la OSCE (ex CONSUCODE) abogó por la creación de un sistema informático para compras estatales desde inicios del siglo XXI, por lo que luego se creó el SEACE. Otros organismos, como la SUNAT, han desarrollado desde fines del

siglo XX sus propias plataformas y softwares informáticos (sistema SOL, PDT, servicios en línea, etc.) para la mejora de sus procesos y sus servicios, llegando a ser hoy referentes sobre el desarrollo de plataformas informáticas. Todos estos organismos se caracterizan por liderar procesos de innovación informática desde sus propias paredes, sea con financiamiento propio o través de apoyo de la cooperación internacional.

OSIPTEL, por otro lado, ha cumplido su rol de seguimiento y fiscalización en materia de telecomunicaciones y ha influenciado en el proceso de forma positiva. Por ejemplo, fue uno de los organismos que impulsó el desarrollo del plan de masificación de internet – ePerú. En el marco de su iniciativa sobre la implementación del gobierno electrónico en el Perú, ha cumplido con desarrollar su propia plataforma de recepción de denuncias y quejas, así como promover el desarrollo de las plataformas de transparencia de las entidades públicas.

2.3. Los orígenes de la política de gobierno electrónico en el Estado Peruano.

Si bien los avances tecnológicos en el Perú vienen desde décadas atrás, con la llegada del internet en el año 1992⁹ se marca un hito clave para el uso de la tecnología con fines públicos y estatales. Este periodo se caracteriza por acciones desarticuladas, un bajo nivel de coordinación interestatal y la falta de un ente rector capaz de establecer directrices de estandarización e interoperatividad, así como el desarrollo prioritario de plataformas desde una perspectiva más técnica para el aprovechamiento de 'lo nuevo' (desde la informática) que con funcionalidad. Uno de los primeros momentos fue la creación del Sistema Nacional de Informática a través del decreto legislativo 604¹⁰ del 30 de abril de 1990. La sub Jefatura de informática del INEI es, para este momento y a través de la ley promulgada, el ente encargado de guiar el proceso de desarrollo de los nacientes portales estatales y las distintas plataformas (sistemas de gestión, de información, etc.).

⁹ El internet llega al Perú a través de la Red Científica Peruana, creada en 1991, que implementa las primeras cabinas de uso comunitario en el Centro Cultural Ricardo Palma.

¹⁰ Ley de organización y funciones del INEI.

La perspectiva sobre el uso de las tecnologías en el sector público en sus inicios fue en una visión bastante limitada, pensada principalmente para difundir acciones (a través del recientemente llegado internet) y para organización interna. En el año 1994 se crea el primer portal estatal: el portal oficial del Ministerio de Energía y Minas, más adelante se crearán los portales de la SUNAT y de la Aduanas (1997). Para el año siguiente, el Ministerio de Economía y Finanzas y el de Energía y Minas deciden crear sus sistemas integrados de gestión administrativa (SIGA) de manera independiente. En ese contexto, el INEI les propone crear un SIGA estandarizado que sirva para otras organizaciones, sugerencia que no es asumida¹¹.

En estos años se dan los primeros proyectos de desarrollo de sistemas en el Estado con el apoyo de la cooperación, pero aislados unos de otros o sin la finalidad articuladora, sólo para gestionar información: el primero es el Sistema Peruano de Información Jurídica en 1994, creado con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. El segundo sistema se pone en marcha en un proceso de dos años (desde 1997 hasta 1999): la creación y puesta en marcha del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) en el marco del proyecto COPRASEF, financiado por el BID, que contó con un componente para el fortalecimiento. Finalmente, la siguiente plataforma, creada también con el apoyo del BID, es la del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el año 2000, en el marco del Convenio de Cooperación Técnica N° 902/OC-PE, que a través de un diagnóstico determinó que había “una gran debilidad técnica en la formulación, evaluación y ejecución en los proyectos de inversión”¹², por lo que se requería de una herramienta que contribuya a mejorar dicha situación.

Uno de los avances significativos se da en el año 2000 con la creación del sistema SOL y el servicio de operaciones en línea de la SUNAT, pensada para facilitar el proceso de declaración de impuestos a los contribuyentes. El

¹¹ Situación que es registrada por el INEI como parte de un informe sobre la situación del uso de tecnologías en el Estado:

¹² Giesecke, Carlos (s/f) “Sesión X: sistema nacional de inversión pública de Perú”. CEPAL.

siguiente avance se da en el mismo año con la creación del Teledespacho, un servicio sencillo que consiste en el envío de la documentación sobre permisos aduaneros por correo electrónico, para su revisión, aprobación o rechazo. Éste se implementa junto con la plataforma EDIFACT – CUSDEC¹³. Otro avance, pero en materia legislativa, fue la promulgación de la Ley 27269 “Ley de Firmas y Certificados Digitales”, publicada el día 28 de mayo del año 2000.

A inicios del siglo XX, el acceso a tecnologías de la información y sus usos comienza a tomar relevancia a nivel global. Por ello, se convoca a una sesión del Comité Económico y Social - ECOSOC de las Naciones Unidas para tratar el tema y que plantea como agenda "El desarrollo y la cooperación internacional en el siglo XXI: la función de las tecnologías de la información en el contexto de una economía mundial basada en el saber"¹⁴. Para ello, se convoca, a sugerencia de Brasil, a todos países de América Latina y el Caribe a participar de una reunión preparatoria en Florianópolis, Brasil que establezca una posición compartida con miras a la reunión de la ONU. Producto del encuentro se genera una Declaración, que marcará el inicio del establecimiento de una ruta compartida que, aunque al inicio quede solo como discurso sin implementación efectiva.

Para finales del año 2000, el INEI hace esfuerzos por intentar organizar y articular las acciones entre las entidades que trabajan con informática o tecnología, que resultan infructuosos, haciendo uso de su rectoría en temas informáticos. Por ejemplo, al recibir el encargo de la presidencia de la Comisión de entes rectores sobre sistemas administrativos del Estado, creada en 1998 y que estuvo a cargo de la Presidencia de Consejo de Ministros, y en donde el MEF tenía más capacidad de convocatoria. También busca Comité de Coordinación Interinstitucional de Informática, con los mismos resultados.

Finalmente, dos portales importantes son lanzados durante el año 2001, durante el gobierno de transición: el portal de transparencia económica del

¹³ Página Web de Aduanas.

¹⁴ Reunión realizada entre el 5 y el 7 de junio de 2000.

MEF, que tenía el objetivo de facilitar el acceso de la ciudadanía a información presupuestaria y de gastos del Estado, y el portal del Estado Peruano¹⁵, la primera plataforma con el objetivo de ser el punto de acceso a información del aparato público, aprobada por Decreto Supremo 060-2001-PCM del día 23 de mayo de dicho año. Este último portal fue creado con apoyo de Telefónica¹⁶ y la PCM decide encargarse de su administración.

2.4. Los componentes centrales del proceso.

2.4.1. Institucionalizando la rectoría de la PCM en materia de gobierno electrónico.

Este evento comprende de finales del gobierno de transición hasta mediados del año 2003, durante el gobierno de Alejandro Toledo. Este periodo muestra la reconfiguración institucional de los temas electrónicos e informáticos dentro del aparato estatal, con el objetivo de establecer las bases de una rectoría en gobierno electrónico desde el PCM¹⁷.

Para finales del gobierno de Valentín Paniagua, se convoca una comisión multisectorial (Decreto Supremo 066-2001-PCM) para garantizar la masificación del acceso al internet en el Perú en diversos aspectos (entre ellos el gobierno electrónico), propiciada por el Ministerio de Transportes, OSIPTEL, entre otras entidades del Estado que tenían el interés que se trabaje el tema¹⁸. Esta comisión estuvo integrada por 8 integrantes, 7 de ellos representantes del sector público (Transportes, Presidencia del Consejo de Ministros, Defensa,

¹⁵ En este momento, ya se venían involucrando actores que posteriormente tendrán roles importantes, tales como Pablo Bermúdez, Rafael Parra, José Elice.

¹⁶ Rafael Parra trabajaba como ejecutivo en Telefónica.

¹⁷ Diversos entrevistados mencionaron que esta fase inicial fue fundamental, que los lineamientos planteados marcarán el rumbo para el desarrollo del proceso: "Todos los proyectos y políticas que se lanzan hoy, están basados en lo que se construyó entre los años 2003 a 2005".

¹⁸ Flavio Ausejo, entonces funcionario de OSIPTEL, comenta que el organismo tenía especial interés en convocar esta comisión.

Educación, Agricultura, Economía y Energía) y “un representante del sector privado especializado en el tema”¹⁹.

Si bien la rectoría del sistema de informática estaba a cargo de INEI, a través de su sub-jefatura de informática, no contaba con el personal ni con el rango para poder liderar este tipo de iniciativas, por lo que existían ciertos límites en términos de capacidad²⁰, asimismo no existía en ese momento una rectoría clara sobre los aspectos digitales de gobierno, por lo que era una tarea pendiente. El ministerio que contaba con competencias relacionadas al tema de internet era el Ministerio de Transportes, Comunicaciones Vivienda y Construcción, a través del Viceministerio de Comunicaciones, que veía con interés poder liderar todos los procesos relacionados a acceso a las TIC y gobierno electrónico²¹.

