

ANÁLISIS DE LA ADHESIÓN A LA PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDAD DEL ESTADO EN LA MUNICIPALIDAD DE LIMA, PERÚ

ANÁLISE DA ADESÃO À PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDADE ESTADUAL NO MUNICÍPIO DE LIMA, PERÚ

ANALYSIS OF THE ADHESION TO THE STATE INTEROPERABILITY PLATFORM IN THE MUNICIPALITY OF LIMA, PERÚ

Alessandra de Sant'Anna¹

Augusto Luiz Durant Diaz²

Chiara Maruane Zamora Mendonza³

Lourdes del Pilar Sánchez Carranza⁴

Hilder Alberca Velasco⁵

RESUMEN

Este artículo pretende reflexionar sobre la adhesión de las municipalidades que conforman la Lima metropolitana en Perú a la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE). El gobierno electrónico, del que forma parte la interoperabilidad, llega junto a la introducción del modelo de Estado gerencial. La nueva gestión pública requiere que la administración pública sea transparente, privilegie el control social, y el accountability. En ese sentido, el ciudadano debe tener acceso a la información necesaria para sus trámites, ya que se trata del principal consumidor de los servicios públicos. El estudio presenta una de las sugerencias formuladas por el grupo de trabajo sobre el tema Gobierno y decisiones públicas, el Máster en Gobierno y Política Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, seguido de la relación causa y efecto. Luego regresa al marco normativo para comprender las brechas en el proceso de toma de decisiones, lo que lleva a la necesidad de llevar a cabo entrevistas con las partes interesadas. Finalmente, a partir de la metodología de pensamiento de diseño, se desarrolla un prototipo para llenar una de las brechas identificadas, la adherencia de los servicios públicos desde el gobierno electrónico.

Palabras Clave: gobierno electrónico; interoperabilidad, políticas públicas; toma de decisión.

RESUMO

Este artigo tem como objetivo refletir sobre a adesão dos municípios que compõem a região metropolitana de Lima, no Peru, à Plataforma Estadual de Interoperabilidade (PIDE). O governo eletrônico, do qual a interoperabilidade faz parte, acompanha a introdução do modelo de estado gerencial. A nova gestão pública exige que a administração pública seja transparente, privilegie o controle social e a responsabilidade. Nesse sentido, os cidadãos devem ter acesso às informações necessárias para seus procedimentos, uma vez que são os principais consumidores de serviços públicos. O estudo apresenta uma das sugestões feitas pelo grupo de trabalho sobre decisões governamentais e públicas, o Mestrado em Governo e Políticas Públicas da Pontificia Universidade Católica do Peru, seguido pela relação de causa e efeito. Em seguida, retorna à estrutura regulatória para entender as lacunas no processo de tomada de decisão, levando à necessidade de entrevistas com as partes interessadas. Finalmente, a partir da metodologia de design thinking, é desenvolvido um protótipo para preencher uma das lacunas identificadas, a adesão dos serviços públicos ao governo eletrônico.

Palavras Chave: Governo eletrônico; interoperabilidade, políticas públicas, tomada de decisão.

ABSTRACT

This article intends to reflect on the adhesion of the municipalities that conform the metropolitan Lima in Peru to the Interoperability Platform of the State (PIDE). The electronic government, which forms part of the interoperability, is attached to the introduction of the managerial state model. New public management requires that public administration is transparent, privileged social control, and accountability. In this sense, the city must have access to the information necessary for its processing, as it is the main consumer of public services. The study presents one of the suggestions made by the working group on the subject of Government and public

¹ Universidade Federal da Integração Latino-Americana (PPGPPD/UNILA), Pontificia Universidade Católica Peru - PUCP - Brasil - e-mail: alessandradesantanna@gmail.com

² Pontificia Universidade Católica Peru - PUCP - Perú - e-mail: aldurandd@gmail.com ru - PUCP - Perú - e-mail: aldurandd@gmail.com

³ Pontificia Universidade Católica Peru - PUCP - Perú - e-mail: chiara.zamora@pucp.edu.pe

⁴ Pontificia Universidade Católica Peru - PUCP - Perú - e-mail: lourdes_sc_3112@hotmail.com

⁵ Universidade Federal da Integração Latino-Americana - CPS/UNILA - Perú - e-mail: hav.politica@gmail.com

decisions, the Master of Government and Public Policy of the Pontifical Catholic University of Peru, followed by the cause and effect relationship. Returns to the regulatory framework to understand the gaps in the decision-making process, which raises the need for interviews with stakeholders. Finally, based on the method of thought design, a prototype is developed to bridge one of the identified gaps, the adherence of public services since the electronic government.

Keywords: electronic government; interoperability; public policies; decision making.

1. INTRODUCCIÓN

La globalización presenta una nueva forma de organizar el territorio, las ciudades y también la administración pública. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) contribuyen a la creación de un Estado más ágil, bajo un mayor control social y con énfasis en la transparencia de los procesos que conforman el conjunto de bienes y servicios que proporciona.

La Agencia para la Modernización Administrativa (AMA, 2011) concibe la interoperabilidad como un instrumento para mejorar la provisión de servicios públicos utilizando canales electrónicos integrados y transversales que permiten la comunicación y cooperación entre entidades públicas o privadas para permitir los servicios necesarios para los ciudadanos. La interoperabilidad tiene sus antecedentes en el gobierno electrónico (CISTOLDI, 2002) y en la noción de sociedad de la información que trae cambios a las relaciones entre el Estado y la sociedad (SUBIRATS, 2014) y también los nuevos contornos que adquiere en el cumplimiento de sus obligaciones. Funciones de planificación, control y producción de bienes y servicios públicos (CASTELLS, 2000; 2002).

