

LOS PROCESOS DE COORDINACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

La organización de la Interoperabilidad del Estado peruano en el periodo

2008 - 2012

Cristian Mesa Torre

@politologoperu

Agosto 2013

Resumen.-

Palabras clave: coordinación, interoperabilidad, gobierno electrónico, políticas públicas.

El presente documento tiene como objetivo: Comprender el proceso de coordinación entre las entidades públicas para llevar a cabo la interoperabilidad del Estado y la prestación de servicios en línea e interoperables. Constituye un primer acercamiento y busca resolver las siguientes preguntas: ¿Cómo se organiza el proceso de interoperabilidad de las entidades del Estado en el periodo 2008- 2012?, ¿Cómo es el proceso de coordinación de las entidades públicas para llevar a cabo la interoperabilidad del Estado?, ¿Cuál es el rol de los actores públicos entidades involucradas en el proceso de interoperabilidad del Estado? y ¿Cuáles son las limitaciones presentes para llevar a cabo la interoperabilidad de las entidades del Estado? Estas preguntas nos ayudaran a comprender mejor el desarrollo de la interoperabilidad en el país desde el punto de vista de dimensión política - institucional.

Los procesos de coordinación entre las entidades públicas: La organización de la Interoperabilidad del Estado peruano en el periodo 2008 - 2012

1.- Introducción

El presente documento tiene como objetivo: Comprender el proceso de coordinación entre las entidades públicas para llevar a cabo la interoperabilidad del Estado y la prestación de servicios en línea e interoperables. Es necesario recalcar que el objeto de la presente investigación no aborda los aspectos técnicos propios de la interoperabilidad sino se centra en el proceso de toma de decisiones o identificación de problemas a nivel político porque la interoperabilidad no constituye solo un aspecto técnico como se ha venido abordando.

La interoperabilidad es uno de los temas más trascendentales para lograr el Gobierno Electrónico en el Perú. Poder implementar la interoperabilidad del Estado involucra que distintas entidades puedan brindar más y mejores servicios en línea y también que las entidades puedan intercambiar información. Es decir, la cooperación y coordinación de estas para lograr ello es vital. Partiendo del contexto descrito y entendiendo la importancia del tema se plantean tres interrogantes: *¿Cómo se organiza el proceso de interoperabilidad de las entidades del Estado en el periodo 2008-2012?*, *¿Cómo es el proceso de coordinación de las entidades públicas para llevar a cabo la interoperabilidad del Estado?*, *¿Cuál es el rol de los actores públicos entidades involucradas en el proceso de interoperabilidad del Estado?* y *¿Cuáles son las limitaciones presentes para llevar a cabo la interoperabilidad de las entidades del Estado?* El documento es un primer acercamiento al tema. En este sentido, se ha tomado en cuenta el rol de la coordinación en las políticas públicas, el gobierno electrónico y la importancia de la interoperabilidad, una revisión normativa, la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) y entrevistas a los principales responsables de La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) a manera de validación de una entrevista semi-estructurada a ser aplicada posteriormente a otros actores de otras entidades públicas involucradas.

2.- El rol de la Coordinación en las Políticas Públicas

Existe una infinidad de conceptualizaciones de lo que constituye una política pública, a pesar de ello, se puede identificar elementos comunes presentes en la mayoría de estas conceptualizaciones. En general se puede identificar un conjunto de acciones que conllevan a la toma de decisiones, la participación plural de distintos actores públicos y no públicos y un objetivo: resolver un problema social.

Para Subirats, una política pública es: una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos- cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad

variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupo-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats et al. 2008, p.45).

En este marco el papel de los actores y entidades cobra gran importancia para el desarrollo de las políticas públicas. Más aún si hablamos de interoperabilidad donde la coordinación para el proceso de diseño, la implementación y la evaluación participativa de los actores y entidades es determinante.

Se entiende por “coordinar” al proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re definiendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí. El mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. A este tipo de coordinación le llamaré aquí, dándole una valoración positiva. “coordinación pro-integralidad” (Repetto 2010)

En el país, a nivel normativo la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG) regula en el Sub-Capítulo III, artículos 76º y siguiente, la “Colaboración entre entidades”; al respecto, en el numeral 76.1 del citado artículo 76º indica que: “Las relaciones entre entidades se rigen por el criterio de colaboración, sin que ello importe renuncia a la competencia propia señalada por ley”.

Así mismo se refiere a un “criterio de colaboración”, en el numeral 76.2.2 del artículo 76º de la LPAG se manifiesta que las entidades deben: “Proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares”.

El tema de la coordinación es asumido por el Estado como una necesidad crítica. Así se manifiesta en el Plan Bicentenario 2021:

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario) con miras al 2021. El plan evidencia la problemática en materia de coordinación interinstitucional en los campos de justicia, medio ambiente, la propia organización del Estado, etc.