La comisión de masificación del internet es justamente presidida por el Ministerio de Transportes y tiene el encargo de presentar un plan de acción en los próximos 30 días. Dentro de los lineamientos que se buscan implementar se establece (y se menciona por primera vez el término *gobierno electrónico*)²²:

“Lineamiento 7: Las entidades de la administración pública deberán incluir en sus planes sectoriales, así como en el desarrollo de sus actividades, metas relacionadas con el uso de Internet y el uso de herramientas informáticas, a fin de agilizar la prestación de servicios gubernamentales y propender a la prestación de servicios en línea (gobierno electrónico) a través de páginas web y servicios de consulta interactivo.”

El 25 de julio de 2001 se hace público el informe "e-Perú: Propuestas para un plan de acción para el acceso democrático a la sociedad global de la información y el conocimiento", documento resultante de la comisión de masificación del internet. En este documento, en la sección “gobierno en línea”, se menciona como problemas:

¹⁹ Quien sería designado es Hugo Gallegos, del Instituto Peruano de Gobierno electrónico.

²⁰ Según Pablo Bermúdez, se contaban con las capacidades técnicas para implementar normativas de este tipo, pero no para liderar y desarrollar procesos políticos, menos aún con organismos de mayor rango como los ministerios.

²¹ Según diversos entrevistados, el Ministerio de Transportes estaba interesado en ser el rector en temas de gobierno electrónico.

²² DS 066-2001-PCM.

- (a) la falta de una cultura de colaboración y cooperación entre entidades y sectores de gobierno,
- (b) la falta de integración de las redes y sistemas de sector público en una plataforma común,
- (c) la inexistencia de una partida presupuestal institucionalizada,
- (d) la falta de promoción del uso de tecnologías de información,
- (e) la existencia de normas y procedimientos internos que hacen necesarios los documentos físicos.
- (f) problemas generales respecto a la interoperabilidad de sistemas informáticos con falta de un adecuado marco normativo general para incorporar el uso de las TICs.
- (g) Carencia de un componente de capacitación en TICs dentro del Estado.

Las propuestas que se plantean para resolver estas dificultades está la provisión de información y de atención de consultas en línea, la revisión de los TUPA para adaptarlos a documentos electrónicos (a corto plazo), la realización de transacciones para empresas y ciudadanos, un canal de acceso integral a las instituciones del Estado, la asignación de una partida presupuestaria en cada entidad para la provisión de servicios en línea , implementación de sistemas de adquisición de bienes y servicios (mediano plazo) ²³. Destaca la propuesta de creación de “mecanismos de coordinación y cooperación entre los organismos del Estado que permitan compartir soluciones”.

A partir de estas necesidades planteadas en el Plan e-Perú, el INEI, a través de su subjefatura de Informática, decide establecer una serie de normativas y procedimientos técnicos como, por ejemplo, para contenidos en las webs de entidades de administración pública, garantizar la seguridad de información publicadas, asignación de nombres de dominio y el Plan de Desarrollo

²³Nahil Hirsh mencionó que en pleno proceso de modernización del Estado, se comenzaba a crecer en altas tasas (o se tenía la idea que eso sucedería), y se quería adecuar al Estado a la creciente demanda por trámites, adecuar los procesos, simplificarlos. “Esto requería TICs”.

Informático 2003-2006²⁴, que plantea un modelo de gobierno electrónico como base de acción que:

“[...]permitirá la transparencia de las acciones de gobierno, ya que accederá a poner los asuntos, las decisiones y actos públicos, al alcance de todos; convirtiéndose a la vez, en un instrumento de lucha contra la corrupción, de democratización y de participación de la población en las decisiones de Estado”.

Como parte de su estrategia de implementación, este plan propone una serie de proyectos orientados al ciudadano, empresas y gestión interna. Este plan proyecta las bases de las futuras acciones²⁵. En ese lapso, el INEI lleva a cabo la IV Encuesta de Recursos Informáticos y Tecnológicos (setiembre del 2001-enero 2002), y el Congreso promulga la segunda ley vinculada a gobierno electrónico: La Ley 27806 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. También se aprueban, pero desde un enfoque que mejora la gestión dentro del Estado, los lineamientos de desarrollo del SEACE, que darán la base para la próxima puesta en marcha de este sistema.

El 31 de enero de 2003, en el marco de la Conferencia Ministerial Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, se presenta la declaración de Bávaro, que plantea que:

“Es necesario buscar formas de integración y eslabonamiento de las distintas autoridades del sector público, que permitan establecer una ventanilla única para los usuarios, a fin de prestar servicios de gobierno electrónico concebidos para los ciudadanos. Asimismo, es necesario enfatizar la importancia del acceso ciudadano a la información sobre la gestión pública para la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas en la actividad gubernamental”.

²⁴ Resolución Jefatural 348-2002-INEI.

²⁵ Flavio Ausejo señala que “fue el primer esfuerzo intersectorial de tener una mira del Estado de todo los avances en la materia, de manera global”, de realizar un diagnóstico y propuesta conjunta.

Posterior a esta reunión, a sugerencia del secretario general de la PCM²⁶ y en el contexto de la necesidad de implementar los distintos documentos de compromiso de acción que se venían firmando a nivel regional, se crea la Comisión de Desarrollo de la Sociedad de la Información - CODESI²⁷, espacio interministerial en el que participan distintas entidades del Estado vinculadas a las comunicaciones y las telecomunicaciones (MTC, OSIPTEL, INDECOPI, INICTEL, etc.) y una serie de ministerios²⁸. La presidencia de la comisión se le encarga el secretario general de la PCM. Se le encargó a la CODESI la elaboración del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú: la Agenda Digital Peruana. Se conformaron, para ello, 6 mesas de trabajo y la Mesa 5 era relacionada a gobierno electrónico.

Finalmente, para el día 27 de junio se emite un Decreto Supremo de la PCM que decide la fusión de la subjeftatura de informática del INEI con la PCM²⁹, seguido por otro Decreto Supremo que se promulga el mismo día aprobando el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, y que incorpora a la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI por primera vez dentro de su estructura, por lo que este hito puede ser considerado como su creación, y es colocada como dependiente de la Secretaría de Gestión Pública. Al día siguiente, su primer director es designado: Rafael Parra Erkel, quien ya venía trabajando como encargado de la mesa de gobierno electrónico (mesa 5) de la CODESI.

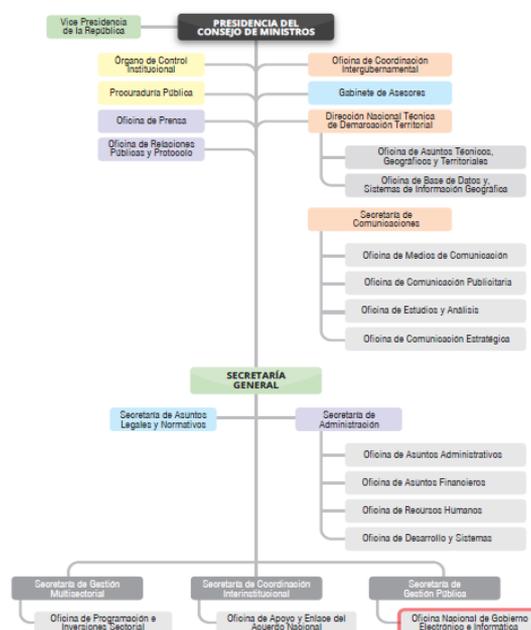
²⁶ El secretario general de la PCM (Jaime Reyes) regresaba de realizar una maestría relacionada a tecnologías de la información. La CODESI se crea por la influencia de Reyes y el interés de los funcionarios del MTC y OSIPTEL en desarrollar este espacio.

²⁷ Resolución Ministerial 181-2003-PCM

²⁸ Según Iriarte (2011) la CODESI se crea también ante los acuerdos regionales firmados por el Perú y por el panorama futuro que se veía venir.

²⁹ Mediante DS 066-2003-PCM. Esta decisión, según Parra y Bermúdez, surge a iniciativa de la entonces secretaria de gestión pública de la PCM, Verónica Zavala Lombardi, que identifica los intentos débiles de INEI por regular en materia de gobierno electrónico y considera que la rectoría debe estar en PCM.

Gráfico N° 8: Organigrama de la Presidencia del Consejo de Ministros – año 2003.



Fuente: PCM.

De este modo, no sólo se transmiten funciones relacionadas a temas tecnológicos o informáticos hacia la PCM, sino que se crean nuevas, generando una nueva institucionalidad. En primer lugar, es la Secretaría de Gestión Pública la que recibe el encargo de “dirigir y supervisar la política nacional de informático y gobierno electrónico”, así como se otorga a la ONGEI lo posibilidad de³⁰:

- Proponer la Política Nacional de Gobierno Electrónico e Informática del Estado, en concordancia con el Plan para el Desarrollo de la Sociedad de la Información.
- Proponer la normatividad y coordinar el desarrollo del gobierno electrónico y la actividad informática en la Administración Pública.
- Elaborar y desarrollar la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico y coordinar y supervisar su ejecución.

