

La Reforma del Estado a través de las TIC: Problemas y Conflictos en la Implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior

Víctor Castañeda Guzmán¹

RESUMEN:

La presente investigación busca contribuir en el estudio de la implementación de políticas públicas, en particular, a través del análisis de la implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y la participación del Ministerio de la Producción (PRODUCE). La VUCE no ha conseguido posicionarse como la plataforma de todas las instituciones públicas que brindan certificaciones y autorizaciones en los trámites de comercio exterior. La presente investigación examina la llamada brecha de implementación. El análisis de este proceso nos ilustra sobre la distinción que existe entre el diseño o formulación, la planificación y la implementación de las políticas públicas. Este es un tema que comparte características comunes con otros procesos de implementación.

Sin embargo, la especificidad del tema, al ser la implementación de una Tecnología de Información y Comunicación (TIC), genera y desarrolla problemas específicos que por la naturaleza de la reforma, supone un cambio en las reglas, rutinas y procedimientos de la administración y gestión de servicios, haciendo que las características de nuevos procedimientos, como la transparencia y celeridad en los procesos, supongan transformaciones y despiertan ciertos temores en algunos funcionarios públicos propios del desconocimiento en el uso de nuevas tecnologías.

La justificación de la investigación es la descripción de un caso concreto. La relevancia del mismo radica en que se analiza a profundidad con entrevistas a actores claves en el proceso de reforma. Por un lado, los análisis sobre brechas de implementación son escasos. Aún no se han construido categorías precisas que permitan entender los factores que generan la denominada brecha de implementación. Por el otro, de manera particular, el subtema de la implementación de TIC no ha sido estudiado académicamente desde la ciencia política ni la gestión pública en el Perú. Al vincular ambos temas y detallar los inconvenientes encontrados durante las fases y procesos estudiados, este trabajo adquiere una relevancia práctica para cualquier interesado en contribuir a la reforma del Estado a través de las TIC.

PALABRAS CLAVES:

Brecha de Implementación, Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto, Interoperabilidad, Políticas Públicas.

ABSTRAC:

This research aims to contribute to the study of the implementation of public policies, in particular through the analysis of the implementation of the Single Window for Foreign Trade (VUCE) and the participation of the Ministry of Production (PRODUCE). VUCE has positioned itself as the platform of all public institutions that provide certification and authorization in foreign trade procedures. This research examines the so-called implementation gap. The analysis of this process illustrates the distinction between the design or formulation,

¹ Magister en Gestión Pública por la Universidad del Pacífico y Magister en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es titulado del Programa de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública por The George Washington University. Tiene estudios de postgrado en Modelamiento Organizacional y en Proyectos de Inversión Pública. Actualmente cursa el Doctorado de Gobierno y Políticas Públicas en el IGGP-USMP
Email: vcasta@castacom.com.pe

planning and implementation of public policies. This is an issue that shares common characteristics with other implementation processes.

However, the specificity of the subject, since the implementation of TIC specific problems generated and developed by the nature of the reform, is a change in the rules, routines and procedures for the administration and management services. Making the characteristics of new procedures, such as transparency and speed in the processes, involving transformations and arouse certain fears in some public officials own ignorance in the use of new technologies.

The justification of the research is the description of a particular case. The significance of it is that is analyzed in depth interviews with key stakeholders in the reform process. On one hand, the analysis of implementation gaps are scarce. Still they have not been built to enable precise categories to understand the factors that generate the so-called implementation gap. On the other, in particular, the sub-theme of the implementation of TIC has not been studied academically from political science and public administration in Peru. By linking the two issues and detail the difficulties encountered during the stages and processes studied the study acquires practical relevance for anyone interested in contributing to the reform of the State through TIC.

KEY WORDS:

Implementation Gap, E-Government, Open Government, Interoperability, Public Policy.

1. INTRODUCCIÓN

Las tecnologías de la información y comunicaciones (TICs) son instrumentos fundamentales en el proceso de modernización del Estado. De otro lado, el gobierno electrónico en el Perú se inició con la utilización de TICs a partir de la década de 1990. Las TICs son herramientas importantes a la hora de optimizar los procesos internos de gestión, de transparencia y en la entrega de los productos y servicios del Estado de cara al ciudadano. Las tecnologías usadas por los Estados son similares a aquellas que corresponden al sector privado denominadas de comercio electrónico.

El presente documento busca estudiar los problemas en la implementación de políticas públicas. De esta forma, su estudio no se centra en discutir los aspectos técnicos de la solución tecnológica, ni su conveniencia ni su nivel de desarrollo tecnológico. Más bien, examina la llamada brecha de implementación. El análisis de este proceso nos ilustra sobre la distinción que existe entre el diseño o formulación, la planificación y la implementación de la política pública. Generalmente los hacedores de las políticas obvian las posibles contingencias existentes en estos procesos, en particular durante la implementación.

Esta investigación cobra importancia al estudiar el fenómeno de la implementación de la VUCE, como política pública transversal, describiendo la implementación y destacando los problemas que surgieron durante el proceso. Por ello, el acercamiento al tema específico fue exploratorio. Si bien se tenía indicios sobre las causas que originaron los problemas en la implementación, se optó por señalarlos y describirlos de manera concisa. Este acercamiento permite revelar y evaluar cuáles fueron los factores que dificultaron la implementación y cómo influyeron.

Este es un tema que comparte características comunes con otros procesos de implementación. Al evaluar el problema de investigación se asumió que tuvieron mayor influencia problemas de conflictos y tensiones al interior de los ministerios y ausencia de conducción política en el proceso

de reforma, mientras que se consideró que algunos aspectos como la capacidad de los funcionarios y la disponibilidad de recursos no resultaban centrales al problema de implementación. Pero, al estudiar el fenómeno pudimos apreciar que la particularidad de la política a implementar, coadyuvó a que se generen y desarrollen estos problemas específicos. En efecto, la naturaleza de la reforma, así como la implementación de la VUCE, suponen un cambio en las reglas, rutinas y procedimientos de la administración y gestión de servicios. Las características de los nuevos procedimientos, como la transparencia y celeridad de éstos, implican transformaciones y despiertan ciertos temores en algunos funcionarios públicos propios del desconocimiento en el uso de nuevas tecnologías.

El presente estudio se basa en la descripción de un caso concreto. La relevancia del mismo radica en que se analiza a profundidad en base a entrevistas a actores claves en el proceso de reforma. Por un lado, en el Perú los análisis sobre brechas de implementación son escasos. Aún no se han construido categorías precisas que permitan entender los factores que generan la denominada brecha de implementación. Por otro lado, de manera particular, el subtema de la implementación de TIC no ha sido estudiado académicamente desde la ciencia política ni la gestión pública en el Perú. Al vincular ambos temas, el estudio adquiere una relevancia práctica para cualquier interesado en reformar procesos utilizando las TIC, al detallar algunos de los inconvenientes durante las fases de reforma.

Como se mencionó, el estudio se basa fundamentalmente en la aplicación de entrevistas a actores protagónicos durante el proceso de asignación de procedimientos del Ministerio de la Producción a la VUCE. Como tal, se aplicaron entrevistas a seis funcionarios de ese momento, como a algunos que aún se encuentran en sus cargos. Del mismo modo, se recopiló documentación oficial de VUCE, de PRODUCE y del MINCETUR que permitió reconstruir el proceso de implementación. El tema, al ser un proceso, incompleto y, en algunos casos, interrumpido, genera cierta polémica. A pesar de ello, solo un entrevistado solicitó permanecer

anónimo, derecho que se le respetó. En la sección de la bibliografía se identifica a los entrevistados y los cargos que tenían.