Al estudiar los antecedentes del gobierno electrónico en Perú, Mesa Torre (2014) señala que las TIC permiten al gobierno utilizar sus recursos de manera más eficiente y efectiva e inyectar a su ADN un espacio favorable para la innovación, el cambio y la renovación desde entonces. Una perspectiva gerencial. Además, es posible crear un mayor valor público (Moore 2002; 2007) a partir de una clara orientación del bien a producir y los efectos que se pretende generar en los ciudadanos. El gobierno electrónico, del que forma parte la interoperabilidad, llega junto a la introducción del modelo de Estado gerencial. La nueva gestión pública requiere que la administración pública sea transparente, privilegie el control social, y el accountability. En ese sentido, el ciudadano debe tener acceso a la información necesaria para sus trámites, ya que se trata del principal consumidor de los servicios públicos. Por este motivo, el Estado busca nuevas herramientas a partir del incremento de las TICS, y la digitalización de los sistemas, procesos y documentos

La Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) es una herramienta importante para la realización del gobierno electrónico en Perú. Mesa Torre (2014) enfatiza que debe enfocarse en servicios de alta demanda y adopta como una propuesta que la implemente a través de una sola en el punto de entrada, todos los servicios gubernamentales en sus diferentes niveles para mejorar los procesos, procedimientos y sistemas hacen que la provisión de estos servicios sea más eficiente. De acuerdo al Decreto Supremo 083-2011-PCM, la interoperabilidad es comprendida como el intercambio de datos, información y conocimiento entre instituciones públicas de los diferentes niveles de gobierno, que posibilita la cooperación entre las instituciones públicas, sin distinción del nivel de desarrollo tecnológico; facilita la simplificación de procesos administrativos, de comunicación, y de negociación. Asimismo, permite al Estado ofrecer al ciudadano servicios y trámites ágiles y de bajo costo. Además, elimina el uso de documentación física y garantiza la seguridad de los datos de los usuarios.

Este estudio analiza la adherencia de los municipios de Lima Metropolitana a la PIDE desde 2016 hasta 2018 e identifica dificultades en la implementación de la política pública. Por lo tanto, se convierte en el objeto de estudio de la disciplina del Gobierno y Decisiones Públicas en el módulo de la Maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la PUCP.

Este trabajo se organiza desde el marco teórico donde la Nueva Gestión Pública (NGP) se presenta como un modelo de administración pública guiado por supuestos gerenciales, el gobierno electrónico como un modelo de desempeño de la administración pública en el NGP, las políticas públicas como respuesta del estado a los problemas públicos y al valor público como una teoría que sustenta el proceso de toma de decisiones. Luego, se presentan la metodología de estudio y los procesos de trabajo a los que hace referencia el pensamiento de Eugene Bardach (1998), lo que toma como punto de partida el problema

público que se pretende resolver. Finalmente, el documento presenta una de las soluciones señaladas por el grupo en relación con la dificultad que enfrentan los municipios que conforman el distrito de Lima para adherirse a la Plataforma.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA (NGP)

La NGP es un movimiento que surge como respuesta a la crisis de la década de 1970, a la globalización y al avance de las TIC (PAES DE PAULA, 2005) y se refiere a un modelo estatal que tiene como orientación la orientación a resultados, el énfasis en la eficiencia y efectividad de los procesos al tiempo que satisface los deseos de los ciudadanos (PECI; PIERANTI; RODRIGUES, 2008). Es, por lo tanto, una esfera de acción estatal que alberga la producción de bienes y servicios públicos.

El Estado desde una mirada gerencial, en el análisis de Paes de Paula (2005), presenta dos movimientos que surgen a raíz de los antecedentes de un nuevo modelo de administración pública: NGP y la nueva gobernanza pública. Pires y Gomide (2016) señalan que ambos movimientos no deben tomarse por separado, ya que en el campo de la administración se encuentran el conjunto de aparatos y capacidades técnico-administrativas estatales, y en el gobierno las habilidades y capacidades político-relacionales que otorgan sostenibilidad a los bienes, servicios y políticas que caracterizan la intervención estatal en problemas públicos.

Leonardo Secchi (2009) señala que, en el Estado Gerencial, la eficiencia, la efectividad y la competitividad expresadas por el valor del desempeño, así como las doctrinas que regulan y legislan las instituciones, deben considerar tres grupos: (a) sigma que presupone la racionalidad en la aplicación y gestión de los recursos. que no se limitan a los financieros; (b) theta que aborda la construcción de relaciones que dan sostenibilidad a los procesos; y (c) lambda que resalta la calidad de los bienes y servicios públicos y los efectos esperados que se lograrán

2.2 EL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LA INTEROPERABILIDAD

En su estudio sobre la interoperabilidad desde una perspectiva de la administración electrónica. Mesa Torre (2014) señala que responde al desarrollo de la oficina administrativa del gobierno que tiene efectos en la oficina principal, es decir, de lo que el ciudadano no tiene conocimiento, pero que puede mejorar la calidad de los servicios que se le ofrecen. Hace algunas reflexiones sobre el estado actual del gobierno electrónico y su trayectoria como política de gestión pública: el país se encuentra en una fase de transición donde desarrolla servicios interoperables; el gobierno electrónico no se desarrolla de manera uniforme en el país y esto afecta la interoperabilidad; los actores públicos han estado trabajando en el marco regulatorio y en la implementación de infraestructura tecnológica para él, y PIDE es un modelo; la interoperabilidad permite la simplificación de procesos y utiliza ventanas únicas para ofrecer servicios; el desafío actual es la ineficiencia del estado en la provisión de servicios públicos virtuales.

Desde las TIC, la interoperabilidad, según AMA (2013), requiere diferentes sistemas para intercambiar y reutilizar información sin ningún costo de adaptación, buscando mantener la integridad de su significado que se expresaría en la misión institucional y en cada institución.

Por lo tanto, hay tres niveles de interoperabilidad: (a) técnica, que se expresa en un intercambio de datos confiable y gratuito a través de sistemas y dispositivos; (b) semántica, que requiere la inviolabilidad de la información que debe protegerse y controlarse mediante terminologías taxonómicas y esquemas de datos; (c) organización que resulta de la cooperación institucional que hace compatibles los canales, procesos y otros mecanismos que potencian la construcción de una red de apoyo mutuo.

2.3 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas se entienden, en este estudio, como la acción del gobierno sobre los problemas presentes en la sociedad que exigen formas de resolución. Souza (2002) revisa la literatura sobre políticas públicas, destacando las contribuciones de Laswell, Simon, Lindblom y Easton.

Laswell introduce el concepto de análisis de políticas que circunscribe el conocimiento de diferentes áreas dentro del gobierno. Simon destaca la limitada racionalidad de los responsables políticos, los responsa-

bles políticos. Lindblom cuestiona a sus compañeros al incorporar nuevas variables en la discusión, como las relaciones de poder y la existencia de fases en el proceso de construcción de políticas públicas. Easton da visibilidad a la noción de que existe un sistema o entorno en el que se desarrolla una política que tiene una fuerte influencia en lo que se produce y también en sus resultados (SOUZA, 2002).