³⁰ Decreto Supremo 067-2003-PCM.

- d) Coordinar y supervisar la integración funcional de los sistemas informáticos del Estado.

Con la generación de estas funciones, se genera una nueva rectoría, que es asumida por la PCM, que ya se había establecido como la entidad encargada de la articulación entre sectores y otros organismos estatales y que vela por la implementación de procesos más transversales como la modernización del Estado luego de la desactivación del Ministerio de la Presidencia³¹. Asimismo, se resuelve parcialmente el área difusa en la que se encontraban estas responsabilidades. Aún existían en ese momento vacíos sobre qué rol cumplirá la ONGEI en desarrollo de software para el Estado, por ejemplo³².

2.4.2. Generando el marco legal-institucional que facilite la articulación y la interoperatividad.

El día 12 de setiembre de 2003 se suscribe un contrato de préstamo³³ entre el Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo para la ejecución del “Programa de Modernización y Descentralización del Estado” (aprobado el 9 de setiembre por DS 125-2003-DF) por 28 millones de dólares, de los cuales, \$5,3 millones fueron destinados para gobierno electrónico directamente. Para la implementación del SEACE, se destinaron \$6,3 millones.

³¹ Rühling, Markus (2002) Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas 2002.

³² Según Juan Carlos Pasco y Mesías Guevara, este problema se haría visible más adelante, cuando el Estado intente desarrollar su propio software y resurjan los problemas iniciales de coordinación, que es el reto principal en todo el proceso de implementación de la política de gobierno electrónico.

³³ Contrato de Préstamo 1437/OC-PE.

Gráfico N° 9: Esquema del Programa de Modernización y Descentralización del Estado (2009).



Fuente: ONGEI.

El 10 de octubre de 2003 se crea una comisión multisectorial encargada de proponer lineamientos para la integración de los sistemas informáticos y plataformas tecnológicas de las diversas entidades del Estado, así como la implementación del piloto del Medio de Pago Virtual del Estado, espacio liderado por la ONGEI por primera vez desde que se estableció la rectoría³⁴. También, se promulga la Ley 28812, que establece al SIAF como “el sistema único de registro, procesamiento y generación de información relacionada a la administración financiera del Estado”³⁵. A finales del año 2003, se aprueba el Plan de Conectividad de las Américas y el Plan de acción de Quito, documentos de referencia para la implementación del gobierno electrónico en América Latina. Asimismo, se culminó con la primera fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información - CMSI en Ginebra, espacio en el

³⁴ Varios entrevistados mencionan que estas primeras experiencias de trabajo multisectorial fueron importantes porque involucraron a actores que luego asumirán roles clave en el gobierno, tanto de ese momento como en el futuro, como el caso de Beatriz Merino, Carlos Valdez (MTC), Carlos Bravo (SUNAT).

³⁵ Ley Marco de Administración Financiera del Sector Público.

cual el Perú participa y se venía preparando con los distintos arreglos institucionales y normativos.

En el año 2004 se dan pequeños avances en la normatividad y se dan los primeros esfuerzos de desarrollo de acciones de gobierno electrónico desde la nueva perspectiva que incorpora a la ONGEI. En el contexto de la creación de la RedGEALC, red de gobiernos para la implementación de medidas de gobierno electrónico en las Américas, en Lima en abril de 2004³⁶, se crea el sistema de informática del sector Defensa, uno de los primeros servicios articulados al sistema nacional de informática dirigido por la ONGEI³⁷, que luego será acompañada por una Política de Informática en el Sector³⁸, se establecen los lineamientos oficiales para la implantación del SEACE³⁹ y se autoriza la creación del Padrón de Unidades de Informática en la Administración Pública.

En el año 2005 se producen avances más sustanciales. En junio de 2005 se aprueba el Compromiso de Rio de Janeiro y el Plan de Acción Regional e-LAC 2007 en el marco de la Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe preparatoria para la segunda fase de la Cumbre de la Sociedad de la Información, en el que se establece una ruta más concreta de acción coordinada regional para trabajar gobierno electrónico en la región. En agosto de 2005, se lanza oficialmente el SEACE (RM 282-2005-PCM).

A finales del 2005 y durante el 2006 se realizan los primeros cambios en la dirección en la ONGEI. Se designan a Rafael Muelle (set-2005), César López (abr-2006) y Ramón Saldivar (Ago-2006) como jefes de la ONGEI en plazos cortos (5 meses en promedio). Sin embargo, antes de que el gobierno de Alejandro Toledo acabe, se crea el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (que ya estaba establecido como uno de los objetivos desde el

³⁶ Durante el taller de Construcción de Capacidades de Gobierno Electrónico, propuesto desde Chile, entre los días 27 y 28 de abril.

³⁷ Durante el taller de Construcción de Capacidades de Gobierno Electrónico, propuesto desde Chile, entre los días 27 y 28 de abril.

³⁸ Resolución Ministerial 873-2004-DE.

³⁹ Ricardo Salazar menciona que había un consenso que desarrollar un sistema digital de contrataciones era una necesidad, aunque requería de cierta presión desde CONSUCODE (hoy OSCE).

2003) y se aprueban cuatro instrumentos importantes para establecer un marco de diseño de la política de gobierno electrónico:

- 1) La Guía de Elaboración del Plan Operativo Informático de las Entidades de la Administración Pública (RM 221-2006-PCM), por primera vez desde la ONGEI.
- 2) El Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información - La Agenda Digital Peruana (DS 031-2006-PCM).
- 3) Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico (RM 274-2006-PCM), como un resultado inmediato de la aprobación de la Agenda Digital Peruana.

Sin embargo, uno de los cambios significativos que refuerzan el proceso de diseño es el cambio del organigrama de la PCM, que permite a la ONGEI ser un organismo técnico especializado independiente de la secretaría de gestión pública, pasando a depender directamente del Presidente del Consejo de Ministros. Este cambio le permite tener autonomía en sus decisiones, poder ejercer con mayor facilidad su representación de rectoría, así como ejercer una coordinación más efectiva. Sin embargo, el avance más importante es que el tema puede cobrar más relevancia dentro del esquema de decisiones dentro de la entidad estatal⁴⁰.

2.4.3. Presentando los primeros avances y recibiendo el apoyo de la cooperación para consolidar el proceso.

Este periodo se caracteriza por presentar avances significativos en el desarrollo de plataformas que habían sido definidas dentro del nuevo diseño producto de la creación de la ONGEI. Asimismo, el Perú comienza a tomar protagonismo en el tema, por lo que requiere que se aceleren las acciones relacionadas a gobierno electrónico, una mayor prioridad dentro del aparato estatal, para lo

⁴⁰ DS 063-2007-PCM. Según Parra, éstos son los principales logros del cambio del ROF de la PCM.

cual se busca apoyo de cooperación para consolidar los avances y dar el impulso necesario⁴¹.

Entre finales del año 2006 y durante el primer trimestre del año se crean dos plataformas importantes, cuyo proceso de desarrollo fue liderado por la ONGEI, al menos desde la parte informática. Se crea la Ventanilla Única de Comercio Exterior, con el objetivo de generar un canal único de trámites para exportación, liderado por el MINCETUR. A mediados del año 2007 se firma la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto en la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (31 mayo-1 junio 2007), en donde los países firmantes asumen compromisos más amplios para implementar acciones de gobierno electrónico para mejorar la relación Estado-Ciudadano, considerando elementos como transparencia y acceso a la información pública⁴².

A fines del 2007, se constituye el comité permanente de la infraestructura de datos espaciales del Perú (CCIDEP), se crea el sistema de portales municipales⁴³ y se aprueba la Ley de Seguridad de la Información. Estos avances constituyen pasos significativos sobre manejo de datos estatales, tanto en el ámbito de la transparencia como de uso de datos. A inicios del año siguiente se aprueba el Plan de Acción eLAC 2010 que, según Iriarte, este documento estuvo basado en el la Agenda Digital Peruana, que fue lanzada previamente⁴⁴.

Adicionalmente, Lima es elegida como sede de la siguiente reunión ministerial en donde se evaluarán los resultados de la implementación del plan. Esto significa que el Perú es considerado como un referente en el tema. Producto de la elección de Lima como sede de la reunión ministerial, se decide reestructurar la CODESI, en donde el Presidente el Consejo de Ministros asume la

⁴¹ Según Carlos Pasco, Cristian Mesa y Gesvin Romero, llegó un momento en el que el Perú tenía visibilidad en el tema, más por los avances a nivel de los resultados aislados de la SUNAT, o de otras instituciones. La ONGEI aún no tenía claro su rol.

⁴² A esta reunión asiste María Lila Iwasaki, entonces secretaria general de la PCM, en representación del presidente del consejo de Ministros.

⁴³ En este momento, José Elice es secretario general de la PCM.

⁴⁴ Tesis de Erick Iriarte.

presidencia del grupo de trabajo, reemplazando al secretario general en dicho cargo⁴⁵.

