Proyecto de Ley Nº 1685/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
19 JUL 2017
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:51 p.

**LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS PÚBLICO EL IMPULSO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO.**

Los Congresistas de la Republica que suscriben a iniciativa del congresista **JORGE ANDRES CASTRO BRAVO,** integrante del Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la Republica, presenta a consideración del Congreso de la Republica, el siguiente:

## PROYECTO DE LEY

**El Congreso de la Republica**

**LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD NACIONAL E INTERÉS PÚBLICO EL IMPULSO DE LA GESTIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

Declárese de necesidad nacional e interés público el impulso de la gestión del Gobierno Electrónico en todas las entidades del sector público, encargando el diseño de políticas, la coordinación, monitoreo y evaluación de su implementación a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. (ONGEI).

**Artículo 2. Informe de Evaluación**

La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática, (ONGEI), elabora anualmente un informe de evaluación del avance en la implementación y gestión del gobierno electrónico, lo remite al Congreso de la Republica y lo publica en el portal institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Grupo Parlamentario El Frente Amplio

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad

JORGE ANDRES CASTRO BRAVO
Congresista de la República

WILBERT ROZAS BELTRAN
Congresista de la República

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 04 de Agosto del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 1685 para su studio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.-

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Antecedentes

En agosto del año 2013 el congresista Mesías Antonio Guevara Amasifuen presentó el Proyecto de Ley N° 2592/2013-CR que declara de Interés Nacional y Preferente Atención el Impulso a la Gestión Institucional del Gobierno Electrónico, el mismo que fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de la Gestión del Estado .

Posteriormente con fecha 7 abril del año 2014, la Comisión antes mencionada presentó un dictamen favorable de dicho proyecto de Ley, el mismo que fue incluido en la agenda para ser debatido por el Pleno. Cabe señalar que al terminar sus funciones el anterior Congreso, dicho dictamen pasó al archivo.

La presente iniciativa recoge en parte la propuesta legislativa y el espíritu de la iniciativa antes descrita, por considerar que es un aspecto importante en el proceso de modernización de la gestión del Estado y que puede posibilitar acercar los servicios que brinda a los ciudadanos.

### La Gestión Pública y las tecnologías de la información

La ciudadanía demanda al Estado una gestión pública transparente y eficiente de manera que los recursos y servicios puedan llegar a la población, ello sólo es posible si se moderniza la gestión pública.

Lo anterior implica buscar la eficiencia y la eficacia, es decir una mejor utilización de los recursos, a fin de alcanzar los objetivos propuestos, teniendo claro que en la administración pública primero se busca la eficacia, a diferencia del sector privado donde es mucho más relevante la eficiencia.

Es decir, se trata de buscar una nueva relación con los ciudadanos, más transparente, de procesos más agiles para atender sus requerimientos, ello implica una adecuada utilización de las tecnologías de la información y de comunicación.

El uso de tecnologías de la Información y Comunicación (TICS) en el mundo actual se orienta a simplificar los procesos internos en todas las entidades públicas, con el propósito de mejorar los niveles de eficiencia y eficacia y de esa forma mejorar la competitividad. Sin embargo, el propósito último es propiciar que los servicios públicos lleguen a los ciudadanos de manera adecuada, es decir se trata de acercar al Estado al ciudadano, brindando servicios de calidad.

### Desarrollo de las tecnologías de Información

En los últimos 40 años el mundo es testigo de importantes transformaciones, dentro de ellas el inicio de la difusión y masificación de tecnologías de la información y comunicación, cuya expresión más conocida es el internet, las mismas que permiten el acopio, organización y difusión de información en línea.

El impacto que han producido en la economía es notable, por cuanto al permitir el flujo de información, que reduce los procesos, redunda en una mayor productividad, pero también permite una mayor interacción entre las economías, a este proceso se lo ha denominado "globalización".

En la actualidad la información y el conocimiento ha adquirido una dimensión inusitada, al punto que muchos han denominado a esta etapa, como la era de la información y del conocimiento.

El proceso de globalización si bien es cierto que abre posibilidades de desarrollo, también genera retos importantes, porque ahora la competencia no sólo se da al interior de pequeños mercados internos, sino nivel global.

América Latina y en particular el Perú han ingresado de manera tardía a la utilización de tecnologías de la información en relación a otros países. Estamos sumamente atrasados en la utilización de esas herramientas para proveer servicios a los ciudadanos.