La definición de políticas públicas para Raeder (2014) requiere que se hagan tres consideraciones: están elaboradas exclusivamente por actores gubernamentales o agentes estatales. Son, desde una apropiación del pensamiento de Dye, el producto de las omisiones del Estado o el abandono de un tema o problema en particular que afecta la vida de las personas; Y son formas estructurales que realizan estrategias operativas. Wu et al. Comprenden las políticas públicas con acciones intencionales de los gobiernos que contienen algunos o algunos objetivos articulados, aunque se identifiquen, justifiquen y formulen de manera precaria, cuando algunos medios los alcancen nuevamente, sin importar cuán bien o mal entrelazados estén estos medios y objetivos (2013, p. 6).

Hay, en las políticas públicas un carácter transitorio, según Di Giovanni (2009), ya que se insertan en un entorno evolutivo, lo que hace que la relación entre el estado y la sociedad acompañe a un movimiento histórico marcado por múltiples interferencias. Jaime et al. (2013) destacan la toma de decisiones que se produce en el entorno político, un espacio marcado por tensiones y disputas de poder como el momento en que se generan estos bienes y servicios públicos. Secchi (2014) se refiere al ciclo de políticas públicas para analizar sus efectos y su competencia para modificar la distribución de los recursos internos en cada territorio.

2.4 LA TEORÍA DEL VALOR PÚBLICO

La Teoría del valor público propone un enfoque diferente de la acción del Estado sobre las relaciones con la sociedad y la economía, que se distingue de las teorías neoclásicas puras, como la elección pública. Mark Moore (2002) construye una teoría que apunta a una acción estatal que preserva y garantiza los intereses de los ciudadanos. Barry Bozeman (2007) también es un importante promotor de este tema. Niño (2016) destaca que la principal diferencia entre los dos autores mencionados anteriormente es la forma en que se aproximan al valor público.

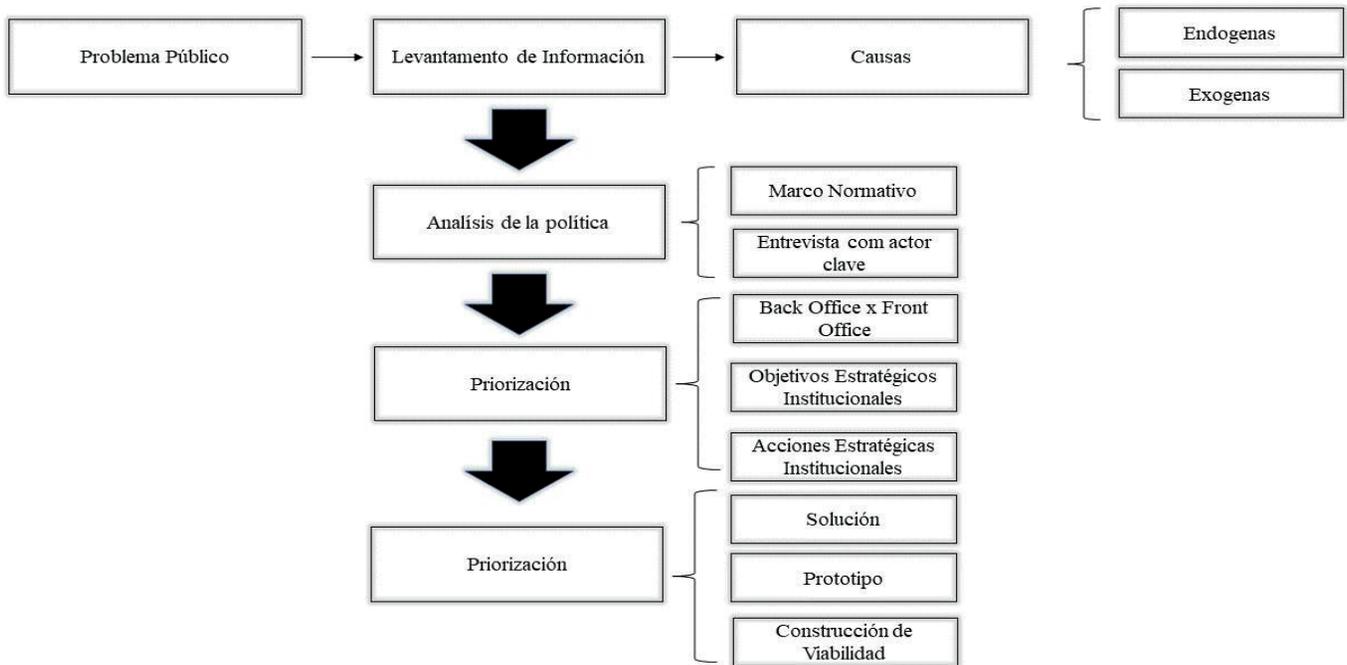
En Bozeman (2007) es posible encontrar un consenso normativo entre derechos, obligaciones y principios estatales. Para Moore (2002; 2007) se produce a partir de la tríada democracia, desarrollo económico y modernización que comparte este estudio, ya que permite construir redes comunitarias que serían una tercera vía apuntada por Santillán (2018), en la promoción del valor público y, por esta razón, el estudio. Toma un enfoque de estado de administración considerando que lo que produce la administración pública se acuerda dentro del alcance de la gobernabilidad.

Así, es posible resumir lo que Ribeiro et al. (2013) señala, uno solo puede percibir si un bien, servicio o político genera un valor público a partir de un reconocimiento colectivo, que tiene como punto de partida la colectividad y que requiere acuerdos en el territorio de una activación social que proviene del propio Estado. La concertación de los actores e instituciones (públicas, privadas u organizadas de la sociedad civil) involucradas.

3. METODOLOGÍA

La metodología de este estudio se compone de cuatro pasos. El primer paso consiste en definir el problema público que comprende los siguientes procesos: identificar el problema público; recopilar información sobre el problema de la información pública; y señalar y caracterizar las causas. En la segunda etapa, la política se somete a un análisis donde se propone rescatar su contenido y el proceso que implica la toma de decisiones a través de dos procesos: retomar el marco normativo; y entrevista con un actor clave para comprender qué impulsa la adhesión a la plataforma y cuál es la percepción de la política por parte de sus ejecutores. La tercera etapa es la priorización de las lagunas que deben corregirse. Se definen los objetivos estratégicos y las acciones que deben incorporar las instituciones para promover los efectos propuestos por la política. Finalmente, se desarrolló un prototipo basado en la demanda real y los procesos que implican la resolución de problemas y se estableció un nuevo enfoque de la política a partir del manejo correcto de PIDE. La figura 1 consolida el plan de trabajo propuesto por el grupo.