En el marco del foro APEC, realizado en Lima en 2008, se firmó un Memorándum de entendimiento entre Perú y Corea del Sur para la elaboración del Plan Maestro de Gobierno Electrónico del Perú, para lo cual una delegación del país cooperante realiza una visita para hacer un diagnóstico sobre el gobierno electrónico en el país. Posteriormente, se complementa con otro memorándum relacionado al desarrollo de un estudio de factibilidad del sistema de documento electrónico (e-Document), cuyo informe es presentado en julio de 2009.

Otros avances importantes de este periodo son la creación de la Plataforma Multiservicios de la RENIEC, la implementación del Portal de Transparencia Estándar. Adicionalmente, se crean tres espacios de trabajo importantes: el grupo de trabajo para la coordinación de respuestas de emergencia en redes teleinformáticas (Pe-CERT), el grupo encargado de implementar la red transaccional del Estado (encargada de proponer la simplificación de los 7 servicios más demandados por el Estado), la comisión que tiene como objetivo proponer el plan de desarrollo de banda ancha en el Perú, y la comisión para elaborar el anteproyecto de ley sobre acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos e interoperatividad.

Estas 4 comisiones tienen en común proponer avances importantes en la accesibilidad de los ciudadanos a la información pública, y asegurar la interoperabilidad de los servicios públicos que se brinden de manera virtual. Con los avances realizados en este periodo, se cuenta con una base importante para que los tomadores de decisiones puedan comenzar a plantear instrumentos más estandarizados que guíen el curso de acción estatal.

⁴⁵ DS 048-2008-PCM.

2.4.4. Generando los instrumentos de política que enmarcan el curso de acción estatal.

Este periodo se caracteriza por tener un énfasis en el desarrollo de instrumentos que formalicen y expliquen el curso de acción identificado por los tomadores de decisión y los énfasis que se han venido planteando desde inicios de siglo. Esta etapa permite contar con una actualización y marco de acción de los próximos años en la ruta planteada, liderada principalmente por técnicos, sin experiencia política previa⁴⁶.

El inicio de este periodo se marca con la promulgación de la Ley 29904 - Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, que establece lo siguiente en su artículo 27⁴⁷:

“Artículo 27. Plan Nacional de Gobierno Electrónico

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Sistema Nacional de Informática elaborará el Plan Nacional de Gobierno Electrónico con metas concretas e indicadores de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades estatales. La implementación de este Plan deberá ser considerada en las leyes anuales de presupuesto de cada entidad.”

Uno de los primeros instrumentos técnicos aprobados es el documento que establece los lineamientos de contenido mínimo de los planes estratégicos de gobierno electrónico (RM 61-2001-PCM), que regula el desarrollo de planes estratégicos en cualquier entidad estatal. Posteriormente, saldrán rápidamente los primeros planes, como el de la municipalidad de San Isidro y de Surco. Meses después de aprueba la actualización del Plan de Desarrollo de la

⁴⁶En esta etapa, asumen como jefes de la ONGEI Ronal Barrientos y Jaddy Fernández, técnicos con conocimientos en temas de tecnología, con amplio respaldo político (ceranos al Presidente Humala) pero inexperiencia en la gestión pública a nivel directivo.

⁴⁷Ley 29904, llamada también “Ley de Banda Ancha”.

Sociedad de la Información - la Agenda Digital 2.0⁴⁸. Este documento es el primero paso para establecer los siguientes avances en el desarrollo de los instrumentos de política.

A finales del 2012, se aprueban de forma rápida la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017 (noviembre 2012) y el Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017 (diciembre 2012)⁴⁹. Uno de los pasos previos a la aprobación de la política de gobierno electrónico de manera formal es la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016, que considera como ejes transversales el gobierno abierto y el gobierno electrónico. Finalmente, el 9 de julio del 2013 se aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2107, que es la que reúne y establece los criterios de interoperatividad, servicio basado en el ciudadano y de transparencia.

⁴⁸Ronal Barrientos señala que era necesaria la actualización de la Agenda Digital, ya que algunos elementos de la propuesta ya se habían cumplido y se requería incorporar nuevos elementos, en una coyuntura favorable, gracias al apoyo político directo en ese momento.

⁴⁹Previo a la aprobación de estos planes, se promulga la Ley de Promoción de la Banda Ancha, propuesta por Mesías Guevara, que fortalece el rol de la ONGEI como ente rector.

TERCER CAPÍTULO: ANÁLISIS DEL CASO

3.1. Condicionamiento internacional

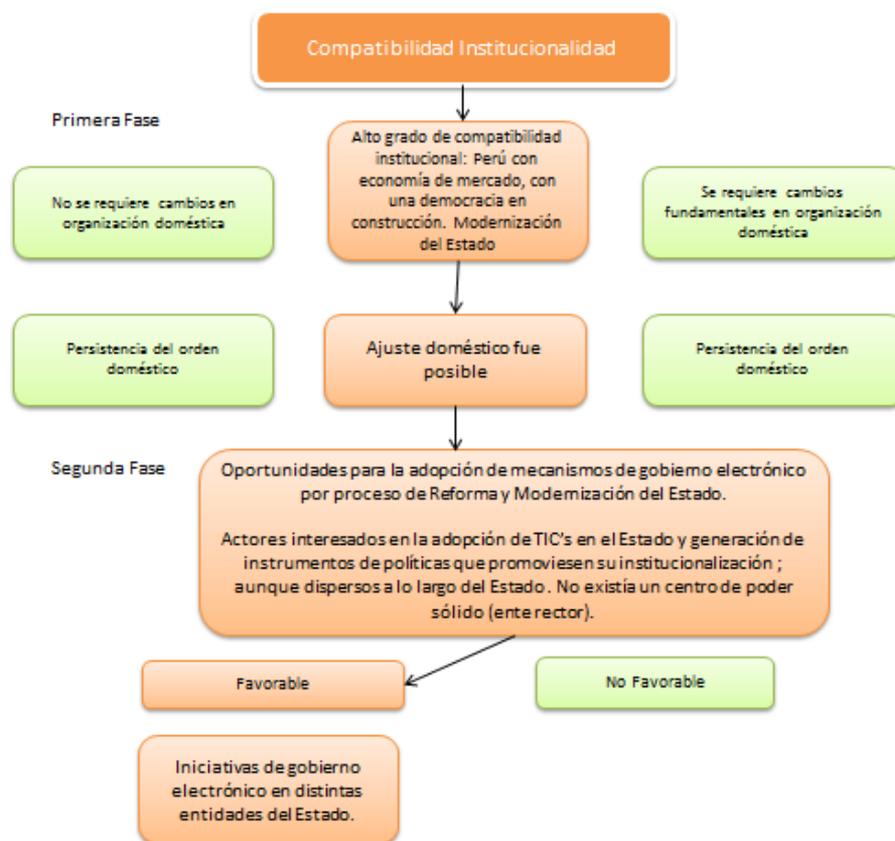
En el proceso de construcción de la política de gobierno electrónico existe un notable grado de influencia de parte del sector internacional hacia las medidas implementadas en el Estado. Esta influencia provino de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo – BID, la Organización de Estados Americanos – OEA, o el Banco Mundial. Estos organismos influyeron en la agenda y el diseño de políticas de gobierno electrónico de dos maneras: (a) Mediante la promoción de espacios de articulación e intercambio de experiencias regionales como la red GEALC, encuentros como el eLAC, (b) mediante el financiamiento, bajo ciertos lineamientos, de programas de asesoramiento técnico en nuestro país.

Estas dos formas de acción tuvieron el objetivo de incorporar en los Estados y sus políticas ciertos lineamientos y modos de implementación que ellos consideraban adecuados en base a la experiencia internacional. Por ejemplo, hoy en día, la OCDE ha impulsado una serie de reformas de las que un resultado es el reemplazo de la ONGEI por la Secretaría de Gobierno Digital en la PCM a partir de las recomendaciones de dicho organismo

Respecto a la conformidad institucional, el grado de compatibilidad entre la configuración institucional doméstica en nuestro país y el propuesto por los actores internacionales determinaron la adopción gradual de ciertas herramientas de política y la incorporación de TIC's en la administración pública. En este caso, el Estado atravesaba por un proceso de modernización y reforma, lo cual representaba una oportunidad para la adopción de mecanismos de gobierno electrónico; es así que el Programa de Modernización del Estado financiado por el BID introdujo por primera vez el gobierno electrónico como una categoría propia sobre la cual se generarían diversas herramientas de política. Por otro lado, no existía una coalición de actores

única o centro de poder que guía como rector el proceso de incorporación de estas herramientas y TIC's.

Gráfico N°10: Compatibilidad institucional de la reforma del Estado Peruano favorable al cambio doméstico.