El plan Bicentenario considera como uno de sus objetivos específicos Agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles, al servicio de los derechos de las personas en general y de los emprendedores e

inversionistas en particular, con revaloración de los servidores y funcionarios públicos

Una de las estrategias para el cumplimiento con este objetivo es: Delimitar las funciones y competencias y establecer los mecanismos de coordinación y articulación entre las entidades de la administración pública para el funcionamiento democrático, transparente e integrado del Estado a nivel nacional, regional y local, orientado a la atención de las demandas de la población.

Instaurar mecanismos para potenciar las capacidades de los recursos humanos de la administración pública, la simplificación de procedimientos, la coordinación y articulación de intervenciones y la atención al ciudadano, en el marco del cumplimiento de los principios de ética y rendición de cuentas.

3.- El gobierno electrónico y la interoperabilidad

Denominaciones como Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento, Sociedad Post Industrial, sirven para distinguir a una sociedad caracterizada por cambios estructurales y constates que se guían por nuevos patrones tecnológicos, comunicacionales y comparten también una nueva forma de pensar el desarrollo humano. Los gobiernos insertos dentro de esta naciente sociedad no podían mantenerse ajenos a dichos cambios. Es aquí donde se inscriben temas como: gobierno electrónico, comercio electrónico, interoperabilidad, inclusión digital, etc. Estos cambios se encuentran en línea con el modelo planteado por la Nueva Gestión Pública (NGP) que rechaza la administración estatal tradicional, el modelo burocrático rígido y está orientado a la búsqueda de una mayor eficiencia, eficacia y generación de valor público¹. Plantea una nueva visión orientada hacia el ciudadano y donde el uso de la tecnología cobra un mayor sentido e impacto en el ámbito económico y social.

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

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

¹Concepto definido por Mark Moore (2006), como los propósitos importantes que pueden ampliar el grado de satisfacción individual del que disfrutan los miembros de un sistema político, grado de satisfacción que no puede ser logrado necesariamente por las operaciones del mercado competitivo y, por ello, esa comunidad política designa al gobierno para que le ayude a obtenerlo colectivamente, pero para su beneficio individual.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) conceptualiza el Gobierno Electrónico “como el uso de las tecnologías de la información y comunicación para prestar servicios públicos, mejorar la eficacia gerencial y promover valores democráticos, así como un marco regulatorio que facilite información para iniciativas intensivas y promueva la Sociedad de la Información”.

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

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

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

De las definiciones propuestas se puede colegir que existen ciertos elementos compartidos como pueden ser: el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) e Internet, lo cual favorece la entrega de servicios a los ciudadanos, la transparencia, la toma de decisiones, la participación, la mejora de las relaciones entre el Estado y las empresas y los ciudadanos.

En este sentido, el Estado peruano reconoce el papel que hoy cumple el Gobierno Electrónico para el desarrollo integral del país y así se expresa en la Agenda Digital 2.0: “El Gobierno Electrónico ha pasado de ser el concepto que inició la revolución tecnológica en las administraciones públicas a convertirse en la herramienta necesaria que está permitiendo la readecuación y cambio en las instituciones, centrándose en el ciudadano, no sólo impulsando una modernización institucional a través del uso intensivo de TIC en sus procesos internos, sino utilizándolo en el mejoramiento de la entrega de los servicios y trámites a los ciudadanos y empresas (PCM-ONGEI 2011:85).

Del mismo modo, existen tipologías² de Gobierno Electrónico formadas respecto a la relación del gobierno con otros actores, es decir a sus interacciones.

- I. **De Gobierno a Gobierno (G2G).**- Se pueden identificar todas las iniciativas y acciones de Gobierno Electrónico destinadas a generar y facilitar las relaciones intragubernamentales e intergubernamentales. Por ejemplo el Sistema de Información Financiera (SIAF).
- II. **De Gobierno a Empresa (G2B).**- Se pueden identificar iniciativas de Gobierno Electrónico que tienen por finalidad brindar, por medio de las TIC, servicios públicos y de información específicamente dirigidos a empresas. Por ejemplo el portal del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Compras del Estado (SEACE).
- III. **De Gobierno a Ciudadano/Usuario (G2C)** Se pueden identificar iniciativas de Gobierno Electrónico destinadas a ofrecer servicios administrativos o de gobierno, información pública y nuevos canales de conexión a los ciudadanos. Por Ejemplo el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE).
- IV. **De Gobierno a Empleados (G2E).**- Se pueden identificar iniciativas cuyo objetivo es prestar servicios o capacitar con el uso de las TIC a los empleados, agentes o funcionarios de la Administración Pública. Por ejemplo los cursos virtuales impartidos por Escuela Nacional del Servicio Civil - SERVIR.