Figura 1 - Plan de trabajo



Fuente: Elaborado por los autores

4. EL PROBLEMA PÚBLICO

4.1 LA PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDAD DEL ESTADO (PIDE)

Se ha encontrado que, durante la última década, los ciudadanos de Lima Metropolitana invirtieron demasiado tiempo realizando trámites en las instituciones públicas, a pesar de la existencia de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado. El problema tiene relación con la satisfacción ciudadana, elevación de los niveles de satisfacción y gobierno digital.

Se tiene que tener en cuenta que el problema público siempre es identificado en la dinámica social una vez que afecta la vida de la población y este es “las personas tienen alto nivel de insatisfacción en la atención por parte del estado para que esté soluciones sus eventos de vida”. Entonces, debemos entender qué es un evento de vida que ocurre cuando ocurre disfunción en el metabolismo social en áreas que tienen relación con la función del Estado. Evento en la vida de una persona es un acontecimiento importante y que en muchas ocasiones necesita una respuesta del Estado, por ejemplo, porque esta persona se casó, luego tuvo hijos, pagó impuestos, compró una casa, constituyó una empresa, murió un familiar, entre otros más. No es posible ignorar el propósito del Estado tiene en la generación de valor público un elemento fundamental para su intervención y, en este sentido, se introduce por soberanía como atributo del Estado.

Este es un concepto cuyo origen está en el estado moderno y Jean Bodin, citado por Dallari, entiende la soberanía como el “poder absoluto y perpetuo de una República” (1998, p. 77). Así, es responsabilidad del Estado crear y mantener un orden interno que vincule a cada una de las partes (entidades federativas, e instituciones públicas) que componen un organismo (que es el propio Estado), y que posee el control del alcance de los intereses del territorio y el papel de regularlos para generar el más alto nivel de satisfacción entre los ciudadanos. Es necesario destacar los cambios en los efectos de los bienes y servicios en las necesidades de los ciudadanos, ya que el contenido de las políticas públicas y del Estado es transitorio.

El concepto de políticas públicas es un concepto evolutivo, en la medida en que la realidad a la que se refiere existe en un proceso constante de transformaciones históricas en las relaciones entre el Estado y la sociedad, y que esta misma relación está impregnada de mediaciones de la naturaleza diversa, más que cada vez más hace referencia a los procesos de democratización de las sociedades contemporáneas (DI GIOVANNI, 2009, p. 10).

Tanto Dallari (1998) como Napoleão de Miranda (2004) señalan los desafíos de necesitar este término, especialmente en el mundo globalizado. El abordaje que el Estado dará a los problemas públicos se relaciona con el entendimiento que se tiene cerca de su función. Destaca la dimensión de la libertad y la dignidad humana en el proceso de elaboración de intervenciones públicas en un Estado democrático. Awad (2006) señala que al tomar el principio de la dignidad humana si toma por referencia que la humanidad

es la razón sobre las cuales se hacen las leyes y normas y se crean las instituciones en un Estado democrático. Así que, aunque la población no comprende todos los procesos que implican la actividad del Estado en la fabricación de bienes y servicios públicos, éstos, bajo el óptimo del Estado de gestión, deben estar marcados por la eficiencia, eficacia y creación de efectos positivos en los niveles satisfacción y bienestar de los ciudadanos.

Desde el punto de vista de la PIDE, es posible tomar el problema según dos abordajes: (a) el problema a nivel de interés o la baja adherencia de las municipalidades distritales de Lima a la Plataforma de Interoperabilidad del Estado en el periodo de 2016-2018; (b) el problema a nivel de producto o reducida cobertura de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado desarrollada por la ONGEI en las municipalidades distritales de Lima en los años 2016-2018.

4.2 LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

El proceso de toma de decisiones explicaba las lagunas en el proceso de operacionalización, no es necesario cuánto las dimensiones de la gobernanza (como expresión de las capacidades político-relacionales del Estado) se alinearon con su dimensión técnico-operativa, la gestión.

La definición del problema es un paso crucial. Pero, resulta difícil hacerlo bien, hay que repetir este paso una y otra vez. En el curso de su trabajo analítico, el entendimiento empírico y conceptual que tenga usted del problema permitirá que la definición de este vaya evolucionando.

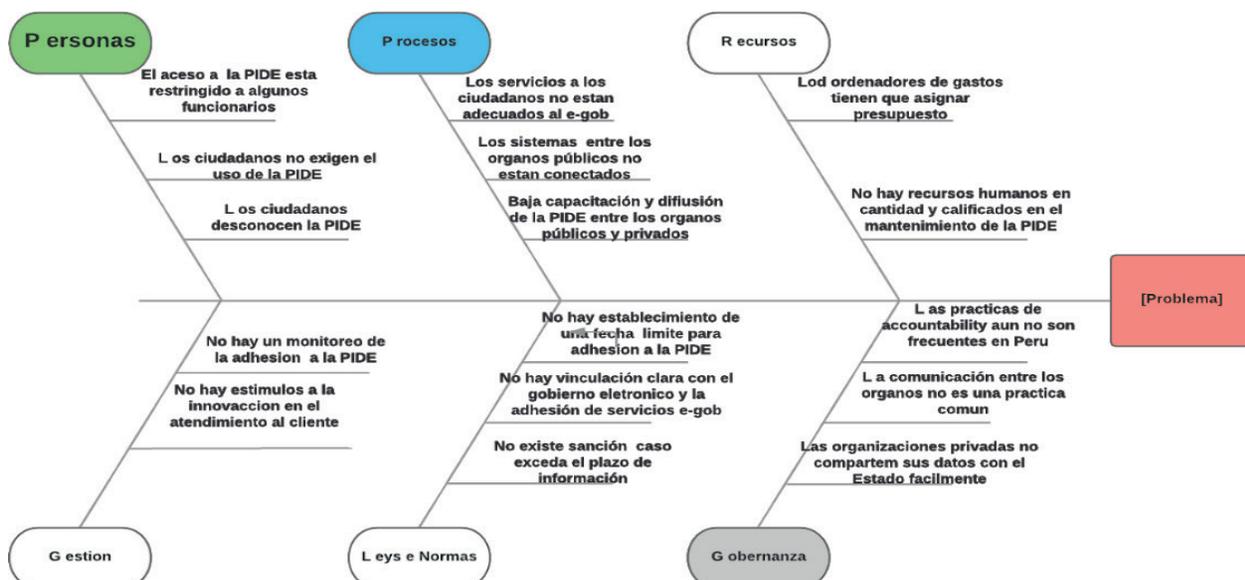
Además, empezará a desechar algunas alternativas en un intento por resolver o mitigar su problema y seguramente querrá construir la definición de este, de tal manera que sea factible la oportunidad de resolverlo con éxito. Finalmente, si está trabajando en una oficina o agencia, implícitamente negociará con sus colegas y superiores jerárquicos una definición del problema mutuamente aceptable (Bardach, 1998, p. 23).