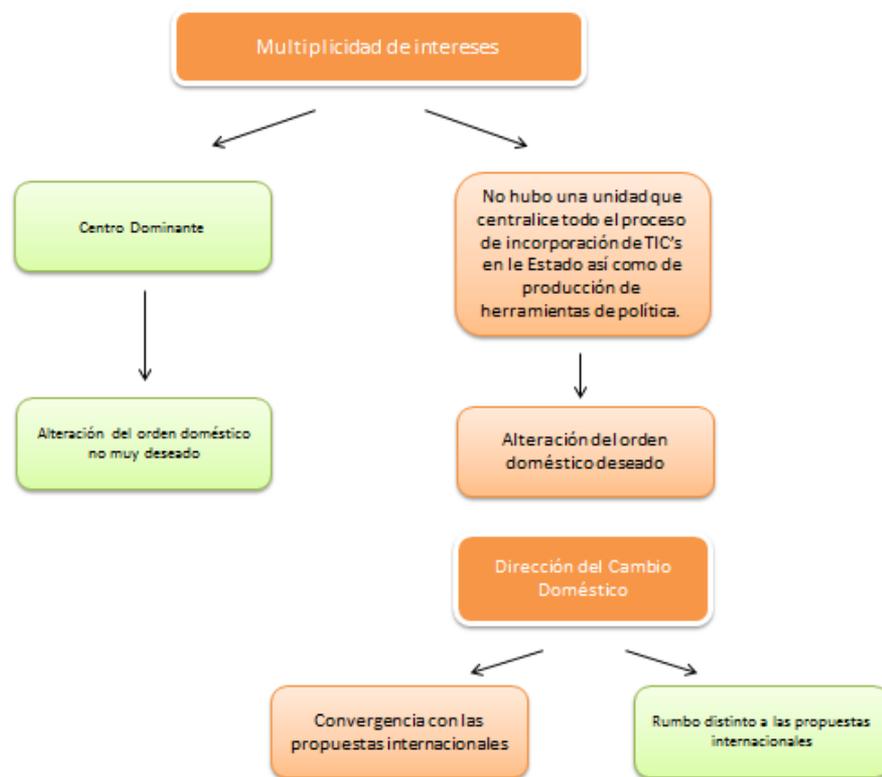


Elaboración propia.

Si bien se creó la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico como entidad rectora y encargada de conducir este proceso, esta no disponía de los recursos suficiente y su rectoría, de facto, se ha ido institucionalizando con el tiempo, estableciendo recién, el año 2013, la Política Nacional de Gobierno Electrónico como documento formal. Al no existir un centro de poder, existió mayor libertad para que los diversos emprendedores de política a lo largo del Estado planteen y ejecuten sus propias iniciativas, muchas veces en coordinación con ONGEI y otras veces por su cuenta. En este sentido, existieron programas de

cooperación entre los emprendedores de política de diversas instituciones y actores internacionales, mostrando una convergencia entre los objetivos de ambos.

Gráfico N° 11: Grado de Convergencia en el contexto del gobierno electrónico en el Perú.

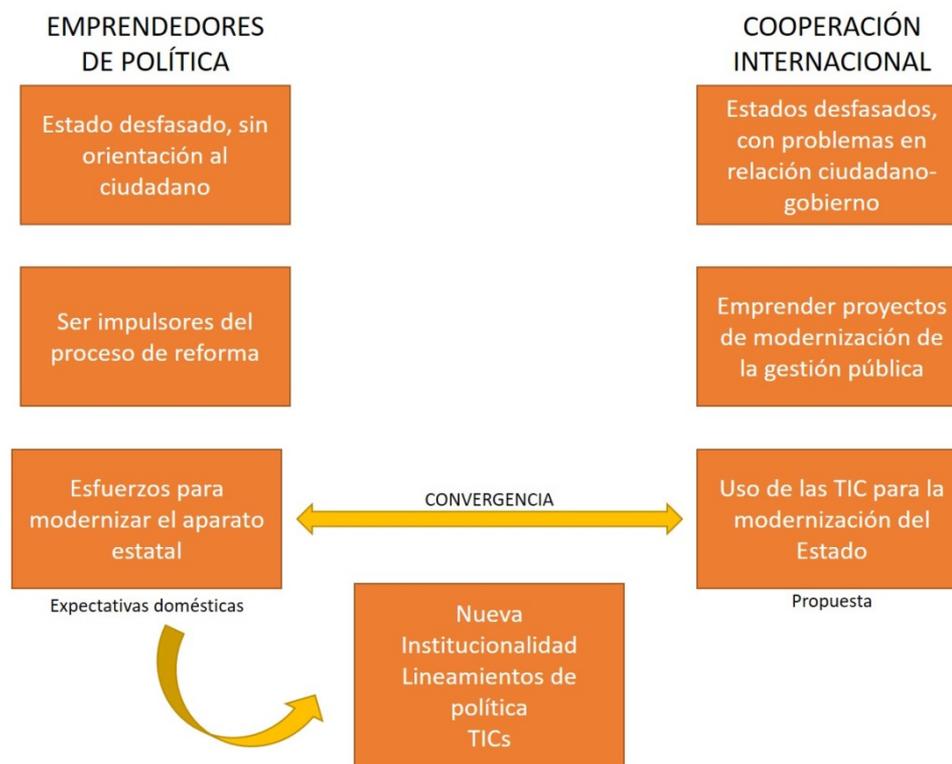


Elaboración propia.

Con respecto al enmarcado de las creencias y expectativas domésticas, existió un escenario e imaginario favorable para la incubación y desarrollo de proyectos de gobierno electrónico, así como de la generación de nuevas estructuras institucionales que los soporten. Esto se debió a que la visión compartida por una clase burócrata y política (de que el Estado se encontraba desfasado y requería una modernización rápida) generó una necesidad convergente a las propuestas de proyectos provenientes de la cooperación internacional. En otras palabras, existía un marco cognitivo favorable a las

ideas provenientes de afuera, lo cual generó una corriente de desarrollo local enfocada en la incorporación de las TIC's en la administración pública.

Gráfico N° 12: Enmarcado de creencias y expectativas domésticas compatibles en el caso del gobierno electrónico del Perú.



3.2 Anticipación interna

La anticipación interna como mecanismo plantea que algunos individuos u organizaciones desde el interior del Estado cuentan con la capacidad (sea por conocimientos teóricos o algún otro factor, como la experiencia) para adelantarse a alguna restricción que pueda suceder en el futuro. Otro elemento clave a entender en este aspecto es el pensamiento anticipatorio, es decir, la capacidad de visibilizar reflexivamente los posibles escenarios futuros de una decisión o no-decisión y a partir de ahí emprender acciones estratégicas⁵⁰.

⁵⁰Basado en el modelo planteado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación – IIPE.

En el caso de la Política de Gobierno Electrónico, las acciones estratégicas son producto de la visión establecida por tres actores clave, que asumen una posición de emprendedores de política⁵¹ (que encuentran ventanas de oportunidad), en la fundación de la rectoría del gobierno electrónico: Pablo Bermúdez, Jaime Reyes y Verónica Zavala. Entre estos tres se desarrolló una confluencia (se podría considerar que eran aliados) que, a través de sus decisiones y acciones como funcionarios públicos, permitió desarrollar los condicionantes internos necesarios para dar desde el inicio la orientación –los lineamientos- de hacia dónde debe ir el gobierno electrónico en el país.

Cuadro N° 3: Elementos clave para entender a los emprendedores de política relacionados a la creación de la ONGEI e institucionalización del tema de gobierno electrónico

	Pablo Bermúdez	Jaime Reyes	Verónica Zavala
Elementos comunes	Visión compartida sobre el proceso. Vínculos: lazos amicales.		
Situaciones particulares	Viene desde la sub Jefatura de informática de INEI. Baja capacidad de incidencia a nivel individual.	Secretario General de la PCM. Termina su máster en tecnologías de la telecomunicación y trae iniciativas para el desarrollo de la sociedad de la información.	Secretaria de gestión pública de la PCM. Necesidad de implementar y dirigir procesos de modernización estatal a través del uso de las TICs.

Elaboración propia.

En el caso de Pablo Bermúdez, que provenía de la sub Jefatura de informática del INEI, éste pudo visibilizar los límites del esquema organizacional vigente para plantear acciones articuladas entre todas las entidades interesadas en el tema de utilizar las TICs para el gobierno⁵². Éste había comenzado a

⁵¹Se entiende como emprendedores de política a aquellos que “como agentes interesados en posicionar un tema en agenda y mover los recursos necesarios para lograrlo, tanto personal como del grupo que representan, así como del Estado”.

⁵² Según el propio testimonio de Pablo Bermúdez, esto recién se pudo superar cuando se creó la ONGEI.

desarrollar mesas de trabajo⁵³ que servirían como base para la creación de la CODESI, pero entendía la necesidad de generar los instrumentos necesarios – así como el desarrollo de una rectoría para el tema- para que las decisiones y acuerdos que se tomen en los espacios de trabajo multisectoriales, ya que los primeros intentos de desarrollo de normativa desde INEI fueron cuestionados por diferentes sectores que ya habían implementado o estaban por implementar herramientas de gobierno electrónico⁵⁴. Encontró su ventana de oportunidad en el momento que la subjefatura de INEI se fusiona con la PCM, lo que le permitió superar las barreras existentes.

En el caso de Jaime Reyes, secretario general de la PCM en el momento de la creación de la ONGEI, su intervención está relacionada a motivaciones académicas. Él regresaba de una maestría de derecho de las telecomunicaciones en España⁵⁵, donde había conocido acerca de diversas experiencias de constitución de espacios de discusión y acción sobre sociedad de la información, por lo que una de sus prioridades al retornar al Perú, y al encontrar la oportunidad de involucrarse en la Presidencia del Consejo de Ministros, fue el de desarrollar el espacio de discusión y de desarrollo de políticas para la sociedad de la información que ponga al país en vanguardia sobre el tema que se materializó con la creación de la CODESI.