En el Gobierno Electrónico también se pueden determinar fases³, las mismas que no necesariamente deben seguir un orden sucesivo⁴ y están relacionadas con el nivel de presencia en la web de las entidades del Estado:

- I. **Presencia.**- Se pone en línea información de los distintos organismos del Estado. Por ejemplo leyes, servicios, etc.
- II. **Interacción.**-Se abre un espacio de comunicación de los ciudadanos y empresas con los organismos públicos. Por ejemplo los Portales Web del Estado con servicio de consulta vía chats institucionales como los proporcionados por la Defensoría del Pueblo, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), entre otras; o la reciente emergencia de uso de las redes sociales por parte de las entidades públicas.
- III. **Transacción.**- Se pueden realizar trámites en línea. Por ejemplo la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Servicio de Administración Tributaria (SAT), Banco de la Nación, RENIEC, etc.

² En: curso de la Organización de Estados Americanos (OEA) de "introducción a la formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico".

³ Ibídem

⁴ Las Naciones Unidas reconocen un estadio más denominado Gobierno conectado. "UN E-Government Survey 2008 – From E-Government to Connected Governance".

IV. Transformación.- Se establece un nuevo patrón de relación con el ciudadano y una nueva forma de operar de los organismos públicos. Por ejemplo *la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)*.

3.1. Los beneficios de la tecnología y del Gobierno Electrónico

Los beneficios que brinda el Gobierno Electrónico son diversos ya que, permite fortalecer y mejorar la gestión pública tanto a nivel interno (Back office) como a nivel externo (Front Office)⁵.

I. Para el Estado:

- Permite mejorar los procesos de gestión internos.
- Mejora la comunicación y coordinación intrainstitucional e interinstitucional.
- Genera espacios de trabajo colaborativo para brindar servicios.
- A nivel de las políticas públicas replantea el proceso de diseño al tomar en cuenta como nuevo componente a las TIC.
- Fortalece la innovación y modernización del Estado
- Mejora los procesos de formación y de desarrollo de capacidades.

II. Para los ciudadanos:

- Permite brindarles mejores servicios del Estado, en menor tiempo y a menor costo.
- Permite fortalecer la transparencia de las entidades públicas.
- Mejora la participación ciudadana al brindar nuevos espacios de diálogo horizontal, fomenta el control ciudadano (accountability) y por ende contribuye a la gobernabilidad.

III. Para las empresas

- Les permite establecer relaciones comerciales con el Estado con mayor transparencia.
- Agiliza los procesos de los trámites tradicionales sustituyéndoles por trámites on-line.

3.2. Gobierno Electrónico en el Perú según Naciones Unidas:

Las Naciones Unidas, a través de su unidad de administración pública, viene elaborando la encuesta anual sobre gobierno electrónico desde el 2003 y nos acaba de presentar la encuesta del 2012 denominada “Gobierno electrónico para

⁵ Sobre este punto revisar “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”

el pueblo“. El informe incluye en el ranking los avances en la prestación de servicios en línea, hace un llamado a la adopción de un enfoque global del gobierno, apoyar la prestación de servicios multicanal, reducir la brecha digital acercándonos a las poblaciones vulnerables y al mayor uso del gobierno electrónico para aprovechar sus beneficios.

Respecto a los datos del Perú, se observa un claro retroceso, pasamos del puesto 63 de la encuesta del 2010 al puesto 82 en esta última encuesta. Es decir, descendimos 19 puestos. Pero esta tendencia no es distinta a las encuestas pasadas, puesto que, de haber estado en el puesto 53, en los años 2003 y 2004, pasamos al puesto 56 en el 2005. Lo más lamentable es que no hemos avanzado significativamente desde el 2008, donde empieza nuestra tendencia a la baja, donde retrocedemos del puesto 55 al 63 en el 2010 y finalmente al puesto 82 en el 2012.

Cuadro N° 1: Resultados de las encuestas sobre gobierno electrónico en Perú 2003-2012 realizado por Naciones Unidas

Encuestas sobre gobierno electrónico en Perú

Perú	2003	2004	2005	2008	2010	2012
Puesto	53	53	56	55	63	82

Fuente: Elaboración Propia en base a Informes NNUU

Según el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico 2012, el Perú se ubica en el Puesto 82 de 190 países. El informe muestra que a nivel de servicios en línea nos encontramos en la mitad, también que es prioritario contar con una adecuada infraestructura de telecomunicaciones y una puntuación relativamente positiva en capital humano.

Cuadro N° 2: Índice de desarrollo del Gobierno Electrónico el Perú

Orden	Valor del índice	Servicios en Línea	Infraestructura en Telecomunicaciones	Capital Humano
82	0.5230	0.5163	0.2585	0.7942

Fuente: Informe NNUU sobre Gobierno Electrónico 2012

3.3. Interoperabilidad

Según la Comisión Europea la interoperabilidad se puede entender como *“la habilidad de los sistemas TIC, y de los procesos de negocios que ellas soportan, de intercambiar datos y posibilitar compartir información y conocimiento”*.