Este documento contiene cuatro secciones. En la primera se desarrollan los elementos teóricos que fundamentan el estudio. Luego, se describe el proceso de implementación de la VUCE y la asignación de procedimientos de distintas entidades. En la cuarta sección se precisan los problemas y razones por las que la implementación no se ejecutó acorde a lo planteado. Por último, en la quinta sección se presentan las conclusiones del caso.

2. OBJETIVOS

- Describir el proceso de implementación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior y la participación de PRODUCE en la asignación de procedimientos.
- Identificar los problemas y conflictos por parte de algunos actores a la hora de implementar la VUCE.
- Comprender los factores y las causas por las que la VUCE es una de las reformas del Estado inconclusa.

3. MARCO TEÓRICO

La implementación de las TICs, como parte de la estrategia de modernización de la administración pública, ha sido poco estudiada en América Latina y en el Perú. En diversos documentos de propuesta de reforma de la administración pública, es común encontrar el impacto positivo que conseguiría implementar las TIC a la hora de mejorar los servicios y la información ofrecida a los ciudadanos (Naser y Concha 2012, 12). En definitiva, es ampliamente asumido que la implementación de las TICs podrá conseguir administraciones ágiles, flexibles, eficientes y transparentes, siendo su capacidad de difusión y penetración, las que las han convertido en protagonistas de las reformas en distintos sectores estatales.

La función operativa de las TIC se ha centrado en colaborar en las tres dimensiones o pilares fundamentales del Gobierno Abierto:

transparencia en la acción, mejora de procesos y acceso a datos del gobierno; colaboración al interior o y solución de problemas sociales; y participación que busca involucrar a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas (Hernández 2012, 55).

Las investigaciones sobre el uso de las TICs en la modernización del Estado se pueden sintetizar en dos aspectos. En su posibilidad como herramienta para integrar los sistemas de las instituciones estatales con la finalidad de hacer más competitivo al país. Por otro lado, han buscado la forma cómo a través de las TIC se replantean los servicios a los ciudadanos, generando plataformas de acceso y transparencia de la información. Las investigaciones describen y exploran las cualidades y características de diversas soluciones tecnológicas.

Es propio destacar la existencia de vacíos en la investigación propia de la ciencia política y la gestión pública que consideren factores de gobierno, aspectos organizativos de la composición del Estado o los límites institucionales en la implementación de las TICs. Estos trabajos son prescriptivos en tanto tienen el interés central de proponer reformas y no se han observado las dificultades existentes en todos los procesos de implementación de políticas. Sin esta mirada, no se tiene una comprensión integral del fenómeno. Estos elementos son tan importantes como los aspectos técnicos de la reforma, en tanto permiten hacer viable la propia política que se pretende aplicar.

Las investigaciones sobre la implementación de políticas en el Perú son escasas. Es una temática que recién ha cobrado relevancia y ofrece múltiples entradas y posibilidades a la hora de determinar los factores que influyen en el proceso. Los estudios de implementación se pueden agrupar en dos tipos: los que tratan de dar respuesta a la "brecha de implementación" y el análisis de las consecuencias de las políticas implementadas.

En el primer tipo de investigaciones, que es objeto de interés, se ha presentado distintas respuestas sobre la diferencia entre el contenido y la implementación de la política, entre lo que se

anuncia como política y lo que se ejecuta en realidad. Se ha explorado la capacidad del Estado o de la entidad a cargo de llevar a cabo la política, la magnitud de la norma, las barreras étnicas, de género y el nivel socioeconómico, y los problemas en el diseño y la adopción de la política (Dargent 2014, 38-40). Temas de especial interés, ya que en los países de América Latina, los hacedores de políticas, generalmente, no están preparados para afrontar la frecuencia de estas disparidades (Grindle 2009, 33).

La disparidad o brecha de la implementación puede estar determinada por una serie de factores. Grindle sintetiza las causas en dos categorías. La primera se encuentra vinculada a la definición de las propias políticas identificándolas como errores propios del diseño y en la factibilidad de que tal política sea implementada. La segunda categoría es lo que Grindle construye como contexto. El concepto de contexto es entendido como el reto en la economía, la capacidad administrativa de la burocracia y de la gestión de los implementadores. Es el encuentro entre el contexto y el contenido de la política, el que puede crear obstáculos difíciles de superar en el proceso de implementación de políticas (Grindle 2009, 35-40).

El contexto involucra la posibilidad de que, en el proceso de implementación, se susciten situaciones no previstas que dificulten o imposibiliten la ejecución de la política. Estas situaciones pueden o no ser previsibles, pero en todo caso se requiere un replanteamiento de la política. Además, el contexto también incluye las capacidades administrativas y de gestión de los actores que la implementan. En este punto es posible asumir que hay una relación entre la complejidad de la política y la capacidad de los funcionarios y de las instituciones públicas (Grindle 2009, 39).

En el caso peruano, es complicado entender por qué algunas políticas logran implementarse de manera exitosa, acorde a lo planteado. Sin embargo, las causas, que en apariencia se pueden encontrar en la propia política, también son las contextuales. Por ejemplo, Cortázar

(2007) estudia para la década de 1990 dos procesos, reducción de personal y reforma de organismos específicos, que llegaron a implementarse y otros dos, los de reorganización y modernización integral, no.

Los procesos implementados fueron respuestas a problemas urgentes y, por ello, contaron con la solidez de un apoyo político. Las otras dos políticas carecieron de este sentido de urgencia generando que la idea de una reforma integral saliera de agenda cuando aparecieron nuevas necesidades para el gobierno de entonces. (Cortázar 2007, 52).

El apoyo político es un elemento fundamental en la implementación exitosa. Durand (2002) lo menciona como un elemento consustancial para una reforma, como fue la de la SUNAT la cual se dio entre su presidencia y el Ministerio de Economía, que fueron actores importantes que pudieron sobrellevar la falta de unidad del legislativo (Durand 2002, 41).

Además, se menciona el factor tecnocrático, la capacidad de liderazgo institucional y el reconocimiento de la sociedad civil. El liderazgo o conducción debe presidir el equipo reformador y debe asegurar resultados así como establecer una línea de conducta que impida los conflictos de intereses. Del mismo modo, en esta experiencia de reforma, fue precisa la habilidad política del líder para manejar el entorno dentro del Estado y con los contribuyentes (Durand 2002, 40).

La calidad de la política a implementar es, efectivamente, un factor a considerar. En el Perú, los objetivos de las políticas públicas son alcanzados de manera parcial aunque exista consenso entre los agentes interesados (Morón y Sanborn 2008, 39). Junto a ello, se encuentra la capacidad en la aplicación de la política. La eficiencia en la implementación depende del sector como el área de servicios básicos. Un ejemplo resaltante es el Programa del Vaso de Leche en el que existieron dificultades a la hora de brindar el servicio de alimentación a la población objetivo. Este hecho, sumado a la dispersión de responsabilidades entre las

instituciones que implementan la política, han generado que el programa constantemente redefine el diseño de su implementación (García 2004, 61). La brecha de implementación tiene un factor más importante y es la limitada capacidad de las ramas del gobierno para poner en práctica las decisiones y para conferirles los mecanismos de evaluación y supervisión adecuados, lo que manifiesta una débil capacidad para hacer cumplir la ley (Morón y Sanborn 2008, 41).

El proceso de asignación de procedimientos del Ministerio de la Producción (PRODUCE) a la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), administrada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), fue un proceso complejo y, en su desarrollo, se presentaron una serie de inconvenientes. Algunas de estas dificultades fueron propias a la implementación de políticas públicas en general y, en otros, correspondientes a la reforma en TIC. Por ello, la presente investigación plantea acopiar los inconvenientes en este proceso a través de un razonamiento inductivo. El carácter inductivo y exploratorio del presente nos permite estar atentos a la hora de observar y visibilizar la forma en que se presentaron los problemas, las causas, las resistencias y las respuestas sugeridas.

