

COLECCIÓN PAC
Serie
Tecnologías
de Información
y Comunicación
(TIC)

Relación Estado-empresa entra en la era de la información

Gobierno electrónico en Perú



**TÍTULO: Relación Estado-empresa
entra en la era de la información.**
Gobierno electrónico en el Perú

ISSN: 1856-2272

ISBN: 978-980-6810-36-5

DEPÓSITO LEGAL: If74320083841631

El material de este libro forma parte del
Programa de Apoyo a la Competitividad
de la Vicepresidencia de Estrategias
de Desarrollo de la CAF

EDITORES: Luis Chang Chang Fun | Roberto Gisbert Ríos | Gabriel Duque

AUTORA: Maibi Montoya

CORRECCIÓN Y REVISIÓN DE TEXTOS: Isabel Arroyo | Mery Mogollón | Claudia Verde

DISEÑO GRÁFICO: Claudia Leal (www.creaturas.net)

IMPRESIÓN: Panamericana Formas e Impresos

El objetivo de esta publicación es divulgar
los resultados de proyectos del
Programa de Apoyo a la Competitividad de la CAF.
Las ideas y planteamientos contenidos
en la presente edición son responsabilidad
de sus autores, por lo que no comprometen
la posición oficial de la institución.

La versión digital de esta publicación se encuentra en:
www.caf.com/pac

pac@caf.com

© Corporación Andina de Fomento

Índice

Prólogo	5
Gobierno electrónico en Perú	7
Rezago estatal	9
Sin moverse de su oficina	10
Metodología “hecha en casa”	12
Sondeando al usuario	18
¿Y cuál es la propuesta?	24
Impacto de la propuesta	26
Sí, pero no	28
Se está pasando el tiempo	32
“Yo soy la razón de su existencia”	37
Migro, luego existio	40

Prólogo

El Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC) fue creado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) en 1999 con el fin de apoyar iniciativas para mejorar la productividad y competitividad regional. Se enmarca dentro de un esfuerzo coordinado y transversal de diferentes áreas de la institución para apoyar, directa e indirectamente, la mejora del entorno de negocios y la capacidad de generar valor de forma sostenible de la región.

El PAC tiene como objetivo general apoyar a los países de la región en consolidar una agenda de competitividad que permita dinamizar el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la mayoría de su población. Para ello, ha trabajado en la construcción, el refuerzo y la difusión de los fundamentos de la competitividad, con la ejecución de proyectos que provoquen cambios duraderos y que tengan un apreciable efecto demostrativo.

Hasta la fecha el PAC ha producido un gran cúmulo de conocimientos y de experiencias en determinadas áreas críticas e innovadoras que, a su vez, han contribuido a construir nuevas capacidades, competencias e infraestructuras institucionales, así como redes significativas de actores y orga-

nizaciones en los países de la región. Adicionalmente, las actividades llevadas a cabo mediante el PAC han contribuido a una mejor comprensión de los fundamentos de la competitividad y han producido un importante efecto catalítico y de compromiso de otras fuentes cooperantes y de financiamiento en proyectos que ha emprendido.

Una de las primeras áreas de acción impulsadas por el PAC y que estuvo fundamentada en los diagnósticos iniciales que se desarrollaron, ha sido la promoción y el desarrollo de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Las TIC han probado ser un instrumento muy importante para el mejoramiento de la productividad empresarial, la reducción de costos de transacción y la facilitación de la adaptación tecnológica. En este sentido, se planteó un conjunto de iniciativas para apoyar el acceso a las TIC y su integración al proceso productivo y remover obstáculos y buscar oportunidades al comercio electrónico regional y mundial. En muchos casos, la promoción de las TIC se ha convertido en un elemento pionero que la CAF ha impulsado y perfeccionado en los países de la región, como uno de los fundamentos de su competitividad.

La Serie TIC de la Colección PAC intenta recoger las primeras experiencias del PAC en la promoción del uso de las Tecnologías de Información y Comunicación para el mejoramiento de la competitividad y productividad. Cabe destacar que estos libros fueron escritos entre los años 2002 y 2004, por lo que reflejan las perspectivas y los datos disponibles para los autores en ese período. A través de estas publicaciones breves, deseamos dar a conocer parte del trabajo que el PAC ha ejecutado en este tema esperando que sus lecciones sean de utilidad y contribuyan a la construcción de un mejor entorno para la competitividad de la región.

La relación Estado-empresa entra en la era de la información. Gobierno electrónico en el Perú

Ha sido uno de los proyectos más pequeños financiados en Perú por el Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC) de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Sin embargo, reunió uno de los mayores potenciales para avanzar en el difícil proceso de automatizar y simplificar los trámites administrativos del Estado peruano, en camino hacia la ventanilla única.

Se trata de un estudio orientado a desarrollar una metodología para que una entidad estatal, como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), pudiera implementar un sistema electrónico que simplificara los trámites laborales realizados por las empresas, reduciendo de este modo sus costos. Simultáneamente, el proyecto fomentó el uso de tecnologías de información y comunicación, las cuales sumadas a los menores costos contribuyen a una mejora de la competitividad empresarial, un claro objetivo del PAC.

El MTPE sirvió como institución modelo para evaluar las aplicaciones del gobierno electrónico dirigidas al sector empresarial, pero el estudio fue un proyecto piloto que puede replicarse en otras entidades estatales.

El usuario final del estudio fue, por lo tanto, el Estado peruano. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) –entidad encargada de la coordinación intersectorial e interinstitucional del Poder Ejecutivo— fue designada responsable del proyecto por parte del gobierno. La idea de la CAF y la PCM era extender luego el gobierno electrónico al resto de la administración pública, bajo la premisa de que su utilización incrementa la eficiencia y por tanto le ahorra costos a la entidad pública, las empresas y el ciudadano. Estaba previsto además que el estudio se realizaría primero en Lima y luego, en una segunda etapa, se desarrollaría en las oficinas descentralizadas del MTPE situadas en el interior del país.

Aunque el alcance del proyecto se limitaba a 10 trámites de las empresas ante el Ministerio de Trabajo y Protección del Empleo, el PAC se interesó en impulsarlo porque, en momentos en que el Estado peruano iniciaba la titánica tarea de implementar un proyecto de gobierno electrónico, podía aportar un caso aplicado de simplificación y automatización de trámites para empezar a desenredar la madeja burocrática entre las empresas y el Estado.

Gobierno electrónico y competitividad

El Gobierno Electrónico (GE) significa la racionalización de procesos de la administración del Estado, haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación en su gestión.

El GE se viene consolidando mundialmente como una tendencia revolucionaria de gestionar el Estado. Esta transformación permite mejorar los servicios e información ofrecidos a los administrados (ciudadanos y organizaciones empresariales), aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública e incrementar la transparencia del sector público y la participación ciudadana.

El GE se sustenta en una serie de mecanismos tecnológicos que modifican la forma como los ciudadanos y las empresas se interrelacionan con las entidades del Estado, con beneficios para todos.

La adopción del Gobierno Electrónico implica un cambio profundo de los procesos que soportan la provisión de información y servicios por parte del Estado. No se trata de informatizar la burocracia o las ineficiencias de las entidades gubernamentales, sino de cambiar los procesos para implementar un mejor canal de comunicación y de prestación de información y servicios a los actores antes mencionados. A su vez, gracias a la adopción de las tecnologías de información y comunicación, las entidades gubernamentales logran una ganancia de eficiencia y un ahorro de costos importante.

Rezago estatal

A inicios de 2002, el economista Hugo Gallegos, gerente general del Instituto Peruano de Comercio Electrónico y consultor en temas de gobierno y comercio electrónico, convino con CAF en que en Perú hacía falta metodologías para la aplicación del gobierno electrónico en las instituciones del Estado.

Fue así como Gallegos le propuso a la CAF un proyecto que buscara probar la efectividad del gobierno electrónico en la administración pública. En ese momento, el Estado se encontraba rezagado en la utilización de Internet en comparación con el sector privado. “Se hicieron algunos intentos, pero eran esfuerzos por separado, sin una conexión metodológica. Se trataba de mostrar en concreto que las tecnologías de la información podían realmente reducir costos”, explicó Gallegos.

El proyecto se concretó finalmente en una propuesta para realizar una investigación que perfilara la implementación de una plataforma electrónica hacia donde una entidad del Estado pudiera migrar sus servicios. La idea no era abandonar todo lo anterior, sino combinar la plataforma electrónica con la plataforma tradicional.