Estas negociaciones se elaboraron de dos maneras: la primera fue adoptar como punto de partida un territorio que presentara las condiciones inicialmente necesarias para adherirse al PIDE; Y que estaban vinculados al mismo distrito porque sería una forma de entender cómo se establecieron los procesos de comunicación entre los órganos y, tal vez, identificar formas de replicar el modelo en otras localidades. El Gobierno Peruano se está convirtiendo en electrónico y, en las áreas donde esto es factible, es necesario estudiar los problemas de implementación de bienes y servicios para mejorar los efectos de las políticas.

Tomando la causa de abordar un problema desde arriba, el grupo considera que las brechas contenidas en la redacción de la política se suman al no establecimiento de una fecha de cumplimiento del trámite facilitan la no adhesión a la plataforma. Además, el hecho de que las organizaciones no tengan una práctica común y la interoperabilidad requiere una fuerte capacidad político-relacional de las organizaciones para aprender a trabajar de manera integrada, como es el caso en la administración privada.

4.2.1 CAUSAS ENDÓGENAS Y EXÓGENAS

Figura 2 - Diagrama de Ishikawa



Fuente: Elaborado por los autores

Entre las causas que se han identificado se encuentran que las instituciones que ofrecen atención al público no cuentan con funcionarios capacitados en el uso de la PIDE, y, aun cuando cuenten con ellos, un porcentaje importante se resiste a emplear por la brecha digital o porque temen ser reemplazados por ella. Asimismo, existe un bajo porcentaje de instituciones públicas y privadas adheridas a la PIDE, y no hay interés de parte de los directivos en hacerlo, debido a que no encuentran. De otra parte, en aquellas el acceso a la información está restringido para algunos funcionarios, siendo exclusivo para ciertos niveles de la jerarquía de las instituciones.

Los ordenadores de gastos tienen que designar presupuesto en esta actividad para la contratación de especialistas para la carga, mantenimiento y renovación, y la descarga de información de aquellas instituciones públicas;

La comunicación horizontal entre los órganos públicos y privados no es una práctica habitual, así que hay dificultad en el establecimiento de una red;

No existe plazo de implementación del PIDE, esto hace que no se inscriba en las prioridades institucionales; y

La noción del valor público que generan o deben generar no es clara para los ciudadanos.

5. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA

5.1 MARCO NORMATIVO

Desde el marco normativo de la política, todas las entidades de la administración pública consignadas en el Artículo I de la Ley 27444 modificada por el Decreto Legislativo n° 1272: los poderes Ejecutivo - incluyendo Ministerios y Organismos Públicos -, Legislativo y Judicial; los gobiernos Regionales y los Locales; los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Según el artículo 2 del Decreto Legislativo n° 1246 señala:

La interoperabilidad entre entidades de la Administración Pública es aquella acción de estas entidades encargadas de interconectarse, que permitan el acceso o suministren la información o contengan base de datos actualizado que administren, recaben, sistematizan, creen o poseen respecto de los usuarios o administrados, que las demás entidades requieran necesariamente para la tramitación de procedimientos administrativos o para actos de administración interna, todo ello de manera gratuita y permanente.

Esta ley permite garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales, previsto en el artículo 2 numeral 6 de la Constitución Política del Perú, a través de su adecuado tratamiento, en un marco de respeto de los demás derechos fundamentales que en ella se reconocen. Cuando ello sucede, las entidades de la administración pública deben obtener la autorización expresa e indubitable del usuario o administrado para acceder a dicha información o datos.

Definitivamente, no se ha cumplido con los plazos del PIDE y las entidades públicas no se adecuarán. Sin embargo, el plazo para la implementación progresiva de la interoperabilidad en beneficio del ciudadano dependería de la información y base de datos que tienen las entidades de la administración pública, siendo los plazos, los consignados a continuación:

a) Las entidades de la Administración Pública que posean y administren la siguiente información de manera gratuita son: identificación y estado civil; antecedentes penales; antecedentes judiciales; antecedentes policiales; grados y títulos; vigencia de poderes y designación de representantes legales; y titularidad o dominio sobre bienes registrado, tendrán 60 días hábiles contados a partir de octubre de 2016;

b) Las entidades de la Administración Pública distintas a las comprendidas en el Poder Ejecutivo implementar la interoperabilidad en un plazo de 45 días hábiles contados a partir de 21 de junio del 2017; y

c) En el caso de Gobiernos Locales del tipo que ellas cuenten: gobiernos locales de ciudades principales tipo A: 120 días hábiles; gobiernos Locales de ciudades principales tipo B: 180 días hábiles. a partir del 21 de junio del 2017.

5.2. ENTREVISTA CON ACTOR CLAVE

A partir de los datos inicialmente recogidos, intentamos realizar una entrevista con una de las instituciones que se adhieren fácilmente a la plataforma. Se realizó una entrevista con el profesor con el jefe de unas de la de las instituciones colonas que se adhirió al PIDE. Y en las respuestas recogidas dos preguntas se consideraron emblemáticas: la dimensión de back office y el gobierno electrónico.

El paradigma Estado hoy no está pensado con el ciudadano al centro, su atención está dirigida a las funciones internas de este: Así, tiene un sólido sistema informático gracias al cual se puede informar de las adquisiciones que se llevan a cabo; pero, ¿esto le interesa al ciudadano? definitivamente no es de relevancia para la persona de a pie y que anda preocupado en sus propios qué hacer, tampoco le otorga valor público alguno a una de estas funciones de las que se sirve el estado. Ahora, ¿cómo opera el Estado? este está organizado como en feudos especializados, que vendrían a ser sus sectores, carteras, ministeriales, entre otros.