"El gobierno electrónico o gobierno digital supone un cruce entre tecnologías y cambios en las estructuras del Estado que consiste – en su aspecto más visible y operativo- en portales gubernamentales en internet donde se puede acceder a servicios de información, comunicación, tramitación y transacción online"[1]

Es decir no se trata de sólo impulsar cambios en las tecnologías de información, sino sobre todo de buscar la atención adecuada a los ciudadanos con dichas tecnologías. El impulso del gobierno electrónico no es cuestión de informáticos, sino sobre todo del establecimiento de políticas públicas que incorpore a la ciudadanía. Tampoco no se trata de construir "algunos portales con alguna información oficial, más algo de tecnología, más algunos procesos electrónicos internos en el gobierno, todo superpuesto al mismo andamiaje burocrático existente"[2].

Se trata sobre todo de la combinación eficaz de Tecnologías de Información y comunicación "reingeniería de estructuras y cambios de culturas organizacionales. El objetivo es facilitar el acceso de todos los ciudadanos a la información pertinente a sus intereses, la que se vincula con la gestión pública y en particular de algunos servicios gubernamentales de importancia para el día a día de los ciudadanos"[3].

Estos conceptos son meridianamente claros y están incorporados en la visión que tiene el órgano encargado de impulsar este proceso en el Perú es decir la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática de la Presidencia del Consejo de Ministros, cuando señalan "El Gobierno Electrónico implica la innovación en la reforma del Estado, involucra el uso de la tecnología para

[1] Ester Kaufman. "Panorama Latinoamericano de Gobiernos Electronicos Modelos Existentes". Segundo Congreso Argentino de Administración Publica, Sociedad, estado y Administración.
[2] Ibid, pag. 2
[3] Ibid, pag 2

agilizar procesos, fomentar la competitividad del país y acercar el Estado a los ciudadanos. De igual forma, se incluye su labor para impulsar la Sociedad de la Información y del Conocimiento"[4].

**Un Estado más Eficaz**

Un Estado moderno debe producir resultados tangibles para sus ciudadanos, ello pasa por ajustar cada uno de los procesos internos, estableciendo reglas claras al interior de cada institución pública.

Sin embargo, entendiendo que existe particularidades en las diversas entidades públicas -que se derivan de los diferentes fines y propósitos- existe la necesidad de establecer un conjunto de criterios o reglas que sean comunes pero que permitan un funcionamiento más ágil del Estado.

**Simplificación en los trámites.**

Uno de los resultados de ese proceso debe ser la mejor atención y servicio al ciudadano, reduciendo y simplificado los trámites, las tecnologías de la información y de comunicación permiten conectar a instituciones lo que hace posible abreviar pasos y por tanto acortar los tiempos de atención, a ello se ha denominado la ventanilla única, que ya funciona en algunas entidades y para determinados tramites.

No se puede negar que en el Perú existe avances, algunos de los tramites ahora demoran mucho menos, sin embargo, aún se está lejos de desterrar requisitos innecesarios y los complicados trámites burocráticos en la mayoría de entidades públicas.

**Definiciones de Gobierno Electrónico**

"La Organización de las Naciones Unidas (ONU. E-Goverment development) define al Gobierno Electrónico como «La utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos. La International Telecommunication Union (2009) 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

[4] Presidencia del Consejo de Ministros. Oficina Nacional de Gobierno Electronico e Informatica. Lima 2013. Una Mirada al Gobierno Electronico en el Perú "La Oportunidad de Acercar el Estado a los Ciudadanos a traves de las TIC." Pag 13

como fuera del Gobierno para la prestación de servicios, la toma de decisiones y la rendición de cuentas" [5].

Para el Banco Mundial (definition of e-goverment)[6]

Las definiciones antes señaladas tienen algunos elementos comunes, como el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS), el uso del internet, la búsqueda de favorecer al ciudadano, la transparencia con el propósito de favorecer los servicios a los ciudadanos, generar información para la toma de decisiones[7].

En el caso del Perú el proceso de avance del gobierno electrónico ha ido de manera paralela con el proceso de modernización del estado, sin embargo, no han avances notorios en la transparencia y la rendición de cuentas que debe existir.

Por tanto estamos lejos de haber logrado democratizar la información, no solo porque esta no llega varias localidades del país, sino fundamentalmente porque los portales institucionalizados no están pensados en los ciudadanos, sino básicamente en dar una imagen de modernidad que está lejos del real significado de gobierno electrónico.

**Brecha digital**

"La brecha digital se define como la separación que existe entre las personas (comunidades, estados, países...) que utilizan las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que aunque las tengan no saben cómo utilizarlas"[8].

"A pesar de los esfuerzos por reducir la brecha digital en el mundo, esta no deja de crecer hasta tal punto que, según Huawei y su Global Connectivity Index 2017 (GCI 2017), la distancia en el desarrollo digital entre naciones es definida como "abismal" [9] porque no obstante que la mayoría de países realizan esfuerzos por incorporar tecnologías de la información y comunicación, la inversión y el avance en los países desarrollados es mucho rápida por lo que la brecha se incrementa .