La CAF encargó entonces a Hugo Gallegos el Estudio de Aplicaciones de Gobierno Electrónico Orientados hacia el Sector Empresarial por parte del

Estado Peruano –Experiencia Piloto Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MPTE)¹, el cual fue llevado adelante por un equipo de cuatro profesionales integrado por:

- Willard Manrique (Ingeniero de Sistemas)
- Fabricio Villacorta (Ingeniero de Sistemas)
- Dante Alegría (Ingeniero de Sistemas)
- Ysella Arguedas (Area Legal)

A mediados de 2002, luego de una reunión entre los representantes del Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC) y el equipo de trabajo con el ministro de trabajo de entonces, Fernando Villarán, se recibió el consentimiento para realizar el estudio en el MTPE. Adicionalmente, fue designado el grupo de trabajo que fuera la contraparte, lo cual según Gallegos “implicó no solo una autorización, sino un apoyo del más alto nivel”.

Sin moverse de su oficina

Luis Arana es el Director General de la Oficina de Estadística e Informática del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), uno de los sectores más tradicionales y olvidados por la corriente modernizadora que se impulsa en la administración pública peruana.

De profesión sociólogo, con más de 30 años de trabajo en el MTPE, Arana es uno de los funcionarios que mejor conoce la entidad estatal y el área de informática. Por eso, cuando le propusieron ser el soporte por parte del MTPE del estudio para la automatización de los procesos administrativos

¹ El “Estudio de Aplicaciones de Gobierno Electrónico Orientadas hacia el Sector Empresarial por parte del Estado Peruano –Experiencia Piloto Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MPTE)” definirá los pasos a seguir para la implementación de un sistema electrónico de trámites laborales con el propósito de reducir los costos del sector empresarial en su relación con el MTPE, como un medio para mejorar la competitividad.

mediante el gobierno electrónico (GE), aceptó inmediatamente y se convirtió en el mejor apoyo y aliado del proyecto.

La elección del MTPE se hizo luego de un proceso de selección, realizado los meses de junio y julio de 2002, entre las instituciones estatales que mayor aproximación tenían con el sector privado. En este sentido, el equipo de trabajo habló con los gremios empresariales y consultó su percepción sobre qué entidades serían críticas para la implementación de aplicaciones de GE ².

Después del análisis quedaron la Superintendencia de Administración Tributaria, (Sunat) y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Sin embargo, por esos momentos la Sunat se encontraba en pleno proceso de fusión con Aduanas y además era una de las instituciones que mejor habían optimizado y automatizado sus procesos administrativos. El MTPE, por su parte, carecía de experiencia en la implementación de herramientas electrónicas en sus procesos y tenía un menor grado de informatización.

“La idea del GE en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) es tener un gran sistema en su página web, que permita al empresario llevar desde su establecimiento la información del MTPE”, comentó Arana. Para ilustrar cómo funcionaría el sistema, utilizó el siguiente ejemplo: “el empresario puede bajar desde la página web un modelo de contrato laboral y llenarlo con los datos del señor Pedro Pérez, a quien quiere contratar como empleado. Entonces, a través de la web se comunica con el Banco de la Nación, se identifica con su número de RUC (Registro Único del Contribuyente) y,

² Estas entidades fueron:

- Sociedad de Comercio Exterior (Comex)
- Instituto Peruano de Administración de Empresas
- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiemp)
- Asociación de Exportadores (ADEX)
- Sociedad Nacional de Pesquería (SNP)
- Sociedad Nacional de Seguridad (SNS)
- Asociación Peruano de Software (Apesoft)
- Asociación de Empresas Privadas de Servicios Públicos (Adepsep).

a continuación, pide que transfieran de su cuenta corriente a la cuenta del MTPE el valor que corresponde al registro del contrato laboral. El Banco de la Nación lo hace y le asigna un número de recibo por el pago. El empresario elabora el contrato y envía al Director Regional de Trabajo la solicitud de registro, acompañada con el número del recibo. El señor Flores Beltrán recibe el contrato por correo electrónico, lo lee y lo envía a unos abogados, quienes, luego de estudiarlo, le dan el visto bueno y ordenan que se registre. Automáticamente, se le envía a la empresa el registro ya autorizado del contrato. El empresario lo único que debe hacer es bajarlo, imprimirlo y guardarlo en su archivo... y no se movió de su sitio”.

Metodología “hecha en casa”

La estrella del estudio fue sin duda la metodología y fue “hecha en casa”. El tema de fondo para el equipo consultor era cómo desarrollar un método que permitiera recoger el funcionamiento administrativo en el MTPE desde diferentes ángulos y tener una idea cabal de su dinámica, sus fortalezas, debilidades y cuellos de botella.

En principio, se consultó los estudios existentes y encuestas de opinión³, pero desde la perspectiva de unos parámetros determinados por el consultor, los cuales posteriormente se usaron como base para la evaluación de los trámites y gestiones seleccionados. Estos parámetros fueron:

- La dimensión **legal**. Se refiere a la normativa del trámite (parámetros de fondo y forma) identificando qué cambios eran necesarios en la normativa del MTPE y en niveles superiores, tales como el Ministerio de Economía y Finanzas o el Congreso).

3 • Instituto Nacional de Estadísticas e Informática, INEI: “Encuesta de Opinión del Ciudadadno sobre Servicios que brinda el Estado Peruano.

• INEI-Concytec: “Encuesta de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica 1999”.

• Osiptel: Encuesta de Indicadores de Osiptel, junio 2001.

- La dimensión **tecnológica**. En la cual se evalúa la plataforma informática existente.
- La dimensión de **operaciones**. Para medir la eficiencia del proceso.

Algunos aspectos que se evaluaron en cada una de las dimensiones fueron:

Legal:

- Revisión de las normas internas y externas (hacia las empresas u organizaciones en general), que rigen los trámites seleccionados o que las afecten.
- Revisión de los mecanismos de la promulgación de normas referidas a los trámites laborales.
- Revisión de la normatividad referida a medios de pago en la administración pública.
- Revisión de la normatividad referida a la autenticación electrónica, en general, y en la administración pública, en particular.
- Revisión de la normatividad referida al uso de documentos electrónicos, en general, y en la administración pública, en particular.

Tecnológica:

- Revisión del estado y potencialidad de las tecnologías de la información en el MTPE, en la sede de Lima: *hardware*; *software*; red (grado y capacidad de conectividad con usuarios internos y externos); bases de datos; sistemas de información; acceso y administración de usuarios internos y externos, etc.
- Revisión del estado del área de informática del MTPE.
- Revisión del soporte tecnológico de los trámites laborales seleccionados.

Operaciones:

- Flujo de proceso de los trámites laborales seleccionados: recepción, procesamiento y archivo (áreas del MTPE involucradas).
- Flujo de proceso de las labores de intermediación laboral del MTPE: recepción de ofertas, recepción de demandas, emparejamiento de ofertas y demandas.
- Estado de desarrollo y problemática nacional de los trámites laborales seleccionados de los procesos de compras públicas y de la intermediación laboral por parte del MTPE: público objetivo; tiempo de procesamiento; costos del proceso; presencia nacional del MTPE; grado de cumplimiento (a nivel nacional y departamental) y participación de la pymes (a nivel nacional, medios de interacción con la empresa, etc.).

De esta forma, se buscó tener una visión exhaustiva de cada trámite y no centrada exclusivamente en los aspectos tecnológicos. El reto fue, en palabras de Gallegos, “¿Cómo construimos algo que sea útil y se pueda implementar en un escenario de corto plazo (3 meses) y de mediano plazo (en adelante, hasta tres años)?”

“La mayor satisfacción que he logrado en este estudio ha sido integrar diferentes metodologías. Creo que se hizo una buena mixtura para abarcar campos diversos, a la vez que resultara en una metodología flexible y aplicable a otras entidades. Se han podido integrar cosas dispersas, porque lo que había eran estudios de diferentes temas por separado”, comentó Gallegos.

Entre julio y septiembre de 2002 se realizó el diagnóstico de tres grandes áreas. La primera, fue identificar los trámites más usuales, precisando cuál era el objetivo de cada uno de los pasos que tenía que seguir cada trámite. Para ello se tomó una muestra de 10% (11) del total de trámites entre los más regulares y críticos, desde que entra el papel hasta la respuesta final. Luego había que evaluar la situación de dichos trámites desde las tres dimensiones definidas (legal, tecnológica y operativa).

El proyecto tenía que contemplar la validez legal de toda la propuesta electrónica, desde la normatividad sectorial, nacional o internacional existente. El actual marco legal que soporta a los trámites está debidamente fundamentado a nivel del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)⁴ y de normas complementarias. No obstante, para los desarrollos futuros se requiere una adecuación de los marcos legales y normativos de manera de incorporar los aspectos relativos a la validez jurídica de los mensajes y contratos electrónicos, la firma digital, la notificación electrónica, así como otras normas relacionadas con los medios electrónicos.

⁴ Durante la época de los años 90, cada ministerio de cada sector tenía que aprobar y seguir su propio TUPA.