En el documento base para una estrategia iberoamericana de interoperabilidad del CLAD (2010), se entiende por interoperabilidad a la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. La interacción implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones (CLAD 5: 2010). En estos conceptos están presente tres ideas cuando hablamos de interoperabilidad: la idea de integrar, la de compartir información en un lenguaje plano común y la de desarrollar un trabajo colaborativo.

La interoperabilidad cuenta con distintas dimensiones o niveles como son: la interoperabilidad técnica, semántica y organizativa. Estas tres dimensiones cobran mayor fuerza cuando se incluye el tema de la gobernanza.

- I. **Interoperabilidad Semántica.-** Se ocupa de asegurar que el significado preciso de la información intercambiada sea entendible sin ambigüedad por todas las aplicaciones que intervengan en una determinada transacción y habilita a los sistemas para combinar información recibida mediante otros recursos de información y así procesarlos de forma adecuada.
- II. **Interoperabilidad Organizacional.-** Se encarga de definir los objetivos de negocios, modelar los procesos y facilitar la colaboración de administraciones que desean intercambiar información y pueden tener diferentes estructuras organizacionales y procesos internos. Además de eso, busca orientar, con base en los requerimientos de la comunidad usuaria, los servicios que deben estar disponibles, fácilmente identificables, accesibles y orientados al usuario.
- III. **Interoperabilidad Técnica.-** Cubre las cuestiones técnicas (hardware, software, telecomunicaciones), necesarias para interconectar sistemas computacionales y servicios, incluyendo aspectos clave como interfaces abiertas, servicios de interconexión, integración de datos y middleware,⁶ presentación e intercambio de datos, accesibilidad y servicios de seguridad.
- IV. **Dimensión político-institucional.-** Además de estos tres tipos de interoperabilidad técnicos existe la dimensión Político e Institucional que aborda los temas de acuerdos y procesos de toma de decisiones. Este es el tipo de interoperabilidad que requiere una mayor profundidad de análisis y es precisamente el presente trabajo un acercamiento a ello.

⁶ Middleware es un software que asiste a una aplicación para interactuar o comunicarse con otras aplicaciones, software, redes, hardware y/o sistemas operativos.

Al respecto en el año 2008, se definieron los Estándares y Especificaciones de Interoperabilidad del Estado Peruano donde se menciona se reconoce: “La interoperabilidad no está referida sólo a los aspectos técnicos, sino implica también consideraciones funcionales, operacionales, normativas y de política, que permiten desarrollar actuaciones coordinadas y cohesionadas, en este caso entre los organismos del Estado y de la Sociedad Civil”

Eduardo Poggi, director del curso de Interoperabilidad de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC) a comienzos del año entrante, dio una entrevista a Canal Ar en la que indicó que "la dificultad, y el gran atractivo, de la interoperabilidad es que atraviesa todas las capas del quehacer estatal. Hay barreras tecnológicas, informacionales, organizacionales, legales y culturales. Lejos está de ser un problema tecnológico, que se presenta como el más fácil de resolver.⁷

3.3.1 Importancia de la interoperabilidad:

La interoperabilidad resulta un elemento muy importante para lograr el desarrollo del gobierno electrónico. Esto es reconocido en la Carta Iberoamericana de Gobierno electrónico de 2007 y así mismo resulta importante para el propio desarrollo interinstitucional y en la prestación de servicios a los ciudadanos.

- La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD, 2007) en su artículo 24 manifiesta “... los Estados deberán tomar en consideración la necesaria interoperabilidad de las comunicaciones y servicios que hacen posible el Gobierno Electrónico. A esos efectos dispondrán las medidas necesarias para que todas las Administraciones Públicas, cualquiera sea su nivel y con independencia del respeto a su autonomía establezcan sistemas que sean interoperables”.
- La interoperabilidad es fundamental para implementar los principios de Simplificación Registral y Ventanilla Única.
- Permite una adecuada gestión de la información por parte de las entidades del Estado y mejor coordinación para el despliegue de servicios.

⁷ Fuente: CanalAR - Red Gealc <http://bit.ly/13PIEJe>

I ¿Cómo se organiza el proceso de interoperabilidad de las entidades del Estado en el periodo 2008- 2012?