Cabe destacar, debido a su relación con el caso, el rol de los Secretarios Generales de la PCM en el desarrollo del proceso de diseño de la Política de Gobierno Electrónico. Muchas veces dependía de ellos establecer las prioridades y permitir que se tomen o no decisiones relacionadas a gobierno electrónico, según sus creencias y formación⁵⁶. En muchos de los casos, éstos eran los representantes oficiales del Estado en las reuniones sobre el tema fuera del país, contando siempre con el soporte técnico del director de la ONGEI.

⁵³ Según Flavio Ausejo, las mesas no eran muy representativas en ese momento debido a que eran organizadas por una entidad como INEI.

⁵⁴ Referencia: Entrevista a Pablo Bermúdez.

⁵⁵ Referencias: Curriculum vitae y testimonio de Pablo Bermúdez.

⁵⁶ Diversos entrevistados se refirieron a los secretarios generales de la PCM como actores clave, que eran finalmente quienes daban prioridad o no al gobierno electrónico, frente al desinterés de los Ministros, que consideraban al tema en el ámbito de la gestión operativa y administrativa del Estado.

Por otro lado, la participación de Verónica Zavala es considerada como muy importante⁵⁷. Su rol como secretaria de gestión pública le permitió ser partícipe directa de la creación de la ONGEI y la rectoría de gobierno electrónico, así como de articular los esfuerzos de modernización del Estado que existían en ese momento con las necesidades de modernización tecnológica y digital que se requerían en dicho momento, por lo que para el cumplimiento con las recomendaciones planteadas para el desarrollo del Programa de Modernización del Estado, se determinó que era necesario construir espacios y unidades relacionadas a gobierno electrónico⁵⁸. Adicionalmente, el vínculo de cercanía con Pablo Bermúdez resultó importante para facilitar el proceso que ella esperaba implementar.

En conclusión, la anticipación interna resulta ser un factor que se presenta en los inicios del proceso de diseño de la política que cumple con el rol de “abrir las puertas”, es decir, genera la apertura del proceso en sí mismo a través de la creación de las instituciones, espacios y lineamientos clave. Sin la presencia de este factor, las opciones de cambio de las orientaciones en el diseño serían mayores y expuestas a una discusión desordenada que mantendría la lógica de dispersión.

3.3. Desarrollo de capacidades burocráticas.

Tomando en cuenta a la capacidad estatal como lo que constituye “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que se le han sido asignados interna o externamente”, esta surgirá a partir de componentes de capacidad estatal: Instrumentos financieros (presupuesto total de la ONGEI), recursos humanos, instrumentos de gestión y de política y conocimiento. Es decir, la capacidad estatal se puede desagregar en distintas manifestaciones, según el criterio analítico planteado.

Repetto (2007), por ejemplo, plantea la clasificación de capacidades en administrativas y políticas, mencionando que las técnicas e institucionales

⁵⁷ Gran parte de los entrevistados reconoce la importancia de Verónica Zavala en la creación y concepción de la ONGEI, así como de los primeros lineamientos que se establecieron.

⁵⁸ Si bien el Programa de Modernización del Estado establecía que había que generar institucionalidad entorno al Gobierno Electrónico, el modelo planteado fue ideado por Zavala, según los entrevistados.

están presentes, es decir, forman parte de las anteriores de forma transversal, tal como el ejemplo de las capacidades técnicas, que tienen que ver con lo administrativo y lo político. Para términos de esta investigación, se considera la clasificación de Repetto como la más pertinente, así como considerar cómo estas caracterizaciones se reflejan en los arreglos institucionales (Bertanou, 2015: 45), de los cuales se priorizan los recursos humanos y financieros para describir la capacidad administrativa; y los instrumentos de política desarrollados, como base para entender la capacidad política. Para la aplicación en el caso, se desarrolló una matriz de capacidades burocráticas que permita visualizar de forma organizada esta clasificación y permita, además, realizar un análisis y comparación más adecuados.

Se ha planteado desde el inicio que uno de los factores que explican el diseño de la política de gobierno electrónico tiene que ver con el desarrollo incremental de las capacidades burocráticas de los funcionarios en torno al tema. A lo largo de la investigación se ha planteado que la ONGEI juega un rol importante en el proceso de articulación de la Política Nacional de Gobierno Electrónico, pues es el ente rector en la materia y el que coordina la implementación de las TIC's y creación de institucionalidad en el Estado. En este sentido, una ONGEI fuerte implicaría un actor central y líder que presiona hacia la articulación de las distintas iniciativas de gobierno electrónico dispersas en la esfera estatal; por otro lado, una ONGEI débil implica una falta de liderazgo y presión en el proceso de articulación e institucionalización de la política. Sin embargo, ¿Logró cumplir con sus objetivos? ¿Logró orientar la política de gobierno electrónico, a través de la capacidad de ejercer el liderazgo y la rectoría de las funciones asignadas?

Resulta necesario realizar el análisis considerando las distintas características de la capacidad estatal. En el caso de esta investigación, se identificaron tres instrumentos que expresan las capacidades administrativas y políticas de la ONGEI: el presupuesto tal de la ONGEI, así como los trabajadores contratados entre los años 2003 y 2016 así como el número de instrumentos de gestión y

de política desarrollados. Lo identificado se encuentra establecido en la siguiente matriz:

Cuadro N° 4: Matriz de desarrollo de capacidades burocráticas

Año	Capacidades administrativas				Capacidades políticas	
	Instrumentos financieros (presupuesto total de la ONGEI y porcentaje por área)		Recursos humanos (total de trabajadores y porcentaje por área)		Instrumentos de gestión y de política (documentos desarrollados y aprobados)	
	Total/año	Var%	Total/año	Var%	Total/año	Var%
2003	313064		30		4	4
2004	847411	170,68%	84	180,0%	5	9
2005	886967	4,67%	55	-34,5%	2	11
2006	1657406	86,86%	68	23,6%	6	17
2007	1081283	-34,76%	39	-42,6%	6	23
2008	1299782	20,21%	31	-20,5%	10	33
2009	1341555	3,21%	68	119,4%	5	38
2010	1872138	39,55%	61	-10,3%	6	44
2011	1951223	4,22%	78	27,9%	9	53
2012	2271259	16,40%	22	-71,8%	7	60
2013	2432161	7,08%	46	109,1%	5	65
2014	3776959	55,29%	33	-28,3%	5	70
2015	2950006	-21,89%	27	-18,2%	5	75
2016	2712800	-8,04%	28	3,7%	7	82

Elaboración propia. Fuente: PCM.

La información recolectada evidencia que existe una variación permanente en términos de la evolución de presupuesto y recursos humanos, lo que evidencia que muchas veces la coyuntura determina las posibilidades de desarrollar capacidades en el tema de gobierno electrónico. Existe un carácter discrecional

para el fortalecimiento del gobierno electrónico, por lo que se asignan mayores presupuestos según el interés de algún funcionario, y que suelen decaer cuando no existe el impulso o el interés de aquellos actores estratégicos, como el secretario general de la PCM, o en situaciones de crisis política, como en el caso de los últimos años del gobierno de Humala.

Sin embargo, es sostenido el crecimiento de instrumentos de gestión y de política, lo que representa el mayor activo del desarrollo del gobierno electrónico en el país. Pese a ello, se puede mencionar que pese al desarrollo de normativa, principalmente establecida por la ONGEI, se puede considerar que la falta de capacidades financieras y de recursos humanos ha representado un limitante para el desarrollo de la capacidad política y, por ende, de la posibilidad de hacer efectivo su liderazgo y rectoría, lo que se refleja en las dificultades que aún se presentan para alcanzar la interoperabilidad de los sistemas de información y las plataformas digitales de los distintos sectores y niveles de gobierno.

CONCLUSIONES

La investigación comprueba que la evolución de la Política de Gobierno Electrónico parte de una situación de desarticulación ante la cual se presentan dos opciones de política: La primera consistía en mantener el *statu quo*, favoreciendo a la autonomía de las entidades públicas en el desarrollo de sus propios instrumentos y estrategias de gobierno electrónico. Algunos referentes de esta dinámica han sido la CONSUCODE, SUNAT, INEI, entre otros, que gracias a su grado de autonomía lograron implementar plataformas exitosas como el SEACE, el sistema SOL, etc. Por otro lado, la otra opción proponía un mayor nivel de articulación bajo la directriz de un ente rector. El liderazgo de esta opción recayó en la Presidencia del Consejo de Ministros.

Asimismo, se puede afirmar que la segunda opción es la que se impuso. Algunos hitos que impulsaron la consolidación de esta opción fueron la constitución de la Comisión que desarrolló el plan E-Perú (que reunió por primera vez a los diversos actores estatales y no estatales relacionados al uso de TIC's), la creación de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico – ONGEI (entidad dentro de la PCM que asume la rectoría en la práctica, tras la absorción de la subjefatura de Informática del INEI) y la Comisión para el Desarrollo de la Sociedad de la Información – CODESI (espacio de coordinación para el desarrollo de una política nacional de gobierno electrónico de manera integradora). Cabe destacar que la creación de otras comisiones de trabajo multisectorial y coordinación, durante el periodo considerado para el estudio, ayudó a consolidar la idea de un trabajo cooperativo entre distintos sectores y niveles del Estado. Finalmente, la rectoría de la ONGEI para la definición de gobierno electrónico se ve fortalecida con la ley de promoción de la banda ancha – Ley 29904.