La tecnología que fue propuesta replicó la idea de “clave”, la cual encripta el documento y de este modo lo protege. Se encontró, por ejemplo, que sí había una normativa que permitía implementar este sistema. También había que adaptar la normatividad internacional a los requerimientos locales y determinar qué modificaciones internas se requería proponer, o si se necesitaba impulsar normas de mayor rango en el Congreso.

Uno de los resultados de la evaluación, desde el ámbito tecnológico, fue encontrar que en el área de informática en general (*software y hardware*) había una severa carencia en el parque informático, tanto por la antigüedad de los equipos como por su reducido uso. Coexistían plataformas informáticas modernas que habían sido financiadas por la cooperación internacional –pero que no podían ser extendidas al resto del sistema del MTPE–, con formas de trámites absolutamente tradicionales, como era llevar información en una hoja Excel que era actualizada a mano sin tener una base de datos. Tampoco había licencias para la utilización de software y casi todas las áreas administrativas operaban como compartimentos estanco que solo compartían cuando había una necesidad imperativa. Precisamente por no compartir información, el MTPE tuvo que enfrentar numerosas demandas judiciales.

Retos para el Gobierno Electrónico en Perú

La administración pública en Perú

El Estado peruano presenta actualmente cuatro niveles de gobierno en su ámbito territorial:

- Gobierno central.
- 25 gobiernos regionales (departamentales).
- 194 municipalidades provinciales.
- 1.864 municipalidades distritales.

Dentro del proceso de modernización del Estado, la administración nacional –a junio de 2002– tiene 16 ministerios; 63 organismos públicos descentralizados; 11 organismos reguladores, 120 empresas y un considerable número de programas.

Según informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se percibe claramente una carencia de oportunidades de la población y un deterioro del sector público, este último a partir de la mitad de los años noventa. Ello se debe a la paralización de las reformas y a una escasa atención a las ciudades. La modernización contemplaba un Estado con funciones determinadas orientadas a obtener metas de equidad y justicia social, entre otras.

Se observa que el actual gobierno tiende a constituir un Estado más eficiente, descentralizado y democrático, lo cual lleva a reconocer la necesidad de implementar **un Programa de Gobierno Electrónico**. Sin embargo, con anterioridad ya se habían expedido instrumentos legales destinados al quehacer administrativo, especialmente a reducir la proliferación de trámites y procedimientos en cada sector de gobierno; así como la eliminación de restricciones para la inversión.

La aprobación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) en todos los organismos de la administración nacional, fue el fruto de esa iniciativa previa. Pero, un estudio del Instituto de Defensa del Consumidor y de la Propiedad Intelectual, encontró múltiples denuncias en muchas órdenes que hizo notar la escasa efectividad de los TUPAs para mejorar la atención de los administrados. Así, el Instituto Nacional de Estadística en una encuesta realizada en el verano del 2001 arrojó los siguientes resultados:

1. Servicios de más demanda ciudadana:

• Estadísticas nacionales	36,6%
• Atención en servicios básicos	5,8%
• Subvención de becas	10,4%

2. Servicios del Estado con mayor dificultad en su trámite:

• Base de datos de investigaciones estadísticas macroeconómicas	18,0%
• Atención en bibliotecas	14,8%
• Subvención de becas	12,7%

3. Servicios que la ciudadanía desea que el Estado le proporcione a través del Internet

• Atención en bibliotecas	35,0%
• Estadísticas	19,6%
• Becas para estudiante	8,2%

Uso de Internet en el Estado y en el sector empresarial

Internet en el Estado peruano

Existen diferentes grados de desarrollo tecnológico en la administración pública. En 2001, 87,7% de las entidades

públicas contaban con acceso a Internet. Cerca de dos tercios de ese grupo (61,3%) disponía de redes locales. Más de 50% del mismo porcentaje disponía de la infraestructura de red de datos, en menor proporción, poseían redes metropolitanas y tenían redes de alcance nacional. El gobierno central sumaba 100.000 computadoras, aunque no se garantizaba un computador para cada empleado.

El diagnóstico reveló carencias de equipos de cómputo y soluciones de software adecuados para cada ministerio.

Estado del Gobierno Electrónico en Perú

El Estado continúa siendo deficitario en la atención y en la producción de servicios a los administrados, sobresaliendo la falta de aprovechamiento de las tecnologías de la información. Un conjunto de factores contribuyen a esta situación, entre los que se destacan la ausencia de una estrategia del Estado para el desarrollo de las tecnologías de la información, tanto para el público como para las instituciones gubernamentales; la falta de transparencia; poca celeridad en los contratos de compra y adquisiciones del gobierno central y los procedimientos basados en papel en cada entidad, sin evaluación centralizada.

Otro problema es la ausencia de una política de integración de las tecnologías de la información y comunicaciones en la administración pública. Pese a los intentos realizados, se observa que las entidades del Estado cuentan con plataformas y sistemas que abarcan desde páginas web institucionales o de interacción básica, uso de intranet o de extranet, etc., subrayando el hecho de que este desarrollo es desigual.

Pasos futuros: Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico

El gobierno designó, por resolución de la Presidencia del Consejo de Ministros N° 266 del año 2002, a la Secretaría de Gestión Pública para elaborar la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico que define una visión nacional orientada al establecimiento de una Política Nacional de Gobierno Electrónico. El objetivo es producir la transformación integral de la gestión pública que la haga más eficiente, proactiva, participativa y transparente en todos sus aspectos y alcances. El trabajo tiene cinco fases que comprenden desde la prestación de servicios de información e interacción de las entidades del sector público hasta el funcionamiento del Portal del Estado.

De otro lado, desde el ámbito operativo, el equipo de trabajo encontró la grata sorpresa de que en el MTPE ya se había hecho una buena labor de racionalización de los trámites, eliminando pasos innecesarios. No había ineficiencias. De manera que puede afirmarse que los TUPAs sí cumplieron hasta cierto punto su función ordenadora durante la década anterior.

Trámites y gestiones seleccionados para el proyecto

Como conclusión de las sesiones de trabajo sostenidas con los funcionarios del MTPE y considerando las reuniones preparatorias con los gremios empresariales, así como las de coordinación con la CAF, los trámites y gestiones seleccionados fueron:

Viceministerio de Trabajo

De la División de Autorización, Registro y Formalización:

- Aprobación de Reglamento Interno de Trabajo
- Autorización de Planillas de Pago

De la División de Registros Generales:

- Registro de Contratos de Trabajo a tiempo parcial
- Registro de Contratos de Trabajo sujetos a modalidad
- Régimen de Exportación No Tradicional

Viceministerio de Promoción del Empleo

- Encuesta Nacional de Variación Mensual del Empleo

Área de Procesos Administrativos

- Gestión y Pago de Multas y Coactivos

Estas gestiones serán evaluadas, primero desde la perspectiva de un pago electrónico de las multas y, en segundo lugar, desde la posibilidad de gestionar electrónicamente fraccionamientos o amnistías.

Sondeando al usuario

Como en todo lo que concierne a un bien o servicio, hay alguien que ofrece y alguien que consume, y en este caso, todavía no se sabía nada en concreto sobre el usuario.

Se había programado la realización de una encuesta⁵ a los empresarios con el fin de conocer el grado de uso y dependencia de Internet, tanto a nivel de

⁵ Para llevarla a cabo, se realizaron coordinaciones con la Secretaría General y el Vice ministerio de Promoción del Empleo, habiéndose designado al Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL) como la contraparte operativa para el desarrollo del mismo. La población bajo estudio comprende a las empresas con 10 ó más trabajadores, formalmente constituidas del sector privado de la economía y residentes en Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao. Los establecimientos deberían participar de la Encuesta Variación Mensual del Empleo (Envme) y deberían tener una cuenta de correo electrónico y/o fax.

conectividad como de las aplicaciones. Por ejemplo, qué tipo de conexión utilizaban (teléfono/cable); si tenían página web, correos propios, intranet, e-marketing, relación con proveedores, etc. De este modo, se buscaban respuestas a las siguientes interrogantes:

- ¿Qué tan familiarizada estaba la empresa con el acceso y uso de Internet?
- ¿Cuál era la percepción de los empresarios hacia los servicios públicos?
- ¿Cuál era la importancia e interés en la forma de acceder a los trámites gubernamentales?
- ¿Cuál era el grado de interés de los usuarios por acceder a la información que podría brindarse en Internet, así como en la realización de transacciones electrónicas?
- ¿Cuál era la percepción del usuario en cuanto al costo y beneficio por el uso del sistema?
- ¿Cuál era el grado de preocupación hacia la realización de los trámites electrónicos?
- ¿Cómo se podía medir el grado de aceptación y participación en las soluciones electrónicas propuestas?

Las preguntas se orientaron a medir:

1. El grado de penetración y uso de la Internet por parte de las empresas.
2. La percepción de los empresarios respecto a la forma como se gestionan los trámites y gestiones seleccionados.
3. La receptividad de los empresarios para realizar los trámites y gestiones seleccionados de manera electrónica, así como para pagar y firmar electrónicamente.
4. Identificar los factores facilitadores e inhibidores que puedan tener los empresarios para realizar los trámites y gestiones de manera electrónica.