Muchas veces entre estos feudos hay luchas de poder que no le interesan al ciudadano, no le resuelven sus eventos de vida ni tampoco hay un agregado de valor público. Entonces, ¿cómo hacer que el estado atienda los eventos de vida de los ciudadanos? organizando un back office sólido el cual tenga un alto grado de eficiencia al interconectarse para dar respuestas a los eventos de vida del ciudadano sin crearle problemas adicionales a su evento de vida que le hace acercarse al Estado. La respuesta desde el back office debería ser en el intervalo de tiempo más breve que pueda el Estado y buscar que cada vez menos los ciudadanos tengan que realizar trámites innecesarios que sólo son noticia para las funciones y funcionarios del Estado. En resumen, al ciudadano no le importan la cantidad de oficios y sellos que se dentro del Estado para que este le dé una sola respuesta, todo esto estaría en el back office. el grado de eficiencia sería elevado si no se necesitaría de la demanda de papel alguno y todo fuera informático.

Para la creación del back office se pensó en el PIDE que al final no es más que un software y hardware administrador de solicitudes y respuestas. ¿Este back office que se ha creado es suficiente? definitivamente no. Aún hoy, el Estado no se ha podido organizar para atender el ciclo de vida del ser humano, todavía sólo atienden sus propias funciones irrelevantes para el ciudadano, lo que nos lleva a concluir que este PIDE tiene escaso o nulo valor público, pues es el ciudadano quien indica el valor público.

El Estado gerencial es ligero, enfatiza las acciones lean con el fin de crear una mayor agilidad en los procesos y tener mayores niveles de efectividad y eficiencia de las acciones. La mayoría de los ciudadanos no perciben el Estado como un sistema complejo ya que la generación de cada bien y servicio público tiene varias entradas por procesamientos y por salidas que involucran, en muchos casos, varias instituciones del mismo territorio. En este sentido, cada vez se piensa más en acciones para permitir la comunicación y la mejor participación institucional en la generación de valor público.

6. PRIORIZACIÓN

El análisis del valor público creado por el PIDE, a partir de la respuesta a los problemas públicos contó con el acercamiento de un caso concreto en el que inicialmente recorrimos el camino de una persona que necesita prestar un servicio público específico, en este caso la rentabilidad de los ingresos Anual de su cónyuge fallecido durante el período electoral.

6.1. LA JORNADA DEL USUARIO – LA HISTORIA DE UNA VIUDA

Figura 3 - La jornada del usuario



Fuente: Elaborado por los autores

A partir de esto, el problema se analizó desde las dos perspectivas señaladas por la entrevista con el actor clave: (I) Front Office: atender la necesidad del ciudadano y cómo mejorar su percepción con el servicio en un momento de tanto dolor; (b) Back Office: Mejorar el proceso y los flujos de trabajo para pasar el tiempo del proceso y mejorar la calidad del mismo.

6.2. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (OEI)

Fueran establecidos dos objetivos estratégicos institucionales que puedan ser comunes a las organizaciones: mejorar la calidad de los servicios de atención al ciudadano; y hacer que los flujos internos sean más ágiles para reducir el tiempo de emisión de documentos y el tiempo empleado por los ciudadanos.

6.3 ACCIONES ESTRATÉGICAS INSTITUCIONALES (AEI)

Del mismo modo que los objetivos, se establecerán cuatro acciones estratégicas para las instituciones en la Lima metropolitana: emisión de documentos electrónicos a los ciudadanos del área metropolitana de Lima; establecimiento de una red de cooperación entre organizaciones públicas en el área metropolitana de Lima; pago de beneficios por orden bancaria al Banco de la Nación; y la agilidad en el sector público admite procedimientos tractivos en el área metropolitana de Lima.

7. SOLUCIÓN

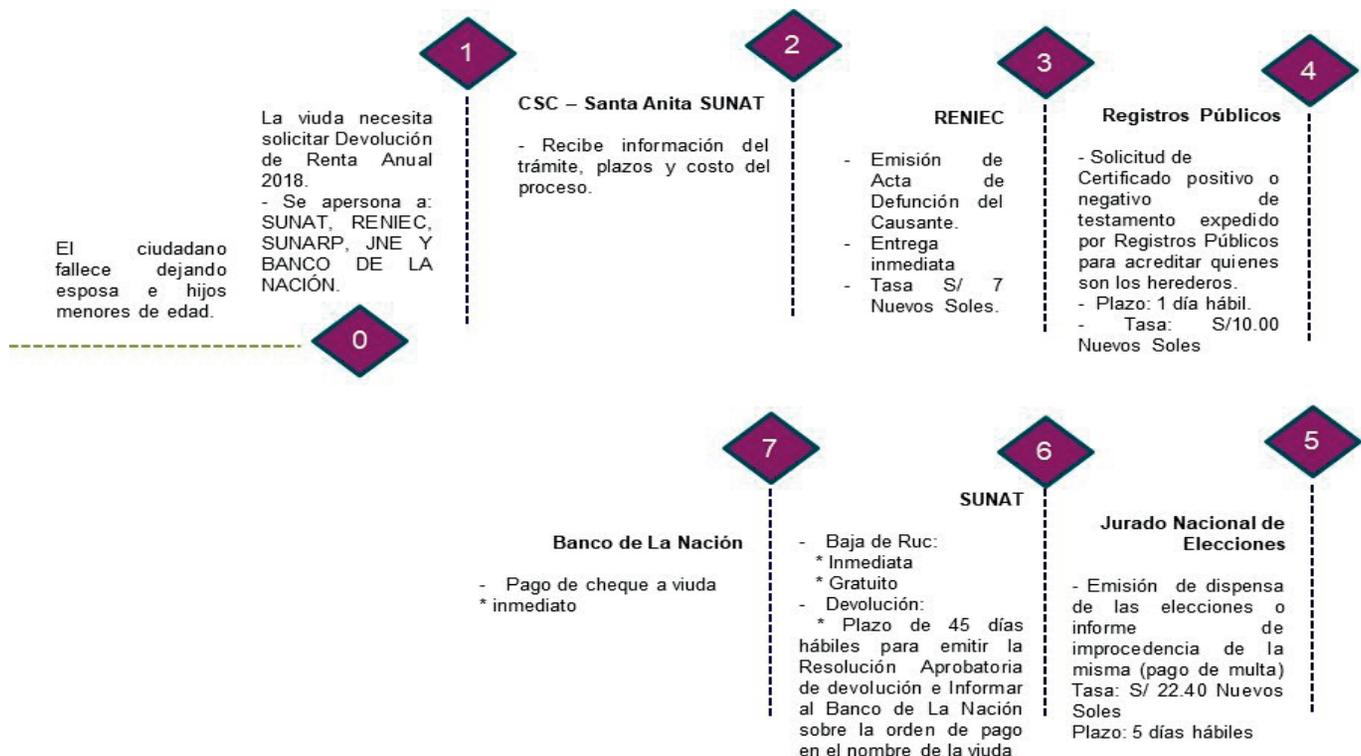
Fueran elaboradas cuatro líneas de acción, pero para efectos del trabajo solo será presentada la solución “informatizar los procesos vinculados al back office”, donde se desarrollo un prototipo.