La investigación ha comprobado que la evolución del diseño responde a la dinámica de tres factores, tanto de forma individual como en la interrelación de estos. En primer lugar, el condicionamiento internacional ha sido importante y consistió principalmente en la promoción de agentes de cooperación que

encontraron en el país una estructura de oportunidades favorable a la promoción de proyectos de gobierno electrónico. El Estado peruano se encontraba desfasado y la cooperación buscaba emprender proyectos de modernización de la gestión pública, ante lo cual hubo actores con la disposición a colaborar y ser referentes en la conducción del proceso de modernización del Estado. Entre estos actores estatales y la cooperación hubo convergencia de intereses, no obstante también existió una dinámica de negociación acerca de los términos de la transferencia, asegurándose estos de que sus intereses sean incorporados⁵⁹.

En segundo lugar, se ha comprobado la existencia de emprendedores de política que se proyectaron a escenarios futuros y a las necesidades que el Estado tendría. De esta manera buscaron generar institucionalidad para que de manera organizada y planificada se generen herramientas de gobierno electrónico. Se ha identificado dos tipos de emprendedores: aquellos que generaron institucionalidad (denominados *emprendedores institucionales*) y aquellos que impulsaron herramientas de gobierno electrónico en sus entidades a partir de necesidades puntuales. Entre los primeros, destacan Pablo Bermúdez, Verónica Zavala y Jaime Reyes que generaron el marco institucional de la ONGEI⁶⁰. Asimismo, el rol del entonces congresista Mesías Guevara que mediante la ley de promoción de la banda ancha – Ley 29904 ratificó a la ONGEI como ente rector de la Política de Gobierno Electrónico, así como impulsó la creación de un documento formal que sienta las bases formales de esta política. Por otro lado, los emprendedores operativos han estado dispersos a lo largo del Estado durante todo el proceso de diseño.

Con respecto a la capacidad estatal de la ONGEI, esta se compone de instrumentos financieros, recursos humanos, instrumentos de gestión y de política y conocimiento que son desplegados para cumplir con sus objetivos de

⁵⁹ José Elice mencionó: "La cooperación viene con instrumentos hechos, pero los gobiernos buscan que se incorporen otros elementos, llegar a un *justo medio* entre lo que se propone y lo que los funcionarios nacionales buscan."

⁶⁰ Varios entrevistados mencionan reiterativamente a estos tres actores: "La cooperación viene con instrumentos hechos, pero los gobiernos buscan que se incorporen otros elementos, llegar a un "justo medio" entre lo que se propone, y lo que los funcionarios nacionales buscan".

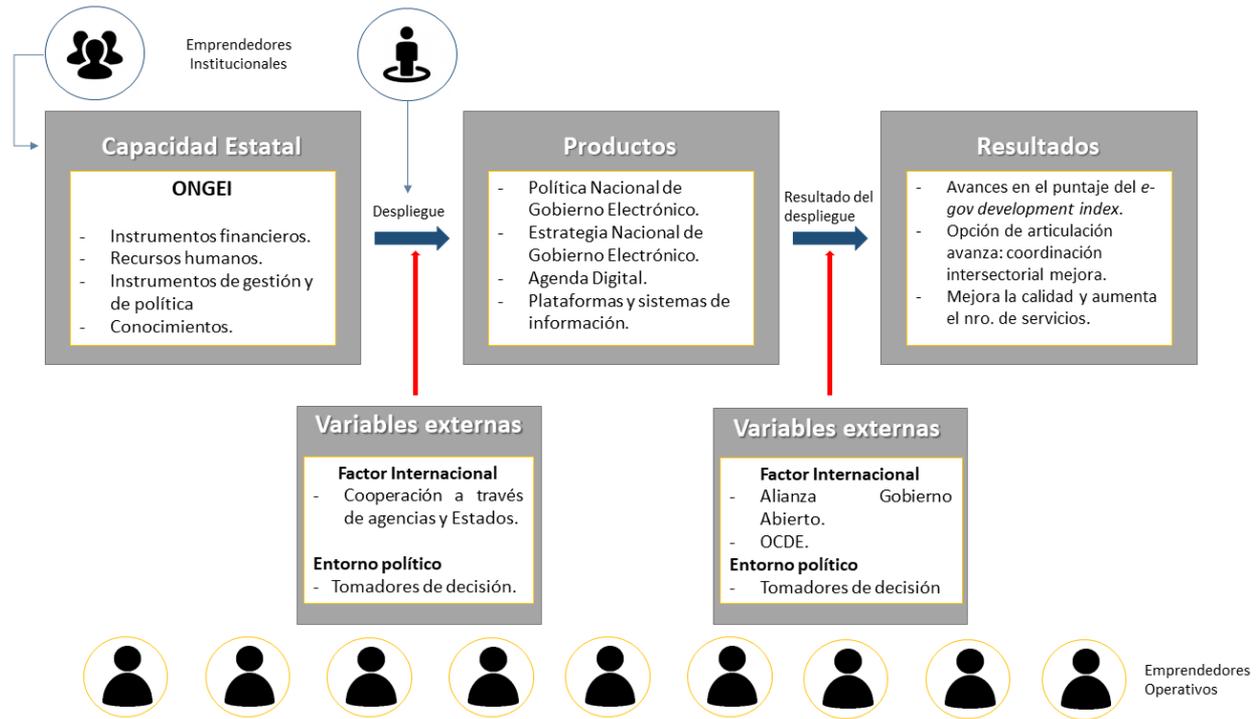
promoción del empleo de TIC's en la administración pública. Estos componentes generan cierta capacidad o aptitud para materializar los objetivos en productos y en resultados. La investigación ha identificado con respecto a los instrumentos financieros, ha existido un crecimiento continuo que ha permitido realizar diversas actividades desde el ente mencionado. Por otro lado, respecto a los recursos humanos, la evolución ha sido volátil y con una tendencia a la baja, hecho que dificulta el cumplimiento de la función de la entidad como rectora de la política de gobierno electrónico. Los instrumentos de gestión y de política, por su lado, tienden a aumentar (consolidando a la ONGEI como centro del planeamiento en gobierno electrónico) aunque de forma discontinua.

El condicionamiento internacional, la anticipación interna y eventuales sucesos del entorno político juegan el rol de variables intervinientes en el resultado del despliegue de la capacidad estatal. Es así que el despliegue de la capacidad se ve influenciada por variables externas (el condicionamiento internacional y eventos del entorno político) y también el resultado del despliegue se ve afectado por la cooperación y el entorno político ya que el primero establece espacios de intercambio de experiencias y capacitación técnica que permite mejorar la forma en que se manejan las herramientas generadas y el segundo es transversal a todo el proceso. Por otra parte, la anticipación interna es un factor que se realiza de forma paralela. Tanto por los emprendedores institucionales mediante la creación de instrumentos de gestión y política, así como por los operativos mediante la generación de herramientas de gobierno electrónico en sus sectores.

La creación de la ONGEI significó un cambio el patrón de desarticulación que se estaba dando en el Estado Peruano, donde había muchos centros de poder fuertes que buscaban desarrollar iniciativas de gobierno electrónico por su lado, como la SUNAT, INEI, etc. Se habla de interoperabilidad en el Estado; sin embargo, la aún insuficiente capacidad operativa (presupuestal y de recursos humanos) de la ONGEI, y el desinterés permanente de otros sectores sobre su opinión (lo que lleva muchas veces a pensar en una rectoría fallida) hace que la

tarea sea más difícil, y que no se den grandes avances, pese a que se cuentan con más y mejores instrumentos⁶¹.

Gráfico N° 12: Relación entre variables.



Elaboración propia.

En conclusión la penetración de las tecnologías de la información en la gestión y su capacidad de articular entes estatales públicos depende no necesariamente el mayor desarrollo tecnológico y el desarrollo de infraestructura adecuada sino que depende mucho de las decisiones de los actores involucrados para lograrlo. Es por eso que en este caso, el rol de los emprendedores de política resulta ser vital para impulsar una propuesta de política que tenga como eje central la interoperabilidad.

⁶¹ Pasco menciona: "Hay diferentes modelos en el extranjero de cómo establecer la institucionalidad, pero en Perú no se define bien, se ha hecho la secretaria dentro de PCM pero no se desempeña bien, especialmente por el mal entendimiento de las relaciones que son buenas o malas dependiendo de quién está en la secretaría".

BIBLIOGRAFÍA

ALZA, Carlos

- 2014 “Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, nro. 1 (2), pp. 39-73.

CASTELLS, Manuel

- 1999 “La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura”. *La sociedad Red*, México: Siglo XXI.

- 2002 “La dimensión cultural de Internet”. *Universitat Oberta de Catalunya*.
Consulta: 3 junio de 2017.