Inicialmente, el sondeo iba a ser adjuntado a un subconjunto de la muestra del Sondeo Mensual de Variación del Empleo⁶, habiéndose considerado la remisión de 350 formularios de preguntas, quedando en manos del equipo consultor el seguimiento de los mismos. Luego se gestionaría ante el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el carácter oficial del sondeo y su atención obligatoria a quienes habían recibido los formularios.

No obstante, la decisión gubernamental de otorgar vacaciones a los funcionarios públicos, durante la segunda quincena de diciembre de 2002, frustró dicha posibilidad y, dado el acortamiento de los plazos, el equipo consultor coordinó con el Programa de Estadísticas y Estudios Laborales del Viceministerio de Promoción del Empleo la selección de una muestra más pequeña (100 empresas) que permitiera realizar el sondeo dentro de los tiempos del proyecto.

Asimismo, el carácter no oficial —al no contarse con la aprobación y autorización del INEI— elevó el riesgo de que las empresas no respondieran las encuestas, porque no existían factores como multas o penalidades que indujeran a su desarrollo.

A esa altura, la encuesta se convirtió en un sondeo que fue aplicado heroicamente entre el 6 y el 13 de enero de 2003 a 100 empresas, localizadas en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. Respondió 25% de los consultados y, a pesar de todas las dificultades, el levantamiento de información fue clave para la conclusión del proyecto.

En términos generales, los resultados del sondeo indicaron que el empresario que acude al MTPE tiene alto grado de conectividad, con líneas

⁶ Mensualmente el MTPE hace este sondeo a una muestra de aproximadamente 2.000 empresas.

Empresas que respondieron al sondeo

Empresas de 100 ó más trabajadores

- 1 CAMARA DE COMERCIO DE LIMA
- 2 CERAMICA LIMA – CELIMA S.A.
- 3 TRANSPORTES CENTAURO S.A.C.
- 4 SERVICIOS POSTALES DEL PERU S.A
- 5 PERU PIMA S.A.
- 6 COOP. SERV. EDUCAC. ABRAHAM LINCOLN LTDA.
- 7 CORPORACIÓN ANDINA DE DISTRIBUCION S.A.C.
- 8 ROYAL & SUNALLIANCE SEGUROS FENIX
- 9 FINANCIERA CMR S.A.
- 10 ELECTRICIDAD DEL PERÚ – ELECTROPERÚ S.A
- 11 CIA MANUFACTURERA DEL VIDRIO DEL PERÚ LTDA.

Empresas de 50 a 99 trabajadores

- 1 SURPACK S.A.
- 2 TECNIADUANAS S.A.C.
- 3 CEMPRO TECH S.A.
- 4 RECOLSA S.A.
- 5 COLEGIO SANTO TOMÁS DE AQUINO
- 6 IBERIA LÍNEAS AREAS DE ESPAÑA S.A.
- 7 FABRICA DE CALZADO PERUANO S.A.

Empresas de 10 a 49 trabajadores

- 1 COMERCIAL LA VICTORIA S.A. BAÑICENTRO CERÁMICA
- 2 HELTEX S.A.
- 3 PECOTEX S.R.L.
- 4 PSP S.R.L.
- 5 HOSPEDAJE SEÑORIAL S.A.C.
- 6 CEGNE ABRAHAM VALDELOMAR

dedicadas, aunque muchos la usan solo como correo electrónico, para ver saldos de cuentas de bancos y no para buscar nuevos negocios.

Aunque hubo importantes mejoras en la forma de hacer trámites con el MTPE, todavía se le sigue viendo como una institución lenta, burocrática e ineficiente. “Esto puede explicarse porque no hubo un trabajo importante de difusión de las mejoras y porque para algunos trámites todavía se siguen haciendo colas y papeleos”, explicó Gallegos.

Por el lado de la receptividad de los empresarios, el resultado fue que sí había disposición a usar un sistema electrónico de trámites laborales que comprenda el uso de firmas digitales y pago en línea, principalmente porque se percibía un ahorro de tiempo, antes que una disminución de costos. Esto se dio así porque aún cuando el MTPE les siguiera cobrando la misma tasa por trámite, no se percibía el costo de oportunidad de enviar a una persona para efectuar el mismo proceso que podría hacerse electrónicamente.

Sin embargo, este resultado no garantizaba que los empresarios hicieran en la práctica sus pagos por Internet. Manifestar disposición no implicaba necesariamente la utilización efectiva de la herramienta electrónica, pues existen temores respecto de la garantía de la seguridad y la privacidad.

¿Y cuál es la propuesta?

El Estudio buscaba analizar la factibilidad de trasladar los trámites del MTPE que se ejecutan en papeles, a un entorno donde se usaran formatos electrónicos y firmas digitales, respetando tanto la legalidad como la seguridad de los documentos.

Escenario de corto plazo

- En esta etapa el estudio propone realizar una mejora sustancial para el acceso y disponibilidad de la información sobre los trámites seleccionados, generando mecanismos de ayuda, tales como mini webs informativas

Conclusiones del sondeo

- Existe un alto grado de penetración de Internet en las empresas, que comienza a ser horizontal e independiente del número de trabajadores con que cuenta la firma. Esto podría ser fruto del reconocimiento del potencial que tiene Internet para los negocios.
- La mayor conexión a Internet por parte de las empresas se produce mediante tecnología de líneas dedicadas (alámbricas o inalámbricas), lo cual puede facilitar el uso de sistemas informáticos implementados por el Estado, pues el tiempo que tome la concreción de una operación ya no contará con la presión del tiempo de llamada telefónica consumida, como es el caso de las conexiones telefónicas o *dial up*.
- Existe una mayor diversificación en cuanto al uso de las herramientas que Internet ofrece a las empresas, ya no ciñéndose exclusivamente (aunque sigue siendo importante) al uso del correo electrónico. Esta mayor y más diversificada experiencia será importante al momento de ofrecer nuevas opciones a las empresas, pues podrían adaptarse con mayor rapidez a las innovaciones.
- El porcentaje de empresas que realizan transacciones bancarias en línea es alto, lo cual puede generar las condiciones de implementar sistemas de pago en Internet para el pago de las tasas o las cuotas de las multas que las empresas enfrenten.
- Las empresas perciben que subsisten ineficiencias en los procesos de los trámites, pidiendo un mayor esfuerzo en esta labor. Asimismo, valoran el posible uso de las tecnologías de la información en este campo como un elemento que podría aumentar la eficiencia de los trámites.
- Las empresas utilizan muy poco la página web del MTPE y los que acceden a ella no lo hacen con la frecuencia que refleje que es una herramienta muy útil para las empresas; ello a pesar de los recientes cambios implementados en la misma. Luego, la solución a implementar requerirá de una campaña amplia de difusión de las bondades de la nueva página, si es que se quiere lograr un nivel de tráfico y actividad que justifique la iniciativa.
- Existe interés por parte de las empresas de usar nuevos medios alternativos para la interacción con el MTPE, siendo la opción de páginas web personalizadas valorada por los entrevistados. No obstante, los resultados reflejan

la necesidad de mantener canales múltiples de acceso que no se agoten en la web, siendo el teléfono la herramienta preferida.

- Los catalizadores del uso de un Sistema Electrónico de Trámites Laborales en el MTPE están referidos principalmente a contar con una solución que garantice la privacidad y seguridad de la información, así como la existencia de mecanismos de soporte inmediato de una persona del ministerio y la recepción de un acuse de recibo de la información que la empresa remite.
- Los inhibidores están referidos a la seguridad de la información, así como a la posible ilegalidad de las operaciones o transacciones que se realicen electrónicamente.
- Existe disposición al pago de los trámites en línea, siendo el abono en cuenta la forma más requerida por las empresas, reproduciendo así la forma como pagan sus cuentas hoy en día.
- Existe disposición al uso de la firma digital como herramienta que permita suscribir los documentos electrónicos de manera semejante a la forma manuscrita, en aquellos trámites que requieran una firma.
- Existe disposición al uso de un Sistema Electrónico de Trámites Laborales, principalmente motivado por el acortamiento de tiempo que el sistema permitiría en la gestión de los trámites. No hay conciencia de la reducción de costos que ello podría implicar y, por ende, no se valora de manera importante la ganancia de competitividad que se puede lograr.
- Quienes rechazan el uso de un Sistema Electrónico de Trámites Laborales lo hacen principalmente por temor a un aumento de los costos, siendo también importante el deseo de mantener el *status quo* y la desconfianza a las transacciones por Internet.

secuenciales que indiquen cómo gestionar los trámites requeridos, así como toda la información legal y normativa relevante.