7.1 PROTOTIPO

a) Espacios y experiencia ciudadana – el empleado público ofrece al ciudadano una estancia o en la institución optimizada. Esto significa que se proporcionará al demandante la mayor cantidad de información relevante, los procesos explicados de manera clara, percibidos desde un enfoque humanizado e integrador para hacer que el proceso sea lo más agradable posible para las personas que buscan servicios públicos. Se espera evitar los rendimientos sucesivos y la pérdida de tiempo para el ciudadano y el profesional, lo que sería un factor de costo para la emisión del proceso.

b) Procesos y estructura organizacional – procesos asignados a partir de lo que cada institución necesita producir con tiempo y costos estimados. En este momento, todo el proceso de back office se revisó y se estimó en términos de tiempo y costos y se realizó un mapeo del flujo del proceso para pensar en las instituciones involucradas y la creación de una red de gobierno y comunicación entre las instituciones del territorio, en este caso las municipalidades que conforman la Lima Metropolitana.

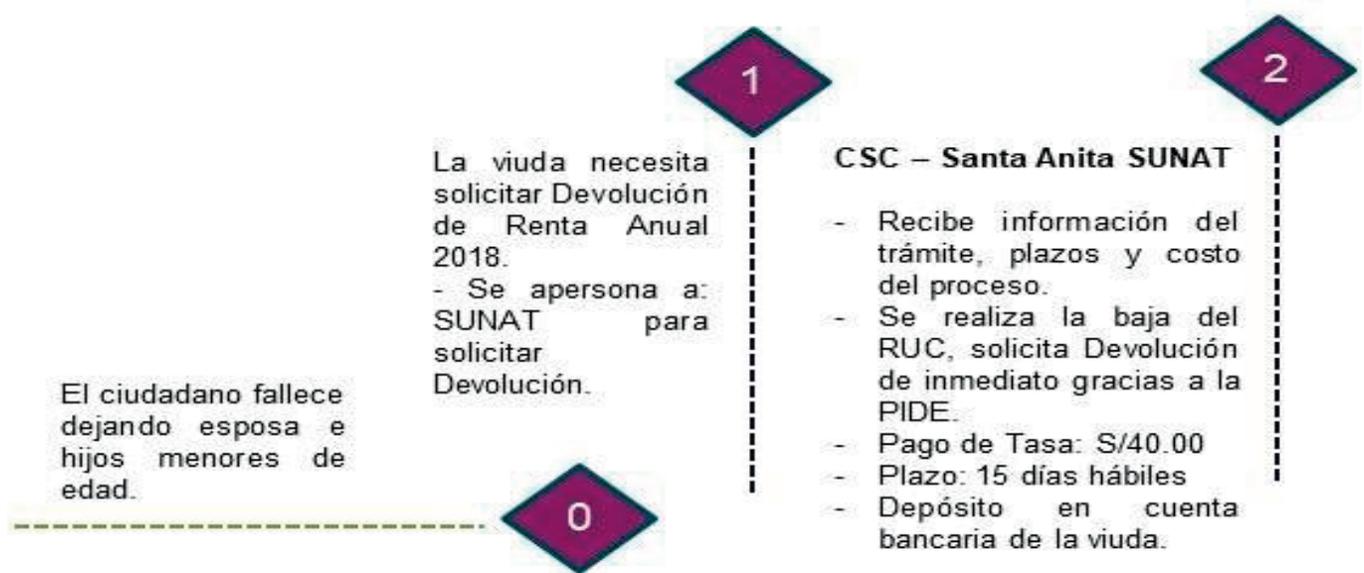
Figura 4 - La jornada del usuario contado desde tiempo y costo



Fuente: Elaborado por los autores

c) Nueva ruta del usuario – una nueva historia para la viuda. El proceso se revisa y se establece una nueva relación Back Office x Front Office para la demanda de este tipo de solicitud.

Figura 5 - Jornada del usuario desde la implementación del back office

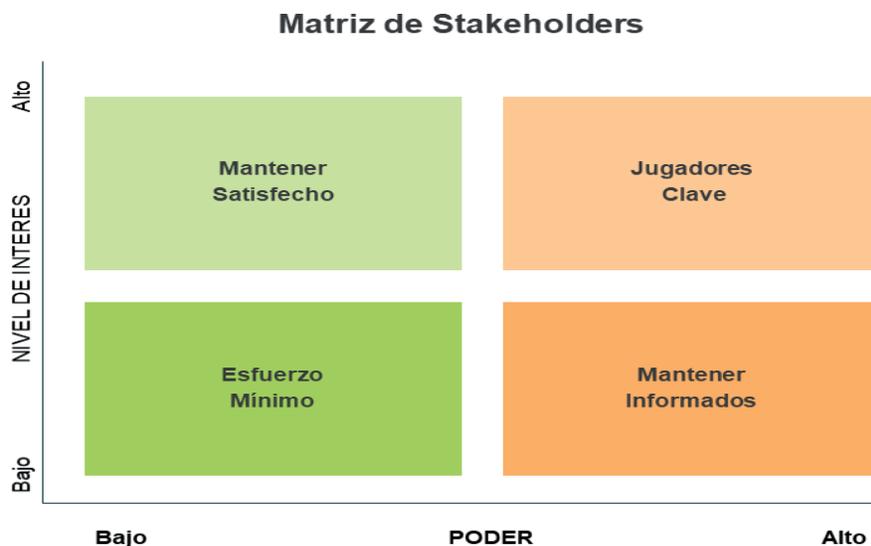


Fuente: Elaborado por los autores

d) Construcción de Viabilidad

Durante la discusión sobre los actores interesados formulamos una matriz entre el nivel de interés y el poder, que hace referencia a los recursos de los actores. Respecto a aquellos que mantienen un nivel alto de interés y de poder, han sido planteados como jugadores clave; mientras que aquellos con nivel alto de interés y bajo de poder, encontramos oportuno mantenerlos satisfechos e informados a aquellos con poder alto e interés bajo. Con aquellos que poseen un nivel bajo de poder e interés, no es necesario realizar mayor esfuerzo por persuadirlos acerca de la propuesta.