<http://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/a>.

CHICA, Sergio

- 2011 “Una mirada a los nuevos enfoque de la gestión pública”.
Administración & Desarrollo, nro. 39 (35), pp. 57-74.

CHRITENSEN, Tom y Per LAEGRIED

- 2007 “Reformas post nueva gestión pública: tendencias empíricas y retos académicos”. *Gestión y Política Pública*, vol. XVI, nro. 2, pp. 539-564.

CRIADO, Juan Y Carmen Ramilo

- 2001 “e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI. Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas”. Consulta: 11 de mayo de 2017.

: www.ivap.euskadi.net/r61-2347/es/contenidos/informacion/rev_vasca_adm_publ/es_3822/adjuntos/ramilocriado.pdf.

CROZIER, Michel

- 1997 “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. *Reforma y Democracia*, nro. 7.

GOUREVITCH, Peter

1978 "The second Image Reversed: the international sources of domestic politics". *International Organizations*, 881- 912.

HILDERBRAND, Mary y Marilee GRINDLE

(1997) "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", Grindle, Merilee (ed.) *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

KINGDON, John

2003 *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Longman.

KNILL, Christoph y Dirk LEHMKHUL

2002 "The national impact of European Union regulatory policy: three Europeanization mechanisms". *European Journal of Political Research*, nro. 41, pp. 255-280.

KUHN, Thomas

1962 *La estructura de las revoluciones científicas*, México, Fondo de Cultura Económica.

LAYNE, Karen y Jungwoo LEE

2001 "Developing Fully Functional e-Government: A Four Stage Model". *Government Information Quarterly*, vol. 18.

LINDBLOM, Charles

1959 "The science of 'muddling through'". *Public Administration Review*.

1979 "Still muddling, not yet through". *Public Administration Review*.

Marín, Luis

2007 "La noción de paradigma". *Signo y Pensamiento*, vol. XXVI, pp. 34-45.

ONGEI

- 2013 Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017.
2013 Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017.
2013 Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017.

OSZLAK, Oscar

- 2013 *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC, Washington DC.

REPETTO, Fabián

- 2003 Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Para el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.

RICHARDS, Sue

- 1994 "El Paradigma del Cliente en la Gestión Pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Madrid, No. 1.

RUBIO, Eulalia

- 2002 "Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (25), pp. 23-32.

SÁNCHEZ, Juan

- 2002 *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca: México.

SEN, Amartya

- 1984 *Resources, Values and Development*. Oxford: Basil Blackwell.

SUBIRATS, Joan y otros

- 2012 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

WALTZ, Kenneth

- 1959 *El Hombre, El Estado y La Guerra*. Buenos Aires: Nova.

WEISS, Linda

1998 *The myth of the powerless state.* New York: Cornell University Press.

Anexo 1: Matriz de entrevistas realizadas.

Nro.	Nombres y Apellidos	Rol en el proceso	Sector	Importancia
1	Juan Carlos Pasco	Académico, ha participado como consultor en proyectos de gobierno electrónico.	Academia.	Media.
2	Gesvin Romero	Profesor en temas de gobierno electrónico. Experto en temas de telecomunicaciones.	Academia.	Media.
3	Erick Iriarte	Experto en temas de derecho digital. Realizó tesis sobre el tema.	Academia.	Media.
4	Cristian Mesa	Experto en temas de interoperabilidad. Realizó tesis sobre el tema. Trabajó para la OEA como consultor para la ONGEI.	Academia.	Media.
5	Rafael Parra	Ex jefe de la ONGEI, ex- ejecutivo de Telefónica.	Estado / Privado.	Alta.
6	Pablo Bermúdez	Ex – jefe de la subjeftura de informática de INEI, fundador de la ONGEI.	Estado.	Alta.
7	Ronal Barrientos	Ex- jefe de la ONGEI.	Estado	Alta.
8	Jaddy Fernández	Ex- jefe de la ONGEI.	Estado	Alta.
9	Sara Arobes	Ex- secretaria de gestión pública de la PCM.	Estado	Alta.
10	Flavio Ausejo	Ex miembro del consejo consultivo de OSIPTEL. Experto en el tema.	Estado	Media.
11	José Elice	Ex- secretario general de la PCM.	Estado	Alta.
12	Ricardo Salazar	Ex presidente de CONSUCODE – OSCE.	Estado	Media.
13	Nahil Hirsh	Ex – superintendente de la SUNAT.	Estado	Media.
14	Mesías Guevara	Ex congresista de la República, impulsor de la Ley de Banda Ancha.	Estado	Media.
15	Carlos Valdéz	Viceministro de Comunicaciones del MTC. Miembro de las diversas comisiones de trabajo sobre gobierno electrónico.	Estado	Alta.
16	Roberto Puyó	Jefe de tecnologías de información del MTC. Miembro de las diversas comisiones de trabajo sobre gobierno electrónico.	Estado	Media.

Anexo 2: Guía de entrevistas.

	Preguntas	Objetivo de la pregunta	Indicadores
1	¿Cómo estuvo involucrado en las acciones de gobierno electrónico? ¿Cuál fue su papel?	Identificar la implicancia y perfil del actor en el proceso de diseño de la política.	Perfil de actor
2	¿Cuál cree Usted que fueron las razones que dieron origen a la actual política de gobierno electrónico?	Identificar principales problemas públicos que permiten dar inicio al proceso de diseño.	Problemas identificados por el entrevistado
3	¿Qué actores están vinculados a política de gobierno electrónico desde el Estado? ¿Cuál era su rol?	Identificar principales actores estatales involucrados en el proceso de diseño de la política.	Actores estatales identificados y sus roles
4	¿Qué actores fuera del estado estuvieron involucrados en el proceso de gobierno electrónico en el País? ¿Qué rol cumplían?	Identificar principales actores no estatales involucrados en el proceso de establecimiento de agenda.	Actores no estatales identificados y sus roles
5	¿Qué actores tuvieron mayor intensidad y frecuencia respecto a la presión por el tema de gobierno electrónico?	Identificar actores tuvieron mayor intensidad y frecuencia respecto a la presión por el tema de gobierno electrónico	Frecuencia de participación y su intensidad
6	¿Otros problemas se volvieron importantes en el interior de la organización que forma/formó parte al trabajarse el tema de gobierno electrónico?	Identificar otros problemas se volvieron importantes antes de debatirse el problema de gobierno	Problemas que fueron importantes en el período 2006 - 2009
7	¿Qué otras propuestas surgieron al interior de su institución/organización?	Identificar otras propuestas de política que surgieron al interior de las instituciones	Propuestas de política que surgieron en el período 2006 - 2009
8	¿Qué problemas fueron permanentes luego de la creación de la ONGEI?	Identificar obstáculos en el proceso de diseño de la política de gobierno electrónico.	Obstáculos en el proceso de diseño.
9	¿Cuán influyente fue el proceso	Determinar cuan	Implicancias del

	de modernización del Estado en el proceso de diseño de las medias de gobierno electrónico?	influyente fue el proceso de modernización del Estado en el proceso de diseño.	proceso de modernización en el diseño.
10	¿Qué corrientes o ideas fueron importantes? ¿Fue importante el tema del gobierno abierto? ¿Fue un impulso la necesidad de articular los organismos del gobierno luego de haber impulsado la especialización? (post nueva gestión pública)	Identificar aquellos elementos conceptuales o paradigmas que fueron importantes	elementos conceptuales
11	¿Cómo era la coordinación con otros organismos del Estado en la implementación de las acciones?	Identificar la coordinación con otros organismos del Estado en la implementación de acciones.	perfiles de organismos y su desempeño y cercanía, interoperatividad
12	¿Cómo era la coordinación con el gobierno de turno para la implementación de las acciones?	Identificar la coordinación con el gobierno de turno para la implementación de acciones.	Procesos de coordinación
13	¿Usted cree que la calidad en el problema de la provisión de servicios públicos está vinculada al tema del gobierno electrónico?	Determinar la relación entre el problema de la provisión de servicios y el gobierno electrónico	cercanía entre ambos temas
14	¿Usted cree que la visibilización del problema jugó un rol importante para concientizar a sociedad civil y al gobierno a favor de la implementación de una política de gobierno electrónico?	Determinar la influencia de la visibilización del problema	relación entre la visibilización y el impulso al tema
15	Cuando cree usted que fue el momento de mayor acción y visibilización?	Identificar el momento de mayor notoriedad del problema	intervalo de tiempo
16	¿Cree usted que el cambio de gobierno fue un factor decisivo para que se desarrolle esta política?	Determinar la importancia del cambio de gobierno	importancia
17	¿Qué actores nuevos jugaron un rol a favor?	Identificar actores nuevos que impulsaron la política	perfiles de actores
18	¿De qué forma la configuración del Estado apoyó o dificultó la implementación de acciones relacionadas al gobierno	Identificar la importancia de la variación de cargos al interior del Estado	influencia de nuevos actores

	electrónico?		
19	¿Quién o quiénes formulan este tipo de iniciativas, quién colabora?	Identificar quién realiza el diseño	perfil
20	¿Cómo se involucra su institución y organización en el diseño de la política?	Identificar cómo se influyó en el diseño	estrategia utilizada