- Asimismo, se podrán descargar los archivos con los formularios, evitando

de esta manera que los empresarios y/o personas encargadas del trámite respectivo deban acercarse hasta las oficinas del MTPE para recogerlos.

- El pago de las tasas seguirá siendo hecho en las oficinas del Banco de la Nación y el recibo seguirá siendo enviado por fax o llevado personalmente, como en la actualidad para que éste sea recibido por las instancias respectivas del MTPE. Esta etapa no presupone cambios legales.

Escenario de mediano plazo

- Esta etapa supone la creación de una estructura común de páginas cuyo contenido esté “personalizado” de acuerdo con los atributos de cada empresa, las cuales serán reconocidas gracias al uso de claves y nombres de usuarios previamente definidos y entregadas a las organizaciones empresariales, siendo además el uso de los certificados digitales una de las opciones a implementar.
- La información que encontrará el empresario será la siguiente, con base en los trámites seleccionados:
 - Récord del 2003 de todos los trámites seleccionados realizados y concluidos con el MTPE.
 - Estado de los trámites, indicando la etapa del proceso en que se encuentran de manera actualizada (*tracking*).
 - Notificaciones y observaciones, que podrán ser enviadas y resueltas en línea.
 - Alertas que mediante el uso de correo o de mensajes a teléfonos celulares indiquen la proximidad de una actividad o la necesidad de atender un requerimiento por parte del MTPE (proactividad).
- Ampliando la funcionalidad de las páginas personalizadas descritas anteriormente, se aceptará la introducción de formularios electrónicos y

documentos complementarios firmados digitalmente, para reemplazar la firma manuscrita y llegar a trámites 100% electrónicos. Se contará con una interfaz para que las empresas paguen, de manera electrónica y directamente de sus cuentas bancarias, las tasas de los trámites, así como el pago de las multas o de las cuotas de los fraccionamientos y amnistías.

- Adicionalmente, el empresario encontrará todas las normas existentes sobre los trámites seleccionados, las noticias laborales, cambios en la normatividad laboral y cronogramas.

En el ámbito legal, habrá que evaluar nuevas modificaciones al TUPA y otras normas internas y externas para aceptar las firmas digitales, documentos electrónicos, notificaciones electrónicas y el pago electrónico directamente de las cuentas de las empresas hacia las cuentas que el MTPE tenga en el Banco de la Nación o en otros bancos.

Impacto de la propuesta

Efectivamente, el estudio muestra que cuanto mayor es el uso de Internet en el trámite, el ahorro para las empresas es más alto. No se probó el nivel de ahorro interno para el MTPE porque no estaba estipulado. Al respecto, aunque ya estaba fuera del proyecto, Hugo Gallegos pidió al MTPE la información de los costos de cada trámite que figura en un estudio interno, con lo cual sustentan y justifican el pago que debe hacer el usuario. El objetivo era poder determinar el ahorro para el MTPE como resultado de la aplicación del estudio. Esta información no fue recibida.

“Hemos llegado a estimar un nivel de ahorro desde 50% en trámite con la plataforma totalmente electrónica y hasta 10% si se usa Internet a término medio”, contó Gallegos. La evaluación se hizo sobre tres estándares:

ultramoderno, moderno y básico, lo cual implicaba una migración total hacia el gobierno electrónico; un alto nivel de migración, pero no total; y una migración limitada, respectivamente.

La migración total o parcial de una empresa hacia la plataforma electrónica básicamente iba a depender de su presupuesto para realizar la inversión y del grado de acercamiento a las tecnologías de Internet.

Costos de la Solución de Trámites Electrónicos⁷

Componente	Costo aproximado (US\$)	
	Mínimo	Máximo
<i>Hardware</i>	50.000	100.000
<i>Software</i>	80.000	120.000
Consultoría GRP	30.000	45.000
Solución PKI	30.000	45.000
Conectividad	50.000	80.000
Recursos Humanos	60.000	80.000
Consultoría GRP	1.000.000	1.500.000
TOTAL	1,30 MILLONES	1,97 MILLONES

El presupuesto final de la solución comprende la implementación de la tecnología necesaria para que se pueda poner en marcha el Sistema Electrónico de Trámites Laborales, sobre la base de los trámites analizados y para los usuarios empresariales radicados en Lima Metropolitana y el Callao. Sin embargo, este soporte informático tendría un impacto mucho mayor porque permitiría alcanzar una mayor cantidad de trámites, procesos y áreas dentro del MTPE de los que el estudio incluía.

⁷ **Consultoría GRP:** Referida al sistema integrado. Tiene dos montos diferentes porque la primera permite una solución para un entorno pequeño de solo 10 trámites, mientras que la segunda incluye todos los trámites de la institución.

Solución PKI: solución tecnológica para la firma digital.

¿Cómo se incentivaba la migración del usuario del esquema tradicional de hacer sus trámites hacia el uso de la plataforma electrónica?

El usuario percibe ciertos riesgos de utilizar Internet, particularmente al momento de hacer sus pagos. La idea era entonces generar estímulos a partir de la reducción de esos pagos y brindarle seguridad. Por ejemplo, si el trámite le costaba S/.10, ahora le costaría S/.5 (Nuevo Sol).

Pero de pronto, desde el MTPE se alzó una sola voz: “Hay que seguir adelante con el proyecto, pero no vamos a bajar los precios de los trámites”...siguieron las vicisitudes, puesto que el MTPE aún no contabilizaba los costos que se ahorraría al tener un sistema más simple y automatizado.

Con el fin de recoger sus comentarios, una copia del informe final del estudio fue entregada en febrero de 2003 a Alejandro Jiménez, secretario general del MTPE; a Pablo Bermúdez y luego a Rafael Parra, de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y a Bruno Barletti, representante del Ministerio de Economía y Finanzas. Para entonces, el ministro ya no era Fernando Villarán, sino Fausto Alvarado, cambios que implicaron nuevas personas en los altos cargos, así como también nuevas prioridades. Lo cierto es que, hasta el plazo de cierre previsto por la CAF para la entrega final del informe del estudio, no habían llegado las respuestas de retroalimentación por parte de las instituciones estatales involucradas en el mismo.

Mientras tanto, la etapa de implementación del proyecto quedó en suspenso porque no fue renovado el impulso inicial con el cual se había acogido el estudio por parte del gobierno.

Sí, pero no

A mediados de julio de 2002, en una reunión en la cual participó el equipo de Gallegos, el ministro Alvarado y representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la Presidencia del Consejo de Ministros, los funcionarios del MTPE estaban muy preocupados porque una reducción de las tarifas, producto de la aplicación del GE en esa institución, “significa que el Ministerio se va a desfinanciar”.

Eso puede sonar extraño para todo aquel que no conoce el MTPE. Sin embargo, es mucho más comprensible si se sabe que aproximadamente 99,5% de los recursos con que cuenta el MTPE son generados por ingresos propios, cuya mayor parte proviene del cobro por trámites.

Gracias a esos ingresos, apenas en los últimos años Luis Arana ha logrado grandes avances en la optimización de algunos procesos a partir del área de informática. Por ejemplo, hace aproximadamente dos años, cuenta en su área de estadística e informática con una unidad de análisis y desarrollo integrada por cuatro ingenieros de sistemas. Antes, estas actividades las tenía que contratar con terceros, ocasionándole serios problemas para su continuidad y manutención.

También es una satisfacción para Arana la adquisición en diciembre del año 2002–y luego de esperar tres años– del sistema Oracle, un potente motor de base de datos que permite almacenar toda la información registrada en el MTPE en un servidor y manejarla con diferentes programas. Gracias a Oracle y, por primera vez, a partir del año 2004 el MTPE podría aplicar con toda seguridad las encuestas mensuales de empleo a través de su página web, ganando en rapidez y reduciendo costos.

Además, ha habido otras mejoras, entre ellas la implementación, en el último trimestre de 2003, de un sistema de registros para los contratos modales⁸ que identifica a los usuarios a través del RUC⁹, y ya no a través del nombre de la persona jurídica. Ello facilita igualmente el trabajo con la Sunat, institución con la que el MTPE viene operando también desde hace casi dos años. Igualmente, para el 2003 está previsto el acondicionamiento de una gran sala de espera en el primer piso del ministerio, con un manejo electrónico por orden de llegada, similar al que utilizan los bancos. De este modo, se dirá definitivamente adiós a las colas.

“El proyecto no nos cogió pues en pañales. Hemos tenido un desarrollo previo, aunque tal vez no armónico como hubiera sido nuestra intención, pero hay que pensar que dentro del Estado, el principal enemigo que tenemos es el presupuesto. Todo ese desarrollo ha sido hecho con los ingresos propios del MTPE”, aseguró Arana.