3.1. Problemas Institucionales que Generan Limitaciones en la Implementación de Políticas

Los supuestos tenían exclusivamente un fundamento empírico, más que teórico. Durante el proceso de acopio de información, se encontraron una serie de dificultades en la implementación que pueden ser sintetizados en dos categorías. La primera forma parte de la debilidad institucionalidad de PRODUCE y del MINCETUR, como entidades capaces de coordinar y de ejecutar sus competencias. Relacionado con estas debilidades institucionales, se encuentra la rivalidad entre los funcionarios de estas instituciones y la ausencia de peso político por parte de los reformadores de ambos ministerios, así como la ausencia de dirección por parte de la ONGEI. La segunda es la oposición de sectores de la burocracia a la hora de implementar reformas que involucren la aplicación de nuevas tecnologías, tanto por desconfianza en la

utilización de estos nuevos medios como por la visibilidad que trae la implementación de las TICs.

De manera inicial se planteó centrar la búsqueda en las resistencias a la reforma propias de conflictos de intereses. Si bien se encuentran algunos indicios, no se pudo comprobar empíricamente ni contrastar la información a través de entrevistas y reconstrucción de historias de vida. Sin lugar a dudas, la naturaleza de esta información es polémica y debe ser contrastada de manera minuciosa con varias fuentes de información. Ante la falta de información precisa se optó por enfatizar la descripción de problemas y resistencias en la implementación. Los conflictos de intereses son considerados

En definitiva, hubo una serie de problemas en el proceso de asignación y transferencia de procesos de PRODUCE al MINCETUR. Sin embargo, no todos los factores estuvieron presentes y, los que sí se presentaron, influenciaron de diversas maneras y áreas. Asimismo, es preciso relativizar la influencia y la forma en que tales factores coexistieron. Desde ya, es pertinente manifestar que no fue un tema, propiamente de recursos económicos ni de preparación y capacidades de los funcionarios.

La VUCE siempre contó con el presupuesto necesario para desarrollar sus procedimientos (Entrevista 1. Abel Chaupis). Independientemente, del episodio con una empresa española en el desarrollo inicial de la VUCE, los esfuerzos por implementarla estuvieron vinculados a la necesidad de mejorar las capacidades de comercio exterior como condición para el cumplimiento de los Tratados de Libre Comercio. Del mismo modo, es posible destacar la capacidad de los funcionarios de la VUCE y de PRODUCE. Hubo procesos que se transfirieron en el año 2014, sin embargo una cantidad importante de ellos no fue objeto de transferencia. Lo manifestado sugiere que no fue un problema de capacidades de parte de PRODUCE. Por el contrario, fueron otras las razones por las que el proceso no cumplió la transferencia como se esperaba.

Sin embargo, es posible tener en cuenta otros factores como la ausencia de conducción política,

en particular de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) como institución rectora en la implementación de TICs y soporte técnico, del MINCETUR en tanto no puede normar la transferencia de procesos y de PRODUCE que no puede exigir a sus funcionarios a iniciar el proceso de transferencia.

Esta ausencia de peso político se manifiesta en el poco respaldo institucional y político a la hora de participar en el proceso de implementación como actor rector en la implementación de las TIC. La ausencia de la ONGEI, en definitiva, es un factor a considerar.

3.2. Otros Factores Presentes en la Limitaciones para la Implementación de Políticas

Existen otros factores, además de la ausencia de conducción, que influenciaron en el proceso como las diversas modalidades de conflicto entre actores y los problemas en el diseño institucional de la implementación.

Como ya se indicó, inicialmente se propuso detallar el tema de los conflictos internos ya que era el tema más novedoso y que ha tenido menor atención. El pedido de transferencia de procesos administrativos es un intento de cambio institucional que generó que actores se resistan al cambio en tanto podrían perder funciones administrativas como podrían hacerse público intereses o transparentar procesos que pretendían se mantengan ocultos. Frente a contextos de cambio, los actores exhiben diversos comportamientos, como reforzamiento de reglas existentes para entorpecer procesos y limitar la acción de los reformadores. Muchas reformas se enfrentan directamente con los intereses de actores que estaban acostumbrados a realizar su acción en base a las normas (o ausencia de normas) anteriores.

En definitiva, la explicación institucional considera la forma en que interactuaron las reglas con los actores. La debilidad considerada no depende de la capacidad de los actores a la hora de ejecutar los planes. Las iniciativas y la colaboración entre funcionarios del Ministerio de la Producción y de la ONGEI han sido constantes en el proceso de

implementación. Los problemas no radican en la calidad de los funcionarios, se encuentran en las reglas que imposibilitan el involucramiento y dirección de la ONGEI, a la hora de promover e implementar las reformas. Sin embargo, enfatizar en las reglas, puede limitar el observar otros fenómenos también considerados como los conflictos. Por ello, la posibilidad de entender los problemas de implementación como la utilización de las reglas para evitar cumplir con la reforma también es considerada.

Estas son las razones por las que se optó por una investigación de carácter exploratorio. Las supuestas causas fueron corroboradas y se visibilizaron nuevas. Al no existir muchos estudios sobre el tema, una descripción detallada del proceso se constituye como un aporte y plantea poner atención sobre temas poco explorados. A pesar de ello, en la sección de análisis, se han construido tres categorías que permiten sintetizar las causas en los problemas de implementación. La primera es la debilidad institucional de PRODUCE, del MINCETUR y de la VUCE. En este punto, se resalta que la VUCE tuvo dificultades a la hora de coordinar la transferencia de procedimientos con PRODUCE. La segunda categoría es la rivalidad entre funcionarios, a nivel profesional, entre los trabajadores del MINCETUR y PRODUCE. Esta rivalidad se entiende desde las actitudes burocráticas y de las responsabilidades que cada una de ellas desean conservar. Por último, la oposición y visibilización de procedimientos comprende los temores a la aplicación de la reforma. En particular, al ser la política de introducción de TICs como una herramienta de simplificación administrativa, algunos procedimientos van a ser transformados. Ello generó que algunos funcionarios se opongan a los nuevos procedimientos por diversas razones.

4. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

El uso de las TIC en la gestión pública se ha priorizado a la hora de elaborar políticas que intenten redefinir la relación entre el Estado y los ciudadanos, generando agentes más activos y con mayor información sobre el uso del

presupuesto público. De esta forma, en la mayoría de los países de América Latina se ha promovido y desarrollado iniciativas orientadas a:

“generar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, así como la transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos” (Hernández 2012, 49).

En la presente sección se describe el proceso de implementación de la VUCE. Por ello es menester especificar cuál es el alcance de la institución y cuál fue el proceso de contacto con PRODUCE.

La VUCE nace como un servicio de simplificación administrativa, una plataforma por la que diversos usuarios ingresarían sus trámites y retirarían las autorizaciones de comercio exterior. En base a esta premisa, la VUCE es un servicio impulsado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo que se creó a través del Decreto Supremo N° 165-2006-EF. La fundamentación parte de la necesidad de generar transparencia y agilidad en los trámites de comercio exterior. La VUCE es el intento de sistematizar e integrar los procesos y trámites administrativos y, así, simplificar y uniformizar su documentación a través del diseño e implementación de una ventanilla para los trámites que requieran hacer los importadores y los exportadores. Esta plataforma tiene como base el acceso y la gestión compartida de todos los agentes participantes en las operaciones de comercio exterior, a través de la coordinación e integración de las entidades del Estado y del sector privado.

Efectivamente, la VUCE permite que se gestionen los permisos, certificaciones, licencias y autorizaciones demandadas por las entidades estatales para realizar las operaciones de importación o exportación de mercancías.