3.3.2 La Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)⁸ en el Perú

En esta sección se hace un repaso histórico y se busca responder a la primera pregunta planteada: *¿Cómo se organiza el proceso de interoperabilidad de las entidades del Estado en el periodo 2008- 2012?*

La plataforma de interoperabilidad del Gobierno Electrónico se refiere al sistema de políticas, lineamientos y especificaciones que definen los estándares empleados en el Estado Peruano que permite de manera efectiva la interoperabilidad de los servicios electrónicos de las distintas entidades de la Administración Pública.⁹

Tiene sus antecedentes en el año 2005, cuando se plantó y diseñó el Proyecto de Gobierno Electrónico¹⁰. Así mismo, el interés por llevar a cabo el proyecto de Interoperabilidad del Estado se formula la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico del 2006¹¹ donde se menciona sobre la necesidad de definir estándares: *“En el contexto actual del desarrollo de Gobierno Electrónico en el Perú, es necesario una definición de estándares básicos, para permitir la interoperabilidad de los sistemas dentro del sector público y con el sector privado, por tal motivo es necesario definir:*

- Procesos de intercambio de información documentaria mediante medios digitales
- Interfases y esquemas de Intercambio de información mediante servicios de información (web services).
- Estándares metodológicos en gerencia de proyectos en tecnología y aplicación de políticas de seguridad de información, ciclo de desarrollo de software y modelamiento de procesos.
- Desarrollo de portales y administración de los contenidos institucionales y sitios web, mediante el uso de tecnologías que faciliten el intercambio de información.
- Tecnologías y componentes de arquitectura abierta y modular que permitan la interoperatividad de aplicaciones de Gobierno Electrónico (protocolos, interfases, mensajes, estructura de datos, encriptación).

La estrategia planteaba en su segundo objetivo: *“Desarrollar un conjunto de proyectos estratégicos que permitan la integración de sistemas e instituciones claves para el desarrollo de iniciativas de Gobierno Electrónico y, que por su importancia impacten en el corto y mediano plazo, permitiendo la adopción de las nuevas prácticas y*

⁸ Ver Página web de ONGEI www.ONGEI.gob.pe

⁹ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 381-2008-PCM

¹⁰ Cesar Vílchez (entrevista en Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe –RED GEALC

¹¹ Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico 2006 aprobado con Resolución Ministerial. N° 274- 2006-PCM y derogada con la aprobación de la Política Nacional de Gobierno Electrónico aprobado este año (2013) mediante Ley N° D.S. N° 081-2013-PCM.

constituyéndose en proyectos emblemáticos de uso masivo”. En una de sus acciones se menciona: *Desarrollar y establecer la **plataforma de red transaccional del Estado** y creación de mecanismos que permitan administrar los costos de los servicios, de acuerdo a procesos de generación de valor y a las tasas establecidas por las instituciones participantes. Este sería el nombre inicial de lo que va ser más tarde la **Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)**.*

La parte previa respecto al estudio de factibilidad del proyecto y el desarrollo al 2011 del mismo ha sido documentado por Carlos Casas¹² al respecto menciona:

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

En el año 2007, se establece el uso de la Ventanilla Única del Estado a través del Portal del Servicio al Ciudadano y Empresas y se crea el Sistema Integrado de Servicios Públicos Virtuales (SISEV)¹³.

En el año 2008 se aprobó los lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado¹⁴.

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

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

En el año 2012, el Ministerio de Economía y Fianzas a través del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) publicó la Agenda de Competitividad 2012 – 2013¹⁵. Esta

¹² Por Carlos Casas Tragodara “Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú” 2012 BID.

¹³ Creado mediante Decreto Supremo N° 019-2007-PCM

¹⁴ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 381-2008-PCM

agenda cuenta con el objetivo de “mejorar los servicios que presta el Estado a ciudadanos y empresas, a través de la interconexión entre entidades”. Así mismo se ha considerado la meta 38 donde se menciona: Incorporar a la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) 10 servicios de alta demanda y se espera como resultado:

- En el 2012: Poner en operación un laboratorio y equipo técnico PIDE.
- En el 2013: Elaborar informe sobre el número de servicios que funcionan (se espera al menos 10) y sobre el porcentaje de solicitudes totales atendidas.

El año 2013 ha sido una etapa de cambios en cuanto a la Jefatura de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI). Esto ha limitado dar continuidad al tema.

3.3.3 Las Ventanillas Únicas

Las ventanillas únicas constituyen los espacios de transacción de servicios y de información únicos que los Estados vienen implementando de manera paulatina en la región. Las ventanillas únicas logran mayor desarrollo mientras mejor se desarrolle la interoperabilidad y sus respectivas plataformas.

Como lo manifiesta Poggi (2008), *muchos gobiernos de la región se ponen como objetivo el diseño, desarrollo e implementación de plataformas integrales de interoperabilidad para el Gobierno Electrónico, que permitan establecer un único punto de entrada a todos los servicios de Gobierno de todos los niveles y la coordinación de procesos, procedimientos y sistemas que hacen posible la prestación eficiente de dichos servicios.*

Como lo indican los resultados del Estudio de NNUU 2012, las fragmentaciones verticales y horizontales, características de la administración pública, constituyen uno de los principales retos claves para la implementación de un gobierno de ventanilla única. (Naciones Unidas: 77)

En el Perú en el año 2006, se crea el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas – PSCE bajo la dirección: www.serviciosalciudadano.gob.pe o www.tramites.gob.pe . Más tarde en el año 2007 se establece Se establece el uso de la Ventanilla Única a través de este mismo portal.