En síntesis, era muy comprensible que uno de los principales obstáculos al cambio para los funcionarios del MTPE era la percepción de que perderían el ingreso por los trámites cobrados a los usuarios y, por lo tanto, la capacidad de producir mejoras por cuenta propia. Mejoras cualitativamente muy importantes para la institución estatal, que a su vez habían servido de base para pensar en la implementación del estudio en el MTPE.

Pero esto no era todo lo que le preocupaba a Luis Arana: “Por parte de nuestro sector, había todo el buen ánimo positivo para poder llevar el proyecto de Gobierno Electrónico hasta su culminación, inclusive hasta el día de hoy. Nosotros elevamos nuestras observaciones a Secretaría General

⁸ De acuerdo con la ley, hay cuatro modalidades diferentes para que los empleadores del sector privado puedan contratar personal.

⁹ Registro Único del Contribuyente.

y ellos se lo comunicaron a la PCM, pero nunca supimos más. Queríamos que nos aclararan ciertas cosas”.

Y “esas ciertas cosas” tenían que ver con una serie de problemas que el estudio fue evidenciando y que habrá que resolver en el futuro. Según Arana queda por resolver una serie de temas legales, económicos, de coordinación interinstitucional, etc. que todavía son parte de una agenda pendiente en el tema de GE. Entre estos temas figuran:

1. Hay problemas como la legalización de la firma y las instituciones autorizadas para editarlas.
2. La metodología utilizada por el estudio es la adecuada, pero es necesario ampliarla incluyendo mayor cantidad de trámites. Asimismo, los costos de la implementación parecen sobre estimados y había consenso en que se tenían que reajustar.
3. Para el MTPE nunca quedó claro quién iba a financiar la inversión de la implementación del proyecto y hasta había el temor de que el MTPE recibiera el presupuesto recortado al año siguiente.
4. Tampoco había claridad acerca de la forma cómo se iban a obtener los recursos para financiar en el mediano plazo las actualizaciones del mercado informático, el cual es altamente dinámico. Las actualizaciones son necesarias para homogeneizar toda la administración pública, porque el resto de instituciones no necesariamente harán uso al mismo tiempo de las aplicaciones de GE.
5. Entrar en la espiral de actualizaciones del mercado informático implica que el Estado no pueda escapar de la dependencia tecnológica y eso significa grandes necesidades de financiamiento

6. No se ha determinado la relación costo-beneficio. No se ha determinado el ahorro para el MTPE, ni cuánto tendría que gastar en total para implementar el nuevo sistema.
7. Tampoco se sabe qué segmento del sector empresarial recibiría el beneficio. Hay micros y pequeñas empresas que están poco formalizadas y muchas veces no cuentan con equipos de cómputo, una inversión necesaria para acceder al GE.
8. Si en Perú uno de los problemas prioritarios es la falta de empleo, ¿hasta qué punto este sistema de GE, por un lado moderniza al Estado, pero de otro lado está generando desempleo?

Por todo lo anterior, el estudio todavía no ha llegado a ser un proyecto, es sólo un diagnóstico, el cual tiene que reajustarse y actualizarse.

En resumen, el estudio se mostraba apenas como la hoja de ruta para la simplificación de trámites en la administración pública peruana. En realidad, faltaba aún emprender el reto de aplicarle los ajustes necesarios para hacerlo crecer, de forma que su implementación se convierta en necesaria e inevitable en todas las instituciones del Estado.

Se está pasando el tiempo...

En apariencia, el estudio no se llegó a implementar por falta de recursos disponibles para ese fin y por la necesidad de cumplir con la normatividad que regula la inversión pública en el país. Sin embargo, en esencia, la falta de decisión política se evidencia como el factor principal. Este factor tiene una explicación en los cambios de criterios y prioridades políticas como consecuencia de la rotación de ministros y principales funcionarios, pero en su base parece erigirse una falta de claridad por parte del Estado sobre lo que significa un servicio público.

Como institución encargada de dirigir toda la política y estrategia de GE en las entidades públicas del país, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) buscaba automatizar los procesos administrativos del Estado y planificar su inversión, teniendo como base el estudio financiado por la CAF. En ese sentido, pasó de una persona responsable para tratar el tema de GE a constituir una Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática¹⁰ cuya jefatura está en manos de Rafael Parra.

Paralelamente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conociendo el estudio y también interesado en el tema del gobierno electrónico, encargó un estudio complementario en el que la simplificación de trámites propuesta para el MTPE serviría como una de las piezas para replicar en otras entidades públicas. De esta manera, se debía completar el circuito requerido para la constitución de empresas, así como la secuencia de los principales trámites para las compañías que ya están operando. En una primera etapa no se han incluido los trámites en gobiernos municipales, los cuales serán contemplados en una segunda etapa.

Dicho estudio complementario, denominado Plan de Acción del Sistema de Información y Monitoreo de Trámites Administrativos (Simta) fue realizado por Bruno Barletti del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Gestión Pública de la PCM y también contó con la participación de Hugo Gallegos como consultor.

“El Simta forma parte de un Programa de Reforma de Competitividad¹¹ firmado entre el MEF y el BID y ha avanzado a su ritmo”, según explicó Carola

¹⁰ El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) transfirió su competencia informática a la PCM, donde se formó la Oficina Nacional de GE e Informática. Ahora el INEI es solo INE. Cuando era INEI, hicieron un “Portal del Estado” donde había una sección para trámites. Todo eso ha migrado a la nueva oficina en la PCM. Pablo Bermúdez, jefe en ese entonces del proyecto Gobierno Electrónico de PCM, fue quien dio gran impulso al Estudio de parte de dicha entidad.

¹¹ Es un programa por US\$300 millones a financiarse de acuerdo con el Contrato de Préstamo N° 1503/OC-PE.

Amézaga, Coordinadora de la Unidad Co-Ejecutora PCM - Sub Programa Modernización del Estado, quien ha participado como representante de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM. Aproximadamente US\$ 700.000 de dicho programa serán asignados al Simta para ser ejecutado por la PCM.

Sin embargo, el mencionado Programa de Reforma de Competitividad Estatal se firmó en diciembre de 2003, razón por la cual los recursos aún no estaban disponibles cuando culminó el estudio financiado por la CAF.

El paso siguiente fue firmar convenios entre el MEF y las instituciones que iban a co-ejecutar los diferentes subprogramas, puesto que el MEF es la entidad que maneja los recursos. Así fue que modelos de convenios iban y venían hasta que finalmente, en abril de 2004, se firmó el convenio para el desarrollo del Simta entre el MEF y la PCM como una de las instituciones co-ejecutoras.

Pero todavía no terminarían las vicisitudes. El reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública dice que es necesario un estudio de factibilidad para aprobar un desembolso. En consecuencia, si todo continúa por su cauce normal, es muy probable que el Simta tenga luz verde durante 2005.

Ahora bien, el propio plan de acción del Simta tiene una duración de 12 meses y culmina cuando se haya completado la total simplificación administrativa en el sector público utilizando el GE. De este modo, hacia el 2006, tres años después de su culminación, el estudio dirigido por Gallegos y financiado por la CAF estaría empezando recién a rendir sus frutos.

“Sin el estudio de CAF, se habría tenido que empezar de cero y estaríamos mucho más atrás de lograr resultados”, comentó Carola Amézaga.

El Simta permitirá que desde una ventanilla única sea posible para cualquier persona hacer la secuencia de pasos para la constitución de una empresa y mantenerla operativa. Los pasos que corresponden al MTPE están prácticamente listos e identificados gracias al estudio financiado por CAF.

El objetivo de la Secretaría de Gestión Pública, donde trabaja Amézaga, es precisamente armar un equipo multidisciplinario para que ponga en marcha el Simta. “Nosotros ya no haríamos el trabajo directamente. El equipo armaría los lineamientos y directivas para que los ministerios y otras instituciones realicen su propia simplificación administrativa; a ellos les compete decir si se va a aplicar o no la misma metodología diseñada por Gallegos para el estudio de la CAF”, dijo Amézaga.

No obstante, hay algunos pre-requisitos cuyo desarrollo está previsto en el Sub Programa de Modernización que ejecuta la PCM, como son la firma digital y el medio de pago virtual. Estos temas no están muy lejos de las ideas y preocupaciones de Don Luis.

Pero no todas las instituciones tendrán que seguir los pasos del MTPE, pues muchas de ellas ya tienen automatizados gran parte de sus trámites. Tales son los casos de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, donde son registradas las propiedades de las personas naturales y jurídicas, o la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, la institución ejecutora de la política tributaria.

“Yo soy la razón de su existencia”

Bruno Barletti es economista y como Coordinador del Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público (SIAF-SP)¹², oficina de-

¹² El SIAF es un sistema administrativo que permite autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto de cada unidad ejecutora del Estado. Es el sistema más integrado que tiene el sector público a la fecha.