Los Objetivos de la VUCE son, básicamente, tres. En primer lugar, se busca simplificar y uniformizar los procedimientos, formularios y plazos de los trámites para la obtención de permisos, certificaciones, licencias y autorizaciones para la importación y exportación de mercancías. El segundo se refiere a la canalización de la gestión de los trámites de distintas entidades públicas con

la finalidad de facilitar el acceso de todos los usuarios de comercio exterior. Por último, el tercero se refiere al permitir el intercambio de información de manera pública entre las entidades integrantes de la VUCE y demás entidades de la administración pública.

La implementación de la VUCE debía ser conducida por una Comisión Multisectorial, que tiene un rol de soporte, y que involucre a los sectores del Estado y a los gremios del sector privado, presidido por un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Esta Comisión, desde que se implementó, contó con la presencia de un funcionario de PRODUCE.

La característica de la Ventanilla Única de Comercio Exterior es la de incorporar, en esta plataforma tecnológica, procedimientos administrativos de las entidades que se requieren por los usuarios para la emisión de permisos a mercancías restringidas. Entonces, la labor inicial de la VUCE fue la identificación de procedimientos administrativos por los cuales diversas entidades estatales emiten algún tipo de certificados, autorización, resolución; para que un exportador o importador pueda realizar sus gestiones.

El funcionamiento de la VUCE consiste en centralizar y vincularse con el sistema de trámite documentario de cada entidad estatal. De esta manera, cuando un usuario presenta su solicitud de trámite, la VUCE notifica a la entidad que hay un expediente asignado a su área. El expediente es derivado hasta el especialista de la entidad. Éste ingresa a la VUCE y hace suyo el expediente con toda la información, datos y documentos adjuntos. El procedimiento demanda que el especialista se pronuncie al respecto de la solicitud. En este proceso, se pueden solicitar requerimientos de subsanación, omisiones o aclaraciones. Toda esta comunicación de requerimientos se realiza a través de la VUCE, la misma que envía una notificación al administrado con un plazo para presentar el levantamiento de las observaciones.

Con la información completa, el especialista puede pronunciarse a través de una resolución, permiso o certificado, acorde a la naturaleza de la

solicitud. La VUCE se encarga de notificar la resolución del proceso al administrado. Con esta información, si se trata de una importación, se la envía a su agente de aduana y continúa su procedimiento. De la misma manera, si el funcionario de la SUNAT, por ejemplo, necesita validar o cotejar la información, puede acceder a la VUCE y allí encontrar dicha información. De esta forma, el administrado no se acerca en ningún momento a la entidad donde tramita el servicio.

Los funcionarios de la VUCE llevaron a cabo la identificación de procesos administrativos a través de la revisión del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada institución que gestiona permisos de mercancías restringidas. La elección de integrar los procedimientos TUPA se basa en que estos son procedimientos formales, muchas veces ya automatizados. Ello facilita la integración de estos procedimientos a la VUCE. Sin embargo, *se descuidan y postergan los procedimientos TUPA que no se encuentren automatizados (Entrevista 6)*.

La VUCE tiene dos formas de trabajo con las entidades estatales. La primera es la interoperabilidad, cuando ambas instituciones han alcanzado un desarrollo y convenido que sus sistemas administrativos conversen. Ésta consiste en que la VUCE trabaje directamente con los sistemas informáticos compatibles de la entidad. Esta forma es posible en tanto la institución tenga una solución tecnológica que le permita atender los trámites de manera electrónica. Para las entidades que no tienen un sistema con estas

características, se utiliza la segunda modalidad que es la del resolutor. Esta modalidad le da autorización a un funcionario de la entidad para que pueda ingresar al sistema, a la VUCE, y allí resuelva la transacción.

La VUCE empezó a operar en el año 2010, sin embargo su desarrollo no se ha mantenido estable. A la fecha, la participación de los integrantes en la Comisión no fue homogénea. Precisamente, para el caso de PRODUCE, su rol no fue relevante en la conformación de la solución tecnológica. La presencia discontinua de los representantes de PRODUCE se debe a temas vinculados a la alta rotación de funcionarios, al respaldo institucional con la solución tecnológicas, a la disposición de tiempo que amerita participar permanentemente en los temas.

Por el contrario, hubo otras entidades gubernamentales que estuvieron más involucradas en la participación del proceso de implementación de procedimientos como la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), el Servicio Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES-ITP) y la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID). Los procedimientos en estas instituciones ocupan un rol central y relevante dentro de sus TUPAs, tanto como la cantidad de transacciones como en número de operaciones. En el cuadro se detalla la cantidad de procesos administrativos que se transfirieron a la VUCE.

Cuadro 1
Detalle de procesos administrativos por entidad en la VUCE y el año de su implementación

Entidad	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA)	19			5	9	33
Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)	7			1		8
Ministerio de la Producción (PRODUCE)	1				11	12
Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)	1		5	58		64

Servicio Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES ex-ITP)	10			4	1	15
Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas (DIGEMID)	23	21		28	2	74
Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)			1			1
Dirección General de Flora y Fauna Silvestre (DGFFS)				3		3
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)					1	1
Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN)					2	2
Superintendencia Nacional de Control de servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso civil (SUCAMEC)					38	38
Biblioteca Nacional del Perú (BNP)					3	3
Archivo General de la Nación					1	1
Ministerio de Energía y Minas (MINEM)					1	1
Ministerio de Cultura (CULTURA)					4	4
Total	61	21	6	99	73	260

Fuente: Elaboración propia

Los funcionarios de la VUCE encontraron una serie de procedimientos administrativos en el TUPA de PRODUCE. El proceso de asignación de procedimientos se inició con la autorización de ingreso al país de insumos químicos y productos fiscalizados. Este proceso duró casi un año y medio, ya que se presentaron una serie de dificultades. Finalmente, desde PRODUCE no se pudo realizar una operación sostenible. El sistema empezó a funcionar pero habían debilidades al interior de PRODUCE que no garantizaban la operación del trámite (Entrevista 1. Abel Chaupis).

Finalmente, este procedimiento se le encomendó a la SUNAT para que lo pueda administrar. Las razones de desvincular este procedimiento de la VUCE y de PRODUCE se deben a la presencia de la SUNAT sobre todo, en áreas de producción de cocaína. Para poder llevar un control integral de estas mercancías, utilizar los puestos fijos y móviles que se encargan del control de los camiones en esas zonas. Este es el único procedimiento que ha sido transferido íntegramente de la VUCE a otra entidad. Como se aprecia en el Cuadro N° 1, fuera del proceso de insumos químicos y productos fiscalizados, la

VUCE no consiguió incorporar ningún otro proceso de PRODUCE en los primeros cuatro años. Si bien en ningún momento se propuso una fecha límite en la transferencia de los procesos administrativos, los beneficios técnicos del sistema fueron rápidamente notados. No hay una norma que obligue a que las entidades estatales entreguen la administración del trámite a la VUCE. Sin embargo, es ampliamente asumido que el problema es de voluntad de los directores generales o de línea que tienen a su cargo determinados trámites. Durante una entrevista, un funcionario de la VUCE, recordó una reunión de mediados del 2011, en la que los ministros de PRODUCE y MINCETUR exhortaban a los jefes de las áreas involucradas a ingresar a la VUCE, sin embargo los directores hicieron caso omiso al mandato.

Los procedimientos no asignados se encuentran aún en administración de los distintos directores de PRODUCE. En el cuadro siguiente se detallan los procesos monitoreados por los representantes de la VUCE y que fueron solicitados a los funcionarios de PRODUCE con la finalidad de que se integren a la plataforma.