"Perú cayó una posición en el ranking mundial del Índice de Desarrollo de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), ubicándose en el puesto 101

---

[5] Ver "Una Mirada al Gobierno Electronico en el Perú. La Oportunidad de Acercar El estado a los ciudadanos a través de las TIC," pag. 26

[6] Citado en "Una Mirada al Gobierno Electrónico en el Perú. La Oportunidad de Acercar El estado a los ciudadanos a través de las TIC" pág. 26

[7] Ibid. pág. 27

[8] http://www.labrechadigital.org/labrecha/qu-es-la-brecha-digital17.html

[9] http://www.telesemana.com/blog/2017/04/18/la-brecha-digital-en-el-mundo-se-esta-convirtiendo-en-un-abismo-digital/

de un total de 175 países evaluados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones"[10].

Internamente esa brecha también se reproduce en el Perú, así tenemos localidades en las cuales una proporción importante de la población tiene acceso a internet y tiene la posibilidad de realizar algunos de sus trámites a través de internet y otras localidades en las que ni siquiera tienen electrificación.

Al interior del sector público también se manifiesta esta brecha, así tenemos instituciones que disponen de portales modernos, a través de los cuales efectivamente se puede brindar algunos servicios al ciudadano y otros que ni siquiera tiene portales y si los tienen su nivel de implementación es rudimentario.

En el país existe profundas desigualdades económicas, que hacen que convivan sectores de la población en la abundancia y otros en la absoluta miseria, sectores ricos y pobres, esas diferencias también se dan en lo que se refiere al conocimiento, al acceso de información, lo que lamentablemente agranda a la brecha.

En lo que se refiere al aspecto digital, las diferencias económicas también se expresan en la capacidad y el acceso real a tecnologías de la información y más aún en el acceso de contenidos digitales de calidad.

**Avances en la Implementación del Gobierno Electrónico en el Perú**

En el Perú existe un avance en el propósito de implementar el gobierno electrónico, desde hace más 15 años se viene dando un conjunto de normas que buscan propiciar la utilización de tecnologías de comunicación y de información. Aquí no vamos a reseñar todas ellas sino solo algunas que muestran esa intención.

El Decreto Legislativo N° 604[11] estableció los lineamientos para la conformación del Sistema Nacional de Estadística Informática, estableciendo los principales criterios para su funcionamiento y desarrollo.

Durante el gobierno Transitorio del Presidente Valentín Paniagua (2000 -2001, se creó el Portal del Estado Peruano, el cual estuvo administrado por la Presidencia del Consejo de Ministros[12].

Luego durante el gobierno de Alejandro Toledo se creó el Proyecto Huascaran, con la finalidad de mejorar la calidad educativa en las zonas rurales y urbanas[13], se pretendía capacitar a 5,000 docentes en tecnologías de información. Este programa posteriormente fue abandonado y sustituido por el

[10] http://peru21.pe/economia/peru-retrocede-indice-desarrollo-tecnologias-informacion-y-comunicacion-2268984

[11] Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática

[12] Ver "Una Mirada al Gobierno Electronico en el Perú. La Oportunidad de Acercar El estado a los ciudadanos a través de las TIC," pag. 32

[13] Ibid, pag 32

programa un estudiante una laptop que no significó ningún avance real, el mismo que en la actualidad ha quedado en el olvido. En la práctica sólo ha significado un beneficio para las empresas proveedoras. Es decir se desarrollan políticas en función de interés empresariales y no de la población.

Una de las características en el Perú es que de manera permanente se cambia los criterios y las políticas, lo que en la práctica significa un desperdicio de recursos económicos, por cuanto las iniciativas se inician y no se culminan.

En el año 2003 mediante Decreto Supremo Nº 067-2003-PCM, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, en cual se considera por primera vez a la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) como la oficina responsable de dirigir y supervisar el Sistema Nacional de Informática y las políticas de Gobierno Electrónico[14].

Dentro de las principales funciones que se le asigna a la ONGEI, está la de actuar como ente rector del Sistema Nacional de Informática, el **Proponer la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico**, así como coordinar y supervisar su implementación[15].

En la actualidad existen diferentes niveles de desarrollo informático en las entidades del sector público. En la base de la pirámide encontramos a algunos gobiernos regionales y locales cuyo desarrollo informático sólo permite brindar una información limitada y en donde la actualización de contenidos es esporádica. En cambio unas pocas entidades ya han logrado la emisión en línea de algunos trámites y documentos. Esta desigualdad fundamentalmente tiene que ver con los recursos que cuentan y el acceso a internet.