Listado de Trámites a ser incluido en el Plan de Acción del Simta¹³

	Organismo	Trámite	Justificación
1	SUNARP	Pago de derecho de ingreso de escritura pública de constitución	Se obtiene de la Inscripción Registral , lo cual es el primer paso para que cualquier agente de mercado empiece a operar (constitución de una empresa). Su celeridad resulta fundamental para elevar la competitividad.
2	SUNARP	Pago de derecho de Registro	
3	SUNARP	Inscripción Registral	
4	SUNAT	Solicitud de Registro Unico de Contribuyentes (RUC)	100.104 operaciones anuales, segundo en el <i>ranking</i> de trámites que efectúa el ciudadano. Trámite importante para la constitución de una empresa.
5	ESSALUD	Inscripción de trabajadores en ESSALUD para realizar sus aportaciones	Completa el trámite de RUC para la constitución de una empresa .
6	ESSALUD	Pago mensual de la empresa	
7	SUNAT	Solicitud de autorización de impresión de comprobantes de pago.	75.183 operaciones realizadas al año, tercero en el <i>ranking</i> de trámites que efectúa el ciudadano. Parte del proceso de constitución y operación de una empresa .
8	MTPE	Autorización de Planillas de Pago	Trámites optimizados en el MTPE. Son trámites importantes en constitución de empresas .
9	MTPE	Aprobación de Reglamento Interno de Trabajo	
10	MTPE	Aprobación de Reglamento de Higiene y Seguridad	Trámite importante en la operación de empresas .
11	SUNAT	Pago de impuesto a la renta	Trámite importante en la operación de empresas .
12	SUNAT	Impuesto General a las Ventas	
13	MTPE	Presentación de planillas de sueldos cada mes de junio	Trámite optimizado en el MTPE. Es trámite importante en operación de empresas .
14	SUNAT	Aportaciones de seguridad social	Es trámite importante en operación de empresas .
15	MTPE	Registro de contratos de trabajo a tiempo parcial.	Trámite optimizado en el MTPE. Trámite realizado de manera recurrente por las empresas.
16	MTPE	Registro de contratos de trabajo sujetos a modalidad.	
17	MTPE	Gestión y pago de multas y coactivos	

¹³ Sunarp: Superintendencia Nacional de Registros Públicos
 Sunat: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
 Es Salud: Seguro Social de Salud
 MTPE: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
 Reniec: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
 Poder Judicial

18	MTPE	Régimen de exportación no tradicional	Trámite optimizado en el MTPE, permite flexibilidad para la contratación de trabajadores a las empresas exportadoras de productos no tradicionales.
19	MTPE	Encuesta Nacional de Variación del Empleo	Encuesta obligatoria realizada mensualmente por un alto número de empresas pertenecientes a la muestra de la misma, generando largas colas en el MTPE el día de entrega de la misma.
20	SUNARP	Certificados - Publicidad Registral	105.244 operaciones anuales. Primero en el <i>ranking</i> de trámites.
21	SUNARP	Búsquedas - Publicidad Registral	72.217 operaciones anuales. Cuarto en el <i>ranking</i> de trámites.
22	SUNARP	Manifestaciones - Publicidad Registral	49.446 operaciones anuales. Quinto en el <i>ranking</i> de trámites.
23	RENIEC	Atención de consultas en línea	10.943 operaciones anuales. Catorceavo en el <i>ranking</i> de trámites.
24	PODER JUDICIAL	Antecedentes penales	Trámite importante para dotar de seguridad a las partes contratantes en una operación comercial o laboral.

pendiente del Ministerio de Economía y Finanzas, es el representante de la caja del Estado y quien asigna los recursos financieros para los proyectos. De acuerdo con el alto funcionario, la decisión política había sido tomada para continuar el estudio, pero la necesidad de cumplir con los procedimientos y normas nacionales para poder utilizar los recursos postergó su plazo de ejecución. Sin embargo, en palabras de Barletti, “ He difundido bastante este estudio y me ha servido para justificar la propuesta del Simta. Tenemos que construir, no destruir ni hacer cada vez una cosa nueva”.

Hay la hipótesis de que un pequeño empresario no necesariamente se va a beneficiar del GE porque requiere invertir en infraestructura de cómputo, incluyendo un manejo mínimo de *software*, que son recursos que no tiene. En opinión de Barletti es un error: “Quien recibirá el mayor beneficio es el pequeño empresario porque tiene poca disponibilidad de tiempo, ya que es el gerente de la micro empresa, el contador, tesorero, representante legal, etc. y el pobre se la pasa de Ministerio en Ministerio haciendo trámites”.

Visto así, es innegable que realizar los trámites desde su casa o su oficina le va a significar al micro empresario un ahorro considerable de tiempo que puede liberar para dedicar más espacio a su proceso productivo. Con mayor razón aún, desde que conectarse a Internet no tiene un horario y puede hacerse de noche o de madrugada.

Pero además, ese pequeño empresario peruano es sumamente ingenioso. Eso que hay que darle al pobrecito porque es chiquito, es mentira, el peruano es mucho de retos y responde. Y un ejemplo de ello es el llamado “cabinero”, es decir, aquella persona que pone un negocio de alquiler de cabinas para conectarse a Internet. Según un estimado grueso en Perú existen alrededor de 4.000 cabinas. Sin embargo, se ha visto que la mayoría de sus usuarios son personas que sólo van a leer su correo electrónico, o a “conversar” en tiempo real, a navegar en algunos sitios web de interés, tal vez para hacer un trabajo y casi nada más. En este caso, el uso intensivo de las cabinas no significa que se esté aprovechando su ventaja.

El mejor ejemplo de cómo aprovechar ese fenómeno casi único en Latinoamérica lo ha dado la Sunat, que identificó a 400 cabineros y los capacitó para que la gente pudiera realizar allí sus trámites tributarios. De este modo, el uso de las cabinas se vincula con la competitividad, además que se ha generado la ventaja de que el Estado no tiene que crear la infraestructura porque ya existe y está diseminada por todo el país.

“Están los cabineros, las máquinas, las líneas contratadas, el ciudadano que requiere de mejores servicios y va a buscar esos servicios. ¿Es o no es rentable? Para todos es rentable”, afirmó Barletti.

Regresando al “pobre micro empresario”, su necesidad de invertir en equipos y programas para un manejo electrónico de los trámites con

el Estado quedaría así relativizada, si se considera que puede utilizar tranquilamente una infraestructura ya existente, la cual además se prepararía en ofrecer el servicio.

Una distorsión similar al de la subutilización de las cabinas sucede en el sector público peruano, cuando los funcionarios y empleados utilizan la infraestructura de comunicaciones para fines personales en lugar de emplearlos a tiempo completo en dar servicio a las empresas y ciudadanos. Esas personas que están fuera de las entidades estatales deben decir a los de adentro: “¡nosotros somos la razón de su existencia!”.

Sin embargo, con el sistema de gobierno electrónico se podría también evaluar al funcionario y empleado público. El sistema hace el seguimiento por separado al expediente, su ubicación y el tiempo que tarda en cada instancia, abarcando de esa manera toda la administración estatal. Actualmente, existen grandes barreras entre gobernantes y gobernados. “La comisaría, el municipio, el Ministerio de Transporte, cada uno de ellos, en vez de estar conectados a Reinec, te piden tu documento de identidad para iniciar cualquier trámite. Ciudadanos y empresarios son atacados con formatos, papeles, exigencias, pagos, etc. Todo esto va a ser resuelto por el sistema de GE, por eso el MTPE, un ministerio tan tradicional, es un ejemplo de cómo va a poder cambiar. Esto también es el mérito del estudio financiado por la CAF”, dijo Barletti.

En el MTPE están preocupados porque se van a reducir sus ingresos, debido a la disminución de los costos de los trámites con la aplicación del sistema de GE. Pero según Barletti esta actitud refleja una falta de voluntad para dar un salto tecnológico. Entonces, Barletti se pregunta, dónde está la visión de “servicio público”, sabiendo que el GE va a mejorar la competitividad de las empresas, es decir, del que “está afuera del sector público”.

Para el economista, el gran reto hacia atrás de las instituciones que migran al GE está en la reasignación de personal y en el ajuste de sus costos variables. El gran reto hacia adelante es involucrar a la clase política en una vocación de servicio al ciudadano y a las empresas, teniendo para ello a la mano las herramientas de las TIC.

Como casi todo en la vida, el tema es de costo-beneficio, donde los beneficiarios son los usuarios de todo el sector público y el costo es el gasto necesario para servir a ese usuario final. Finalmente, en el MTPE no llegaban a percibir totalmente que con el GE, si bien se reducían sus ingresos, también iban a disminuir sus costos.

Migro, luego existo

El Estudio de Aplicaciones de Gobierno Electrónico Orientados hacia el Sector Empresarial por parte del Estado Peruano –Experiencia Piloto Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo– sembró una nueva y rica semilla para contribuir con la de por sí difícil tarea de implementar el gobierno electrónico en Perú.