Este portal contiene tramites, espacio para colocar información de los distintos trámites de las diferentes entidades públicas; servicios en línea, en donde se cuenta con una serie de servicios en línea disponibles y formatos, que pone a disposición formatos de algunos trámites para ser descargados, impresos y ser usados ante las entidades públicas.

¹⁵ Ver Agenda de Competitividad 2012 – 2013 en la Estrategia respecto a Tecnologías de la Información y la comunicación

Cuadro N° 3: Acceso a los 10 tramites más solicitados

N°	Nombre de trámite	Institución	Accesos
T1	constitución de sociedad	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS (SUNARP)	37715
T2	expedición de certificados de antecedentes penales (uso administrativo)	PODER JUDICIAL (PJ)	20204
T3	inscripción ordinaria	REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)	15497
T4	acceso a la información pública	MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES (MTC)	11462
T5	duplicado de DNI (mayor de 17 años de edad)	REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN Y ESTADO CIVIL (RENIEC)	9594
T6	(a) actualización de datos de la libreta militar	MARINA DE GUERRA DEL PERÚ (MGP)	6187
T7	Actualización de datos de la constancia de inscripción militar o la libreta militar. nota: la actualización de datos de la constancia de inscripción militar o la libreta militar deberá efectuarse cada vez que el ciudadano varíe de dirección domiciliaria, ocupación u oficio.	FUERZA AEREA DEL PERÚ	5460
T8	búsqueda de índices	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PÚBLICOS (SUNARP)	4887
T9	(a) de la inscripción anual ordinaria en el registro de inscripción militar dentro del plazo legal	MARINA DE GUERRA DEL PERÚ (MGP)	4736
T10	certificado de antecedentes policiales para uso en el país	MINISTERIO DEL INTERIOR (MININTER)	4664

Fuente: Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática

Grafico N° 1: Acceso a los 10 tramites más solicitados



Fuente: Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática

Cuadro N° 4: Acceso a los servicios más solicitados

N°	Nombre de servicio	Institución	Accesos
T1	constitución de empresas en línea	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	23435
T2	ONP virtual	Oficina de Normalización Previsional	11713
T3	Legislación peruana	Congreso de la República	7698
T4	consulta de estado civil vía internet	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	6919
T5	Símbolos Patrios	Congreso de la República	6717
T6	Cuenta de ahorro	Banco de la Nación	6324
T7	Constitución Política de 1993	Congreso de la República	4897
T8	Cuentas Corrientes (Cuentas de detracciones)	Banco de la Nación	4815
T9	consulta de estado de trámite del duplicado y rectificación de estado civil del DNI por internet	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	4122
T10	consultas de actas registrales	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	3882

Fuente: Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática

Grafico N° 2: Acceso a los servicios más solicitados



Fuente: Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática

Acceso a formatos

- La ONGEI no se cuenta con estadísticas actualizadas al respecto

3.3.4 Constitución de empresas en línea

El servicio de constitución de empresas en línea es un servicio que permite constituir una empresa en 72 horas.

- Se espera que este servicio sea completamente virtual. En la actualidad no se puede efectuar pagos en línea porque no se cuenta con una pasarela de pagos para ello. Se ha planteado la posibilidad de implementar un sistema de tickets. Es decir se podrá hacer el pago respectivo en centros comerciales, bancos, etc.

- En la actualidad el servicio de constitución de empresas en línea es administrado por la ONGEI y se está planteado la transferencia para que sea administrado por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP).
- En el 2012 se ha ampliado el Servicio de Constitución de Empresas en 72 horas, en las siguientes Regiones: Cusco, Arequipa, Puno, Madre de Dios, Tumbes, Piura y La Libertad.

3.3.5 La Infraestructura de Datos Espaciales (IDE)

Los datos, la información y en especial la gestión de la información en el ámbito público constituyen elementos determinantes para la toma de decisiones, el diseño de proyectos, programas y políticas públicas. Estas prácticas fortalecen la gestión pública porque las decisiones o políticas están sustentadas en evidencia. Asimismo, el uso de la tecnología para el recojo y producción facilita en gran medida la gestión de la información.

A pesar de su importancia y uso, en la realidad nacional se muestran dificultades como el acceso a los datos espaciales, la falta de coordinación entre los organismos productores de información, la falta de difusión de los datos, la escasa disponibilidad de los mismos, la inexistencia de estándares y la falta de voluntad de compartir información son solo algunas de las características que reflejan esta situación.¹⁶

La Infraestructura de Datos Espaciales del Perú –IDEP- está definida¹⁷ como un conjunto de políticas, estándares, organizaciones (públicas y privadas), recursos humanos y tecnológicos que facilitan la obtención, uso y acceso a la información georeferenciada, a fin apoyar el desarrollo socio-económico del país y favorecer la oportuna toma de decisiones.