En los últimos 15 años se ha dado un esfuerzo normativo para que se produzca un desarrollo de las telecomunicaciones en el país, sin embargo el desarrollo real es muy limitado y desigual. Limitado en relación al nivel alcanzado por otros países y desigual porque la posibilidad de acceso digital no se da para todo el país, debido a varias limitantes como a que aún no cuentan con servicios de electrificación, el internet tampoco llega. Pero fundamentalmente porque la mayoría de la población no tiene la capacidad económica para para pagar los servicios de utilización de la tecnología de la información.

A lo anterior se suma la falta de conocimientos por parte de la población para hacer uso de estas herramientas. Aun en los sectores urbanos con mayores niveles socio económicos, se percibe temor a utilizar las herramientas que hoy se dispone.

En esta revisión merece mencionar a la Resolución Ministerial N° 095-2004-PCM que aprueba la Formulación y Evaluación del Plan Operativo Informático en las entidades de la Administración Publica para el año 2004.

---

[14] Ver "Una Mirada al Gobierno Electronico en el Perú. La Oportunidad de Acercar El estado a los ciudadanos a través de las TIC," pag. 34

[15] Ibid, pag 37

Sin embargo, un aspecto aun no evaluado es si las instituciones públicas que han avanzado en brindar algunos servicios a los ciudadanos a través de sus portales electrónicos, han logrado a nivel interno mejorar sus procesos, reducir el uso de papel y reducir la burocracia.

**Gobierno Electrónico y la Reducción del uso de Papel**

Contrariamente a lo que se piensa la implementación del Gobierno Electrónico no implica la desaparición de los documentos en forma física - por lo menos en una primera fase- pero si una reducción importante.

Una de los problemas de las entidades públicas en el proceso de reducción del uso de papel, es de que la población demanda contar con documentación en medios físicos, ello es mucho más imperioso para las entidades que tienen fuerte interacción con la población.

En el Caso de Colombia han creado una oficina "Cero Papel", con funciones específicas buscan la reducción radical del uso de papel[16].

"La oficina Cero Papel no propone la eliminación total de los documentos en papel. La experiencia de países que han adelantado iniciativas parecidas ha demostrado que los documentos en papel tienden a convivir con los documentos electrónicos ya que el Estado no puede negar a los ciudadanos, organizaciones y empresas la utilización de medio físicos o en papel"[17].

La esta iniciativa ha considerado cuatro componentes dentro de ellos el análisis de los procesos y procedimientos , la cultura organizacional, el componente normativo y organizacional y el componente de Tecnología.

**IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa no pretende modificar ninguna norma de nuestro ordenamiento legal, pero si llamar la atención al ejecutivo para que de impulso a la implementación del gobierno electrónico, como un medio de acercar al Estado a los ciudadanos para brindarle servicios de calidad mucho más rápidos, eliminar procesos innecesarios y buscar la transparencia de los actos de la administración pública.

En la medida que se dispone la evaluación anual de los avances en la implementación del gobierno electrónico, así como la publicación en el portal de la Presidencia del Consejo de Ministros del informe correspondiente, la ciudanía también podrá informarse de los avances que se logre

**ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La implementación del Gobierno Electrónico se ha iniciado a implementar hace ya más de 15 años atrás, es parte implícita del propósito de mejorar de

[16] http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8257_papel_buenaspracticas.pdf

[17] http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8257_papel_buenaspracticas.pdf

la calidad de los servicios públicos, por tanto no demanda nuevos recursos del tesoro público , ni la implementación de nuevas estructuras administrativa, por el contrario implica la revisión de procesos que deben conllevar a la reducción de costos.

Si implica revisar la políticas actuales de implementación del Gobierno Electrónico, poner énfasis en el establecimiento de metas, realizar el seguimiento y evaluar los resultados que se logren, todo ello a cargo de la Oficina que ya existe en la Presidencia del Consejo de Ministros.

Un beneficio para la población será el poder ser atendido con mayor rapidez , recibir servicios de calidad incluso a través de medios electrónicos.

## RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Este proyecto está relacionado con la Vigésimo Cuarta Política de Estado, es decir buscar Estado más Eficiente, transparente y Descentralizado.

Es decir un Estado al servicio de la personas y de sus derechos pero adicionalmente se relaciona con el objetivo a) de dicha política es decir "a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población"

Asimismo, se relaciona con los objetivos f y g , de dicha política los cuales establecen "f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos"

El impulso del Gobierno Electrónico se relaciona directamente con la mejora de la gestión del Estado a la vez que busca reducir los costos del acceso de los bienes y servicios públicos, por parte de los ciudadanos.