Cuadro 2
Procedimientos de PRODUCE aún no asignados a la VUCE

Ítem en el TUPA de PRODUCE	Procedimiento administrativo en el TUPA de PRODUCE	Responsable de resolver el trámite
19	Autorización para la exportación o importación de especies hidrobiológicas vivas con fines de investigación, recreación y/o difusión cultural y comerciales, exceptuando la exportación de peces ornamentales.	Director General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo
22	Certificación de procedencia de recursos o productos hidrobiológicos	Director General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo Director General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Indirecto
25	Permiso o certificación de exportación, reexportación e importación de especies hidrobiológicas amenazadas comprendidas en la "Convención CITES"	Director General de Extracción y Producción Pesquera para Consumo Humano Directo
133	Validación del certificado de captura exigido para la exportación de productos de la pesca a la Comunidad Europea, provenientes de recursos hidrobiológicos extraídos con embarcaciones de mayor escala de bandera nacional.	Director General de Supervisión y Fiscalización
87	Opinión anual para la fabricación, almacenamiento y comercialización de explosivos de uso civil, conexos e insumos de estos.	Director General de Políticas y Regulación
88	Ampliación de la opinión anual para la fabricación, almacenamiento y comercialización de explosivos de uso civil, conexos e insumos de esto.	Director General de Políticas y Regulación
90	Inscripción en el registro de usuarios de elementos componentes del nitrato de amonio.	Director de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados
128	Visación de certificados de origen o de exportación de productos industriales conforme a convenios internacionales o calificación de productos industriales destinados al exterior no sujetos a convenio internacionales.	Director de Regulación
113	Aprobación de registro de importaciones y plan anualizados de reducción gradual de importaciones de sustancias agotadoras de la capa de ozonos (SAO).	Director General de Asuntos Ambientales (Oficina Técnica de Ozono)
114	Autorización de importación de sustancias agotadoras de la capa de ozono.	Director General de Asuntos Ambientales (Oficina Técnica de Ozono)
116	Visación de certificado fabricación para importación de equipos que no contengan SAO.	Director General de Asuntos Ambientales (Oficina Técnica de Ozono)

Fuente: Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio de la Producción

Son siete las direcciones que no han transferido sus procesos. Las causas son de diversa índole y dependen, algunas, de temas sectoriales como generales. La VUCE, que para la opinión pública, es una plataforma considerada una buena práctica gubernamental, no estuvo exenta de problemas en su implementación. En la siguiente sección se esbozarán las razones y se mencionarán los problemas y las causas por las que estos procedimientos aún no han sido asignados.

5. ANÁLISIS DEL PROCESO

La presente sección intentará describir e identificar las causas por las que once procedimientos TUPA de PRODUCE no han sido asignados a la VUCE. Las causas se constituyen como problemas en la implementación de la VUCE y se encuentran tanto en la VUCE, en los viceministerios de PRODUCE como en las direcciones generales y de línea. Esta sección se divide acorde a la síntesis planteada en el marco teórico. En ella se concentraron los problemas de la implementación y en esta sección se dividen en tres categorías: debilidad institucional, rivalidad entre los funcionarios y oposición por la visibilidad de los procedimientos.

5.1. Debilidad institucional de PRODUCE, del MINCETUR y de la VUCE

Entre los años comprendidos, a nivel de despacho ministerial de PRODUCE la participación en la VUCE y la asignación de procedimientos administrativos de comercio exterior no fue un tema prioritario. Si bien existía la necesidad de una plataforma de servicios unificada, no fue un tema promovido a nivel de agenda en las gestiones ministeriales. La razón de ello no radicaba, esencialmente, en que se pretenda entorpecer la implementación de la VUCE, sino que se postergaba el tema continuamente por falta de voluntad o interés de los funcionarios. Los procesos administrativos que se detallan en el TUPA de PRODUCE corresponden a temas especializados y no son prioritarios en la labor central del ministerio ²

² Entrevista 3. Juan Carlos Rodríguez.

Sin embargo, esto no quiere decir que la optimización de los procedimientos no haya sido una necesidad. El principal estímulo para las direcciones de PRODUCE en subir sus procedimientos es mejorar la percepción que tienen los usuarios de la eficacia de la institución para que realicen el procedimiento de manera virtual. Los procesos de certificación y validaciones son prolongados y tediosos tanto para los usuarios como para los trabajadores de PRODUCE. La automatización de los procesos, entonces, fue más un impulso de los titulares de diversas direcciones generales y de línea en orden de simplificar los trámites. Sin embargo, la alternativa no siempre fue reformar los procedimientos en conjunto con los representantes de VUCE ³

Como se mencionó, la VUCE, en primera instancia, rastrea si los procedimientos son TUPA, sino no lo son, no son objeto de interés. Del mismo modo, considera procedimientos que están automatizados (sistemas administrativos). Si tienen procedimientos establecidos, si cuentan con un formato de llenado de información, si tienen un formulario de entrada y salida, en estos casos le va a interesar el procedimiento a VUCE. Pero si no se tienen los procedimientos claros, los funcionarios de VUCE no van a estar interesados en asumir estas responsabilidades ya que se demandaría más esfuerzo y recursos de VUCE en colaborar con la sistematización de los procedimientos de las entidades. ⁴

De igual manera, el acercamiento de las entidades a la VUCE depende del conocimiento que se tenga de esta institución. Muchos directores generales de PRODUCE no tienen conocimiento de la existencia de VUCE, ni del hecho de que sus procedimientos administrativos pueden ser gestionados desde esa institución, ni que existe un mandato de transferir procedimientos (*Entrevista 2. Jesica Pino*). La otra alternativa de trabajo inicial es cuando los funcionarios de VUCE se acercan directamente a los directores, explican la ventanilla y el proceso de simplificación que promueven.

³ Entrevista 4. Hugo Matsuura.

⁴ Entrevista 3. Juan Carlos Rodríguez

Otra problemática en la implementación de la VUCE fue la alta rotación del personal, en particular de los directores generales. Los directores generales y, en menor medida, los directores de línea son los que toman las decisiones de iniciar la automatización de los procedimientos que tienen a su cargo. Algunos directores generales son los promotores de la implementación de la VUCE, como es el caso de Rosa María del Castillo. Cuando un director general o de línea, por negativa propia, no desea automatizar procesos o vincularse con la VUCE, el proceso se estanca o se detiene.

La iniciativa de los directores puede estar, de la misma manera, mediada por la opinión de los directores de informática. La decisión se transfiere a la opinión del funcionario y, dependiendo de quién sea y qué opinión le merezca la VUCE, se producirá un acercamiento. Según lo comentado en las entrevistas, generalmente la conveniencia de la VUCE no radica en criterios con sustento técnicos. Las más de las veces, a opinión de funcionarios, la razón reside en cierta rivalidad profesional en tanto que a las áreas de tecnología les gustaría ser los protagonistas de la futura automatización procedimental⁵

El proceso de implementación de la VUCE no fue un proceso sin altibajos. La primera experiencia, el procedimiento de insumos químicos, a testimonio de los representantes de PRODUCE, no fue una experiencia que haya destacado la labor de VUCE sino el rol que desempeñó SUNAT en el proceso (*Entrevista 1. Abel Chaupis*). La implementación se inició sin que se tengan estandarizados los procedimientos ni el intercambio electrónico de datos o información con las entidades. Para los responsables de la VUCE la debilidad correspondía a las propias entidades. El tema de control de insumos químicos estuvo en agenda y hubo cierta presión política en que se implemente rápidamente el tema. Esta es la razón por la que todo el esfuerzo de VUCE se centró en este procedimiento. Al fin y al cabo, SUNAT terminó administrándolo⁶.

⁵ Entrevista 4. Hugo Matsuura

⁶ Entrevista 3. Juan Carlos Rodríguez

Para los funcionarios de PRODUCE, el procedimiento de insumos químicos ya se había sistematizado antes del 2010, pero la VUCE lo considera desde esa fecha ya que para entonces ya tenían procedimientos logrados, y podían presentar esta implementación como un procedimiento ejemplar⁷. La VUCE asignó pocos procedimientos en los primeros años debido a que no tenían debidamente establecido sus propios mecanismos y directivas. Recién para el año 2013, ya contaban con la experiencia y las directrices estaban más detalladas. Sin lugar a dudas, esta experiencia irregular generó que no se forme una imagen positiva sobre la eficacia de VUCE a la hora de sistematizar procedimientos.