Aunque su objetivo inicial fue realizar un estudio piloto a partir de una entidad oficial (MTPE), que podría replicarse después al resto de instituciones estatales, esta semilla elevó el estado del arte en el país en el tema de la racionalización de los procesos de la administración del Estado, haciendo uso de las TIC en su gestión. Finalmente, se buscaba probar la efectividad de la utilización del gobierno electrónico en la administración pública.

Los principales aportes del estudio fueron:

1. El MTPE había tenido un desarrollo previo de optimización de varios trámites. En ese sentido, el estudio no partió de cero.

2. El equipo de trabajo tuvo la acertada idea de reunir a los gremios empresariales para conocer su opinión, respecto de las entidades estatales que concentraban una mayor cantidad de trámites empresariales. De esa forma, el proyecto tuvo una buena alimentación, posibilitando obtener diversos puntos de vista, que a su vez fueron un gran insumo para desarrollar un enfoque global.
3. El equipo de trabajo logró comprometer inicialmente a las autoridades gubernamentales del más alto nivel.
4. El proyecto se concretó en una propuesta que perfilaba la implementación de una plataforma electrónica hacia donde una entidad del Estado pudiera migrar sus servicios, partiendo, en el caso específico del MTPE, únicamente de 11 trámites (equivalente a 10% del total).
5. La idea de la propuesta no fue excluyente, es decir, buscó combinar la plataforma electrónica con la manera tradicional de hacer los trámites.
6. La orientación del estudio, al enfocarse únicamente en la relación empresa-entidad estatal, permitió acotar el tema y evitó perderse al abarcar ámbitos diferentes.
7. Igualmente, estuvo previsto que el estudio se realizaría primero en Lima Metropolitana y el Callao y, luego, en una segunda etapa, se desarrollaría en las oficinas descentralizadas del MTPE, situadas en el interior del país.
8. El gran aporte del estudio fue el diseño de una metodología a la medida, la cual, basada en tres parámetros que atravesaban las dimensiones fundamentales de la temática, sirvió para evaluar los trámites y gestiones

seleccionados. Estas dimensiones fueron tres: legal, tecnológica y operativa. De este modo, se pudo obtener un diagnóstico exhaustivo y una propuesta flexible y aplicable a otras entidades, que además pudiera ser implementada en escenarios de corto y de mediano plazo.

9. El estudio mostró que, cuanto mayor es el uso de Internet en el trámite, el ahorro para las empresas es más alto. Se llegó a estimar un nivel de ahorro desde 50% con la plataforma totalmente electrónica, hasta 10%, si se utilizaba Internet a término medio. No se probó el nivel de ahorro interno para el MTPE porque no estaba estipulado en el proyecto.

10. Para incentivar al usuario a migrar de su esquema tradicional hacia la plataforma electrónica para hacer sus trámites, se propuso generar estímulos a partir de la reducción de las tasas por trámite y de brindarle seguridad en la transacción.

Principales obstáculos con los que se enfrentó la propuesta

Desde el Estado que debe ofrecer el servicio:

- Los funcionarios del MTPE percibían que con la implementación del estudio la entidad iba a perder los ingresos cobrados a los usuarios por los trámites, lo cual resultaba bastante crítico. Más de 99% del presupuesto del MTPE es generado por ingresos propios, gran parte de ellos correspondientes al cobro por los trámites. No llegaban a percibir que también se iban a reducir sus costos.
- Si bien el objetivo del estudio fue constituirse en una primera etapa para una implementación a mayor escala del Gobierno Electrónico en la administración pública, la falta de decisión política en las más altas esferas ocasionó un desfase entre esta primera etapa del diagnóstico y el acceso al financiamiento para la etapa de ejecución.

- Fue la discontinuidad la que generó mayores dudas y una serie de preguntas que quedaron sin respuesta para la entidad estatal objeto del estudio. Entre ellas, de dónde iban a salir los recursos para financiar la implementación (era impensable que salieran del propio MTPE); cómo se iban a financiar las actualizaciones de los programas informáticos y si eso no implicaba embarcarse en una dependencia tecnológica para el Estado en su conjunto; la inversión necesaria tanto para la interconexión entre las instituciones del Estado, como para la homogenización de su parque informático; la relación entre la aplicación del sistema de gobierno electrónico y la generación de desempleo.
- La legislación nacional todavía no ha incorporado los aspectos relativos a la validez jurídica de los mensajes y contratos electrónicos, la regulación de la firma digital, la notificación electrónica, así como otras normas relacionadas con los medios electrónicos.
- Un estimado grueso indica que el Simta tendría luz verde en 2005 y en el 2006 se habría completado la implementación del GE en toda la administración pública.
- De acuerdo con la normatividad del sistema de inversión pública, la ejecución de los proyectos del Estado requieren de un estudio de factibilidad. El Simta todavía no cuenta con uno.
- El equipo de trabajo que sea elegido por la PCM para ejecutar el Simta no necesariamente aplicaría la metodología diseñada en el Estudio.
- El Estudio es ahora parte integrante del denominado Plan de Acción del **Sistema de Información y Monitoreo de Trámites Administrativos (Simta)**, el cual forma parte del **Programa de Reforma de Competitividad**,

que por un monto de US\$300 millones, fue firmado entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el BID. El Estudio marcha ahora al ritmo de dicho programa grande.

Desde el usuario del servicio, hay un tema cultural y de percepción por resolver:

1. A pesar de que hubo importantes mejoras en la forma de hacer trámites con el MTPE, el empresario todavía lo sigue viendo como una institución lenta, burocrática e ineficiente. Parece que no hubo un trabajo importante de difusión de las mejoras y algunos trámites todavía requieren de colas y papeleos.
2. El empresario en general sí tiene disposición para usar un sistema electrónico de trámites laborales, que comprenda el uso de firmas digitales y pago en línea. Sin embargo, la realidad indica que hay fuertes reparos al momento de la utilización efectiva de la herramienta electrónica, debido a los temores vinculados con la seguridad y garantías del caso.
3. El empresario en general percibe un ahorro de tiempo antes que una disminución de costos en el uso de una plataforma electrónica. No percibe el costo de oportunidad de enviar a una persona para hacer el mismo proceso que podría realizarse electrónicamente.

En síntesis, el estudio fue la primera piedra para construir el edificio de la simplificación de trámites en la administración pública peruana y la ventanilla única del Estado. Aunque los cimientos están preparados, falta acelerar la construcción y asumir el reto de completar el sistema de Gobierno Electrónico, una herramienta básica para que el sector empresarial gane competitividad.

Si las empresas ganan competitividad, el efecto multiplicador consecuente sobre su crecimiento y el crecimiento de actividades colaterales tendrán un impacto positivo sobre el empleo y los ingresos. No contar con un sector empresarial competitivo significa perder la oportunidad de aprovechar el potencial adicional de crecimiento exportador, sobre todo ahora que el país se encuentra a las puertas de un posible tratado de libre comercio con Estados Unidos y las perspectivas de negociar tratados similares con la Unión Europea y las naciones asiáticas.

Hasta el año 2000, Perú era líder en Latinoamérica en aplicaciones de las TIC, así como en el desarrollo de la normatividad vinculada a ellas. Lamentablemente, el tema se estancó a nivel gobierno y los otros países de la región lo han ido superando.

Dar el salto para una migración definitiva al GE requiere del compromiso fundamental que debe provenir del Poder Ejecutivo. En países como México y Chile le están dando la importancia de política de Estado, a tal nivel que sus respectivos presidentes dedican un impulso personal y obligan a que todo el aparato estatal le otorgue altísima prioridad en sus respectivas carteras.

Uno de los discursos del Presidente Ricardo Lagos estuvo dedicado dos horas al Gobierno Electrónico y los oyentes se preguntaban cuándo el Jefe de Estado chileno se había convertido en experto en GE. Lo cierto es que Lagos está empapado en el tema y le está dando un gran y acelerado impulso en su país sureño.

La Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información realizada en Suiza, en diciembre de 2003, hizo el anuncio formal de que todos los países tienen que entrar definitivamente a las aplicaciones de las TIC y que los organismos

internacionales van a apoyar los procesos de migración de las sociedades hacia un mundo más moderno. Se van a proponer proyectos que permitan que todos los aspectos culturales, sociales, políticos se muevan por Internet. Por ejemplo, aquellos vinculados a la educación virtual, comercio virtual, integración en redes, integración empresarial, etc.

Perú está encaminado en esa dirección y el Estudio de las Aplicaciones de GE hacia el Sector Empresarial ha contribuido a darle un mayor empuje. Es tarea del Estado peruano completarlo y no quedar fuera del tren electrónico mundial.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de Panamericana
Formas e Impresos, Bogotá, Colombia,
en mayo de 2008.