Figura 6 - Matriz de Stakeholders



Fuente: Elaborado por los autores

8. CONCLUSIÓN

Al final de este trabajo, se encontró que en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas es importante considerar la participación social y escuchar a los actores como un elemento fundamental para permitir políticas públicas eficaces y eficientes que generen un valor público que permita a ambos. La satisfacción y la confianza de la sociedad en el gobierno y, en consecuencia, en su legitimación. Al mismo tiempo, el problema público es el punto de partida y el punto final de la política pública, por lo que el proceso de toma de decisiones no puede perderlo de vista.

Al desarrollar una solución que enfatiza el back office, quedó claro que es necesario dejar claro que el propósito de la interoperabilidad es el ciudadano, incluso si no es evidente, como fue el caso de la interoperabilidad. Al mismo tiempo, la adopción de metodologías de proyectos centrados en el ciudadano, como Design Thinking, no solo contribuye a la innovación del sector público, sino también a la claridad de los interesados internos en cuanto al funcionamiento de lo que desean. El Estado Gerencial no apoya el establecimiento de políticas públicas de arriba hacia abajo, y cada vez más burócratas callejeros son actores importantes en el proceso de diseño de políticas públicas.

En este sentido, es necesario pensar en dos dimensiones del Estado que son fundamentales para el desarrollo de una metodología de abajo hacia arriba, dotadas de mecanismos de integración territorial y contribuir de acuerdo con sus especificidades: la gobernanza pública, que permite el reconocimiento. la dimensión político-relacional del estado y el entendimiento de que no se opone a su carácter técnico-administrativo, sino que lo complementa; y el estado es el principal activador social, y las políticas públicas deben generar procesos que permitan el fortalecimiento de los vínculos institucionales y la creación de una red de cooperación capaz de mejorar la calidad de la comunicación institucional.

Finalmente, la adopción del Estado gerencial es muy reciente y la elección del gobierno electrónico requiere la ruptura de muchos paradigmas y desafíos para los gerentes públicos y también para la sociedad. Estos desafíos van desde la construcción de un entorno con infraestructura y recursos humanos capaces de esta nueva forma de "hacer profesional" en la esfera pública, así como el establecimiento de una cultura interna y externa que permita su fortalecimiento, institucionalización y desarrollo.

REFERENCIAS

AMA. (2011). *Interoperabilidade na Administração Pública*. Portugal: AMA.

AWAD, F. (2006) O princípio constitucional da dignidade humana. *Justiça do Direito*. v. 20, n. 11, Passo Fundo, p. 111-120.

BARDACH, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*. México: CIDE: MCMXCVIII.

BOZEMAN, B. (2007). *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.

CASTELLS, M. (2002). *La dimensión cultural de internet*. Barcelona: UOC. Disponible en: < <https://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articles/castells0502/castells0502.html> > Acceso en 15/07/2019.

CASTELLS, M. (2000). *La sociedad en Red*. 2ª ed., Madrid: Alianza Editorial.

CISTOLDI, P. A. (2002). *Gobierno electrónico: contextos, coyunturas y propuestas*. Ponencia presentada en XVI concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre la Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas: CLAD. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0043102.pdf> Acceso en 17/05/2019.

DALLARI, D. A. (1998). *Elementos da teoria geral do Estado*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva.

DENTE, B.; SUBIRATS, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ciencias Sociales Ariel.

DI GIOVANNI, G. *As estruturas elementares das políticas públicas*. Cadernos de Pesquisa n. 82. NEPP: UNICAMP, 2009.

JAIME, F. M.; DUFOUR, G.; ALESSANDRO, M.; AMAYA, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Arretche.

LOWI, T. (1972). *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, 32: 298-310.

MESA TORRE, C. (2014). *La interoperabilidad como parte del desarrollo del gobierno electrónico en el Perú*. Tesis de la Maestría en Ciencias Política y Gobierno. Lima: PUCP.

MIRANDA, N. (2004). *Globalização, soberania nacional e direito internacional*. *Revista CEJ*. Brasília, v. 27, p. 86-94.

- MOORE, M. H. (2002). Criando valor público: gestão estratégica no governo. Rio de Janeiro: Letras & Expressões: Brasília: ENAP, 2002.
- MOORE, M. H. (2007). Criando valor público por meio de parcerias público privadas. Revista do Serviço Público. N.2, v.58, (2), abr./jun., p.151-79.
- NIÑO, D. L. (2016). El valor público y los acuerdos de integración económica en Colombia. Administración & Desarrollo. V. 46, n. 1, p. 72-88. Disponible en: <https://revistas.esap.edu.co/index.php/admindesarro/article/view/74> Acesso en 16/05/2019.
- PAES DE PAULA, A. P. (2005). Por uma nova gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PECI, A.; PIERANTI, O.C., RODRIGUES, S. (2008). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. Revista O&S. v. 15, n.46, jul./set., 2008.
- PIRES, R.R.C.; GOMIDE, A.A. (2016) Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista Sociologia e Política., v. 24, n. 58.
- RAEDER, S. (2014). Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análises de políticas públicas. Revista Perspectivas em Políticas Públicas. v. VII, n. 13, p. 121-46.
- RIBEIRO, A. J. G.; GURGEL, C. R. M.; JORDÃO, C. S.; MENDES, A. P. Gerencialismo e valor público: um debate atual e necessário. IV Encontro de Administração Política. Vitória da Conquista, Bahia, 2013.
- SANTILLÁN, J. F. (2018). Valor público, gobernanza y tercera vía. Convergencia: Revista de Ciencias Sociales. n. 78, sep./dec., p. 175-93. Disponible en: <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.10373> Acesso en: 12/05/2019.
- SECCHI, L. (2014). Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos. 2ª ed., São Paulo: Cenace Learning.
- SECCHI, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr.
- SOUZA, C. (2002). Políticas públicas: conceitos, tipologias e sub-áreas. Departamento de Políticas Públicas da USP. São Paulo: USP.
- SUBIRATS, J. (2014). Las políticas públicas en el cambio de época: retos y oportunidades para el análisis y la gestión. Conferencia Parte 01. Lima: PUCP. Disponible en: <<http://bit.ly/1rdiNqX>> Acesso en 10/06/2019.
- WU, X; RAMESH, M.; HOWLETT, M.; FRITZEN, S. (2014). Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos. Brasília: ENAP.

recebido em: 02/2020
aceito em: 03/2020
publicado em: 04/2020