Para el año 2014, en que la VUCE ya tenía más claros sus procedimientos, la desconfianza en su labor había disminuido. En el área de industria, siempre se ha querido sistematizar procedimientos TUPA. No ha existido la idea de apropiarse de un procedimiento y que se mantenga en PRODUCE. Las dificultades en la integración han sido por problemas técnicos. Empero, el temor de que los procedimientos no vayan a funcionar aún persiste. No es la única causa de recelo en la posible implementación. También se asocian temores vinculados a la implementación de la tecnología en la gestión pública como es la pérdida de empleos por parte de algunos funcionarios⁸. No se conocen casos de funcionarios que hayan perdido sus empleos, pero este temor es usual cuando se inician procesos de reforma en la automatización de procedimientos.

Es posible considerar otras opciones por las cuales la asignación de procedimientos no se ha ejecutado. Las transferencias suelen ser largas y tediosas. El hecho de asignar procedimientos supone una revisión cabal de los detalles. Muchos de los funcionarios se resisten a este tipo de reformas porque les resta el tiempo para realizar sus actividades cotidianas. En efecto, en muchas de las direcciones que no han asignado sus procedimientos la cantidad de expedientes y

⁷ Entrevista 4. Hugo Matsuura

⁸ Entrevista 4. Hugo Matsuura

trámites a ejecutar diariamente es verdaderamente agobiante. Por ello, la oportunidad y el tiempo necesario para, si quiera, considerar una revisión cabal de procedimientos suele ser postergada⁹

5.1. Rivalidad entre funcionarios

La experiencia de trabajo conjunto entre ambos ministerios y la VUCE ha sido la excepción. A pesar de que existe un mandato de asignar procedimientos, la opción de sistematizarlos se ha constituido como una regla informal. El incremento de las solicitudes de automatización de procedimientos ha propuesto la idea de que se genere una ventanilla exclusiva de PRODUCE.

Las ventanillas únicas se han convertido, paulatinamente, en estándares de la introducción de TIC en la gestión pública (*Entrevista 6*). Esta propuesta ampliará la Ventanilla Única de Acuicultura (VUA) e incluirá el resto de procedimientos de PRODUCE. De esta manera, se automatizarían la mayoría de procedimientos que no son de comercio exterior. Los correspondiente a este tema también se tramitarían por la Ventanilla Única de PRODUCE y se enlazaría con la VUCE.

Por otro lado, es percepción de algunos funcionarios vinculados a la gestión de tecnología, que existe una fuerte intención del MINCETUR de apropiarse de los procedimientos de PRODUCE vinculados a comercio exterior. Los procedimientos de pesca son de interés por un tema de perfil de funcionarios. Muchos de ellos (funcionarios de MINCETUR) tienen formación en ingeniería pesquera y les interesaría administrar los procedimientos de certificación de procedencia. Sin embargo, los directores de tecnología asumen que los de MINCETUR siempre han querido enlazar los centros de datos sin necesidad de que los procedimientos se administren por internet. La idea de enlazar los centros de datos no es vista como una invasión a PRODUCE. Se asume que ambas partes podrían beneficiarse producto del intercambio de información. La problemática radica en que ello

no se ha planteado como política institucional de PRODUCE¹⁰

En definitiva es necesario que la implementación de la VUCE, como un tema de introducción de TIC a la gestión pública, respondiera al contexto de la dación de los tratados de libre comercio. Sin embargo, en la actualidad la VUCE promueve procedimientos que no son enteramente de comercio exterior. Por ejemplo en el caso de DIGEMID se han firmado convenios con VUCE para que los asista en la sistematización de procedimientos que no son comercio exterior. La razón radica en que las empresas o los usuarios tienen que registrarse antes de iniciar el proceso de importación o exportación. El registro es el primer paso con la VUCE. Entonces antes de sistematizar el procedimiento específico se tienen que sistematizar procedimientos anteriores. Para los temas que no son de comercio exterior se firma un convenio, y se autoriza a que VUCE trabaje todos los procedimientos con la entidad. Del mismo modo, si algún producto se va a exportar en algún momento, se podría administrar desde VUCE, también, a través de un convenio.

Hasta ahora se han mencionado los problemas en la implementación de la VUCE. Las causas son de diversa índole y han respondido tanto al MINCETUR, a la VUCE y a PRODUCE. Sin lugar a duda se denota una ausencia de peso político en el impulso y difusión de la VUCE. Las reformas tienen que estar soportadas por una entidad que agilice y opere los procedimientos. Aplicando una lógica contrafactual, la presencia de la ONGEI, como ente rector y de asesoría técnica, hubiera podido lograr que muchos de estos problemas se superen con mayor rapidez, permitiendo una implementación más eficiente. Sin embargo, la ONGEI es una institución que requiere de mayor institucionalidad y peso político, sin embargo ello corresponde a otra temática.

Del mismo modo, la VUCE se ha acercado a las entidades como una institución que solicitaba clientes, más que como una entidad que trata la asignación de procedimientos como proyectos con las entidades. Ello explica que por momentos se acerquen a una entidad y agoten los

⁹ Entrevista. Milagrito Montenegro.

¹⁰ Entrevista 3. Juan Carlos Rodríguez.

procedimientos a ser asignados. Cuando terminan con esta entidad, pasan a la siguiente. Esta forma de trabajo dificulta atender a entidades que requieren su asesoría. Sin embargo, como se expresa en el cuadro N° 2, la implementación suelen demorar, o tener más problemas, en los sectores en que se enfrentan intereses. Esto se constituye como indicios de conflictos de intereses público-privados.

5.2. Oposición y visibilidad de procedimientos

En las direcciones de pesca, los procedimientos TUPA tienen 3 ó 4 días para ser resueltos. A la Dirección General de Extracción y Producción Pesquera para el Consumo Humano Directo, llegaban aproximadamente 60 expedientes diariamente para ser resueltos únicamente para la certificación de procedencia. Ello mientras el usuario esperaba la autorización para notificar a su agente de aduanas¹¹.

Un elemento llamativo y que se establece como una de las causas que impiden la asignación de procedimientos reposa en las propias virtudes del sistema. Los procedimientos asignados cobran cierta visibilidad ante diversos actores. Como tal, es posible que traigan consigo cierto control y transparencia en el proceso. Esto se justifica en tanto, si bien no todo ciudadano tiene conocimiento del procedimiento interno, los procesos pueden ser supervisados y cuantificados por VUCE. De esta forma es posible comparar la forma en que se gestionaba antes y, luego, al estar asignado. En base a esa información se puede saber qué institución se demora y toma más tiempo resolviendo sus certificaciones. El cumplimiento del plazo de los procedimientos, también, podrá ser seguido por el usuario.