- La IDEP abarca a todas las Entidades del Estado y es una iniciativa Interinstitucional, transversal y trans-sectorial necesaria para la recolección eficaz, gestión, acceso, descubrimiento y utilización de Datos Espaciales en el país.
- La IDEP está completamente enfocada a facilitar y coordinar el hecho de intercambiar y compartir la información espacial.
- La IDEP es más que un Software o una Base de Datos, abarca las políticas, la normatividad, las instituciones, los datos, la tecnología y los mecanismos de acceso que aseguran el intercambio de información **(Plataforma Interinstitucional)**

¹⁶ Política Nacional de Datos Espaciales aprobado a nivel del CCIDEP

¹⁷ Ayuda Memoria IDEP 2012

Importancia

- Mejorar la toma de decisiones y los procesos de gestión y planificación en todos los niveles de gobierno y todas las esferas de la sociedad.
- Hacer eficiente el acceso de funcionarios públicos, empresarios y ciudadanos en general a los datos georreferenciados que posee el Estado a un bajo costo.
- Contribuir a mejorar el conocimiento del territorio y la presencia del Estado
- Reducir los costos de transacción de los Datos Espaciales.
- Facilitar la gestión de temas clave como la gestión ambiental, la gestión del riesgo de desastres y la seguridad ciudadana.
- Mantener un registro actualizado de toda la información georreferenciada que posee el Estado.
- Mejorar el gasto público evitando la duplicidad en la producción y/o compra de Datos Georreferenciados como mapas, planos, cartas, imágenes de satélite, estudios territoriales, catastros etc.
- Ordenar y priorizar el proceso de producción de Datos Georreferenciados del país.
- Crear y proporcionar una serie de recursos informáticos y servicios Web de Datos Espaciales para el desarrollo de aplicativos y servicios al ciudadano.
- Incrementar el valor añadido de la Políticas Públicas
- Facilitar la investigación, la identificación de proyectos, las auditorías y la transparencia.

II. ¿Cómo es el proceso de coordinación de las entidades públicas para llevar a cabo la interoperabilidad del Estado?

Es a partir de los lineamientos del 2008 sobre interoperabilidad que se establece un grupo de trabajo de interoperabilidad y sub grupos de temas especializados:

Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado - GTIE

La plataforma de interoperabilidad del Gobierno Electrónico es administrada por el Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado - GTIE. El GTIE es un grupo de trabajo multisectorial, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene por finalidad establecer las políticas, estándares y mecanismos de interoperabilidad entre entidades públicas.

Son funciones del GTIE:

1. Proponer a PCM los lineamientos de política, los estándares y las especificaciones de interoperabilidad del Estado Peruano.

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

Así mismo, el GTIE es presidido por un secretario que es el representante de SUNAT y se han formado sub grupos de trabajo que responden a los temas de Interconexión (Preside Ministerio de Transportes y Comunicaciones), seguridad (Preside ONGEI-PCM), organización e intercambio de información (Preside SUNAT) y medios de acceso (Preside RENIEC).

En contraste:

Actualmente, no se cuenta con un plan de interoperabilidad del Estado ni tampoco se han emitido informes anuales.

En el 2012 se realizaron dos mesas de trabajo para ver el tema del plan de interoperabilidad del Estado y en el presente año se está realizando un proceso de reestructuración del GTIE.

La responsable interina a cargo de ONGEI manifestó sobre la reestructuración del trabajo del GTIE:

“Se busca genera un ambiente más participativo y colaborativo donde se involucre a otros actores como el sector empresarial y la academia con el objeto de tomar las mejores prácticas y favorecer la transmisión del conocimiento.

Se reconoce que es necesario contar con una nueva visión que va más allá de los técnico (menciona que esto ha sido un error) y así mismo manifiesta que es necesario establecer un ambiente de gestión a nivel estratégico, táctico y operativo.

Nuestro objetivo es establecer un modelo de interoperabilidad escalable, seguro, permanente que responda a un modelo de madurez.

(Jaddy Fernández – Jefe interino ONGEI inicios del 2013)

III. ¿Cuál es el rol de los actores públicos entidades involucradas en el proceso de interoperabilidad del Estado?

Se puede identificar como principales actores a las entidades involucradas a partir de los lineamientos de interoperabilidad como son la Intendencia Nacional de Sistemas de Información de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, la Oficina de Informática del Ministerio Público, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

Integrantes de GTIE:

- **El Ministerio de Transportes y Comunicaciones.-** Es el ente responsable de establecer la normatividad en transporte terrestre, aéreo, puertos, radio, televisión, etc.
- **La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT.-** Es un organismo técnico especializado, adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas
- **El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).-** Tiene como funciones la promoción del mercado y la protección de los derechos de los consumidores. Además, fomenta en la economía peruana una cultura de leal y honesta competencia, resguardando todas las formas de propiedad intelectual: desde los signos distintivos y los derechos de autor hasta las patentes y la biotecnología.
- **El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil- RENIEC.-** Es el organismo autónomo encargado de la identificación de los peruanos, otorga el documento nacional de identidad, registra hechos vitales: nacimientos, matrimonios, defunciones, divorcios y otros que modifican el estado civil.
- **Oficina de Informática del Ministerio Público.-** El Ministerio Público es un Organismo constitucional autónomo al servicio de la sociedad defiende la legalidad, los intereses públicos, la independencia de los órganos jurisdiccionales y la recta administración de justicia,

IV ¿Cuáles son las limitaciones presentes para llevar a cabo la interoperabilidad de las entidades del Estado?