Esta visualización se convierte en un inconveniente para algunos funcionarios de PRODUCE, especialmente cuando los procedimientos se alinean con otros. La VUCE, al ser un sistema transversal, permite que un usuario gestione distintas autorizaciones en paralelo o consecutivas. Por ello, el trabajo de PRODUCE

puede ser seguido por otras instituciones, las que pueden demandar celeridad en los procesos. Este temor trae consigo mayor exigencia para el equipo de las direcciones de línea. VUCE solo facilita la administración inicial y la salida. En muchas direcciones los procedimientos se ejecutan de manera manual o automatizada por la misma institución. Hay procedimientos cuyo trámite toma varios días o semanas como los estudios de impacto ambiental. Al ser parte de una cadena, existe cierta presión que se distribuye en los funcionarios para poder cumplir los plazos. Si un director observa que su gente no está capacitada, entrar a la VUCE es asumir un gran riesgo¹²

Con respecto al Viceministerio de Pesquería, los temas de pesca tuvieron otras razones por las cuales no han sido asignadas a la VUCE. Los ítems, sobre la certificación de origen, estuvieron asociados a temas de trazabilidad de los productos extraídos. Esto significa que la institución tenía conocimiento de la procedencia del producto, de dónde se extraía el recurso. PRODUCE intervenía cuando existe un tema de ilegalidad en la extracción de volúmenes totales. El Estado peruano ha firmado una serie de acuerdos y convenciones internacionales de protección a los recursos marítimos. Muchos de estos acuerdos no son supervisados por PRODUCE y el hecho de que los procesos sean asignados a la VUCE traería cierta visibilidad sobre el control de los volúmenes y de la zona de extracción

MINCETUR y PromPerú informan volúmenes de exportación pesquera. Al tener cierto control del procedimiento, podrían tener más actividades sobre los temas extractivos. En efecto, la visibilidad que produciría estar en la VUCE permitiría que se puedan ver dónde se estancan los procesos. Un cuello de botella a nivel de trámites es la certificación del proceso de recurso. Este es uno de los principales problemas del Perú en pesca. Se certifica la pota, anchoveta, caballa y jurel. En los tres últimos productos no hay mucho problema porque en esta industria extractiva casi todos son formales. En la extracción de la pota sí tendría que ser

¹¹ Entrevista 2. Jesica Pino

¹² Entrevista 2. Jesica Pino

considerado el tema de la informalidad. A través de la VUCE, se pone a discusión de manera indirecta la formalización de las embarcaciones y empresas pesqueras. En el caso de la pota, el 80% son embarcaciones informales, se pondría en el documento una lancha informal¹³. El Estado tendría que multar, a la lancha y al empresario que está procesando ese recurso. Detrás de esto hay otros componentes que no se ven, en este caso la formalización. El Estado no cumple con la función integral y multisectorial que significa la formalización de este sector y la implementación de la VUCE permitiría que se visualice esta incapacidad estatal.

Otro problema detectado en pesca, es que PRODUCE no informa la cantidad de licencias y permisos de pesca que dan. En la actualidad los funcionarios de PRODUCE otorgan una mayor cantidad de licencias que las permitidas por distintos convenios internacionales. Si estos procedimientos estuvieran en VUCE, habría cierto control y conocimiento por parte de instituciones internacionales y notarían que se excede la cantidad recomendada de extracción. De esta forma, se pueden alterar los volúmenes de captura y las licencias de extracción. Con respecto al sector de pesca, los cuatro procedimientos aún no asignados responden a que no se evidencien sus debilidades al formalizar a los pequeños pescadores y controlar las licencias y volúmenes de captura

La transparencia en los procedimientos, como producto indesligable de la implementación de TIC en la gestión pública, causa conflicto con una forma de hacer las cosas y con la hegemonía de las reglas y rutinas informales. La VUCE permite que se visualicen procesos que otrora permanecían ocultos, generándose una oposición ante la implementación por parte de funcionarios que representaban intereses acostumbrados a operar de esta manera.

Con respecto al Viceministerio de Industria, las razones de la no implementación son, también, varias y específicas propias de cada dirección. La Dirección General de Asuntos Ambientales ha tenido coordinaciones a mediados del 2014 con

VUCE. La iniciativa de este proceso es de la actual directora, Rosa María del Castillo¹⁴. Ella estuvo en la Dirección de Insumos Químicos y Productos Fiscalizados en el período inicial de VUCE. Por ello, conoce las ventajas de sistematizar estos procedimientos. Al momento de su ingreso, la dirección llevaba la información en hojas de cálculo. A pesar de ello, se optó por automatizar los procedimientos a nivel interno antes que trabajarlos con VUCE. De esta manera, cuando tenga un procedimiento optimizado, coordinará con VUCE para que sus procedimientos sean una entrada más en el sistema. No se tiene conocimiento de las razones por las cuales los procedimientos en la gestión anterior, no se terminaron de sistematizar. Se tiene conocimiento de que en esta gestión se intentó desarrollar procedimientos internos automatizados. Sin embargo, la única razón que se evidenció fue la falta de tiempo en la completar la implementación¹⁵

El procedimiento TUPA N° 90, Inscripción en el registro de usuarios de elementos componentes del nitrato de amonio, a diferencia de los procesos de insumos químicos y productos no fiscalizados, este componente no es utilizado para la producción de drogas. Por ello, no fue supervisado por SUNAT. Este componente es de interés institucional de SUCAMEC. Al ser mediada por una institución que no ejercía mucho interés a PRODUCE, se fue postergando en los primeros años. SUCAMEC estableció un vínculo institucional con la VUCE a finales de 2013. Iniciaron asignando sus procedimientos y tienen programado coordinar este procedimiento en el año siguiente.

Los casos en que se ha sistematizado procedimientos de PRODUCE con VUCE y MINCETUR han sido pocos. Empero hay experiencias de trabajo en conjunto. El TUPA de PRODUCE N° 123, Constancia de cumplimiento de reglamentos técnicos de la Dirección de Regulación, fue sistematizado en primera instancia desde la VUCE. Este procedimiento no era sostenido por un sistema automatizado. El

¹³ Entrevista 2. Jessica Pino

¹⁴ La Directora es la Lic. Rosa María del Castillo

¹⁵ Entrevista 4. Hugo Matsuura.

área de Dirección de Regulación decidió automatizar, pero VUCE ya que fue pensado como un procedimientos para comercio exterior. Entonces se trabajaron los procedimientos de entrada y salida del procedimiento, mientras a nivel interno, en PRODUCE, se administraba de manera manual verificando la solicitud y el resto de pasos. Finalmente se escanea el resultado y se presenta a la VUCE. Este procedimiento no ha tenido problemas en el funcionamiento y, ahora, se ha iniciado el proceso de sistematización al interior de la Dirección de Regulación. Esta experiencia revela que no hay, por lo menos en algunas direcciones, animadversión al trabajo con MINCETUR o la VUCE ¹⁶

Como se ha mencionado la asignación de procedimientos de PRODUCE a la VUCE ha sido un proceso con interrupciones. En este tipo de reformas se combinan factores de distinta naturaleza. Por un lado, persisten problemas en la composición estructural del Estado y de las instituciones, pero también intereses del sector privado que desea mantener una forma determinada de realizar sus trámites o propiciando que se mantenga ocultos. Pero, los problemas centrales corresponden a la burocracia que asume que parte de los procedimientos que administran son exclusivos de su competencia y a los temores comunes a la implementación de TIC en el Estado.