Algunas evidencias en la literatura sobre la dimensión política – institucional o cultural de la interoperabilidad:

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

“El trabajo interinstitucional no está en general definido en las funciones de los organismos y, por lo tanto, no hay experiencia práctica generalizada. Tampoco se da en las sociedades modernas una práctica natural de la cooperación y esta no es un modo de trabajo establecido. Por lo tanto, por más que se brinden todas las herramientas para llevar a la práctica esta modalidad, se espera que las resistencias personales sean muy altas. Establecer en la sociedad y en el conjunto de funcionarios públicos esta visión de considerar los costos-beneficios de manera más global es el gran desafío necesario para la interoperabilidad. Por supuesto, esta característica es altísimamente dependiente de cada contexto social y no se puede generalizar. En cada caso, habrá que elaborar los incentivos para que las personas comiencen a actuar de una manera más comunitaria con el objetivo de arraigar la interoperabilidad”. (Poggi 2008: 4)

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

El obstáculo más recurrente y difícil de superar es alcanzar la interoperabilidad entre las diferentes instituciones por la inflexibilidad e incompatibilidad de las bases de datos y los sistemas de comunicación. Estas dificultades no son ajenas a la implementación del gobierno electrónico en el Perú. (Casas, Carlos 2012: 103)

Entrevistas: sobre el personal especializado en interoperabilidad.

Así mismo en base a las entrevistas realizadas al personal de ONGEI responsable de llevar a cabo la Interoperabilidad y una entrevista al jefe de la ONGEI del periodo (2011-2012) mencionan al preguntárseles por la organización interna y el personal que no se cuenta con personal especializado para poder llevar a cabo la interoperabilidad en el Estado no solo dentro de la propia oficina sino a nivel de otras entidades públicas.

Conclusiones:

- La coordinación para el desarrollo de las políticas públicas en todas las etapas del ciclo de políticas así como para la implementación de proyectos, programas y políticas es determinante.
- Se puede colegir que el desarrollo del Gobierno Electrónico en el Perú es mínimo. Para mejorar ello es importante apostar por el desarrollo de la interoperabilidad.

- El nivel de desarrollo logrado en el país en materia de interoperabilidad es poco sin embargo se cuenta con un marco normativo inicial y algunos proyectos puestos en marcha que es necesario fortalecer de manera conjunta con las distintas entidades públicas en bien de brindar más y mejores servicios.
- Resulta necesario fortalecer el Grupo de Trabajo de Interoperabilidad del Estado y responder a la demanda de técnicos especialistas en interoperabilidad por parte de la ONGEI y de otras entidades públicas.

Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	
2007	Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Consulta: 12 de mayo de 2013. < http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/2/37352/Libroblanco.pdf >
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)	
2010	Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad. Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Buenos Aires, Argentina. Consulta: 14 de mayo de 2013. < http://www.clad.org/siare_isis/innotend/gobelec/BasesEstrategialberoamericanaInteroperabilidad.pdf >
Casas, Carlos	
2012	Avances de la Reforma y Modernización del Estado en el Perú. Documento Preliminar. Apoyo del BID.
MOORE, Mark	
2006	“Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”. Reforma y Democracia. Caracas, 2006, N° 34, pp. 15 - 16. Consulta: 1 de mayo de 2013. < http://bit.ly/11YjyGy >
Organización de las Naciones Unidas (ONU)	
2012	Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012 Gobierno electrónico para el pueblo.
Organización de Estados Americanos (OEA)	
2010	“Introducción a la formulación de Estrategias de Gobierno Electrónico”, Edición N° 53. Material de enseñanza. Washington: Organización de Estados Americanos, Programa de e-gobierno.

Porrúa Vigón , Miguel Ángel	
2004	Gobierno electrónico: conceptos y avances. Consulta: 25 de abril de 2013. http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0047345
Poggi, Eduardo	
(2008a)	Modelos de Madurez para la Interoperabilidad". Monografía presentada en el 2° SIE / 37° JAIIO 2008, Santa Fe, Argentina, Septiembre de 2008. (2° Premio Nacional de Gobierno Electrónico)

Anexos: Desarrollo del Gobierno Electrónico en el Perú