6. CONCLUSIONES

a. La implementación de las TIC es un tema muy poco estudiado. Su introducción como parte del proceso de modernización del Estado es aún tenue y desordenada. Se desconocen cuáles son los factores que influyen en su implementación y cuáles son las reacciones por parte de la burocracia. En definitiva, el estudio dentro de la gestión pública, no solo de las ciencias de desarrollo tecnológico, es un desafío académico en tanto tiene múltiples aproximaciones disciplinarias y determinantes aún no estudiados.

b. La opción de realizar una exploración de los problemas por los que no se completó la asignación de procedimientos del Ministerio de la Producción a la Ventanilla Única de Comercio Exterior permitió que se observen tipos de problemas no considerados previamente en el diseño de la reforma administrativa. Este tipo de acercamiento inductivo es necesario cuando los temas a investigar son poco conocidos o son de reciente atención académica.

c. El análisis del proceso de asignación de procedimientos de PRODUCE a la VUCE permitió la visualización de problemas preexistentes en distintas entidades estatales y órganos públicos. En base a estos hallazgos se construyeron tres categorías que sintetizan causas de la implementación incompleta de la VUCE. La primera es la debilidad de la propia institución (VUCE) a la hora de establecer sus procedimientos y sumar el apoyo de todas las instituciones que tenían que transferir sus procedimientos, como PRODUCE. En segunda cuenta es la rivalidad entre los funcionarios de las instituciones comprendidas. En particular, preexiste una disputa profesional entre funcionarios del MINCETUR y PRODUCE por administrar procedimientos y cierta información. Esta rivalidad implícita excede las instancias formales de coordinación institucional, dificultando el establecimiento de procedimientos que posibiliten ejecutar la transferencia. Por último, la oposición y visibilización de procedimientos permite que en la implementación de la VUCE se muestren diversos problemas que el Estado ha estado postergando o que no ha podido resolver como la informalidad del sector pesquero. Ambas problemáticas se constituyeron como los principales factores que impidieron una eficiente implementación de la VUCE. La descripción inicial, sobre la implementación de una solución tecnológica, pasa a ser una discusión sobre la capacidad de negociación y formalización del Estado.

d. La introducción y utilización de TIC en la gestión pública no es un tema prioritario como política estatal. A pesar de ello, es

¹⁶ Entrevista 4. Hugo Matsuura.

asumida con apertura gracias a los beneficios y ventajas que su implementación traería en la simplificación administrativa. Sin embargo, considerando la tercera categoría construida, hay un sector de la burocracia que se opone, de manera tácita, a este tipo de reformas. En definitiva, suele haber un grupo de funcionarios, de mayor edad, que rechazan cambios en las rutinas y procedimientos administrativos en base a TICs. Asumen que de la forma tradicional tienen un control en base a su experiencia profesional y que las reformas en las herramientas evidenciaría una laxa formación profesional. Sumado a ello, se encontraron otras consideraciones ante la aparición de la tecnología, como la posibilidad de perder sus empleos y un rechazo mayor cuando las TICs a implementar propiciaría que se transparente la forma en que realizan su labor ante los usuarios como al resto de entidades públicas. Por el contrario, estas reformas son bien recibidas por funcionarios jóvenes, en los que las nuevas tecnologías desempeñan un rol más importante en sus cotidianidades. De ello, se deduce que el diseño de reformas en TICs no considera estos temores y, por ello, no complementa en la formulación, planes de contingencia que muestren los beneficios de la solución tecnológica.

- e. Por ello, la implementación de la VUCE, o en este caso de TICs, depende exclusivamente de la trayectoria y experiencia individual del funcionario que ostente el cargo de director de tecnología de la entidad usuaria. Si a este funcionario le parece oportuno o tiene un concepto favorable de la VUCE, se generan los recursos para que se implemente. En este caso, se manifiesta la baja institucionalidad en la implementación de las políticas y en las instituciones estatales, tanto como el insuficiente empoderamiento de la institución encargada de reglar y presidir las políticas en temas de gobierno electrónico. La implementación de políticas públicas muestra, en este caso, una amplia discrecionalidad por parte de los reformadores, generándose cierta

incertidumbre sobre la forma en que se implementa.

- f. El análisis de este caso destaca los problemas no previstos en el diseño y la implementación de la política pública. No es pertinente valorar tal proceso o manifestar que tales inconvenientes en la implementación fueron predecibles. Todo lo contrario, lo que se ha mostrado son los aprendizajes propios del análisis y la observancia del tal fenómeno *ex post*. Este caso nos muestra la forma en que se diseñan y ejecutan políticas sin tener en cuenta los posibles impedimentos u oposición por parte de la burocracia como de los sectores privados.
- g. Al ser un fenómeno poco estudiado, no se habían acopiado experiencias similares y que, conforme se produzcan más investigaciones, se develarán más causalidad. De manera preliminar, es preciso manifestar que todo tipo de reformas en base a la utilización de TIC tiene que considerar, en su implementación, aspectos exclusivos de las dinámicas del comportamiento burocrático, como rutinas, temores y disputas entre profesionales e instituciones, para que la implementación pueda desarrollarse de manera exitosa. Del mismo modo, es necesario que los reformadores planteen estrategias de convencimiento ante los funcionarios públicos de los beneficios que conlleva el proceso de modernización del Estado y de las herramientas e instrumentos que son parte consustancial, aspectos frecuentemente descuidados.
- h. Por ello, es necesario que los reformadores del Estado y hacedores de políticas públicas adquieran la capacidad de tener una perspectiva de las consecuencias políticas que traerá la reforma, no únicamente técnica. Es preciso que sean capaces de identificar los sectores a los que tal reforma implicará y cómo los afectará. Sin este conocimiento, del horizonte político, las reformas podrían no ser implementadas en su totalidad o requerirían esfuerzos y recursos no

previstos. Una política puede ser ideal, pero si no se consideran estos elementos, los costos económicos y políticos pueden elevarse y poner en riesgo la implementación parcial o total de la política. Por ello, se considera como necesaria que esta mirada política tenga que ser parte del propio diseño de la política pública, como el marco sobre el que se va a insertar la implementación.

7. Bibliografía

- AGUILAR Villanueva, Luis F (Ed). *La implementación de las políticas públicas*. Luis F. Aguilar Villanueva. Tercera edición marzo de 2000; 2da reimpresión, abril 2007; México: Miguel Ángel Porrúa
- CASTAÑEDA Guzmán, Víctor (2014) Entrevista 1. Entrevista del 10 de noviembre de 2014 a Abel Chaupis, Coordinador General de la Ventanilla Única de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- CASTAÑEDA Guzmán, Víctor (2014) Entrevista 2. Entrevista del 12 de noviembre de 2014 a Jesica Pino Shibata, ex funcionaria de la Dirección de Regulación y Sanciones del Ministerio de la Producción.
- CASTAÑEDA Guzmán, Víctor (2014) Entrevista 3. Entrevista del 28 de noviembre de 2014 a Juan Carlos Rodríguez, Director de la Oficina de Tecnologías de la Información del Ministerio de la Producción.
- CASTAÑEDA Guzmán, Víctor (2014) Entrevista 4. Entrevista del 29 de noviembre de 2014 a Hugo Matsuura, funcionario de la Oficina de Tecnologías de la Información del Ministerio de la Producción.
- CASTAÑEDA Guzmán, Víctor (2014) Entrevista 5. Entrevista del 2 de diciembre de 2014 a Milagrito Montenegro, ex asesora del Ministerio de la Producción.
- CASTAÑEDA Guzmán, Víctor (2015) Entrevista 6. Entrevista del 16 de febrero de 2015 a ex funcionario del Ministerio de la Producción.
- CONCHA, Gastón y Alejandra NASER (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CORTÁZAR, Juan Carlos (2007). *La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-97). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- CRIADO, J. Ignacio. *Gobierno electrónico en Latinoamérica. Aproximación desde una perspectiva intergubernamental*. En: Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública. N° 14 (2009)
- DARGENT, Eduardo (2012). *El Estado en el Perú. Una Agenda de Investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DURAND, Francisco (2002). *Desarrollo institucional de SUNAT: Factores de éxito y fracaso*. Lima: Fundación F. Ebert, Aportes al Debate N° 6.
- FERNÁNDEZ DEL MORAL, Javier (2012) *La tercera y definitiva brecha digital*. En: Revista Telos N° 91. España
- GARCÍA, Luis. "La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa El Salvador (2002-2010)". En: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (2014).
- GRINDLE, Merilee S. "La brecha de la implementación". En MARIÑEZ Navarro Freddy y GARZA Cantú Vidal (Coordinadores). *Política pública y democracia en América Latina*. 2009. México: EGAP-ITESM Miguel Ángel Porrúa Editor-México. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública
- LAHERA P., Eugenio (2006) *Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?*. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 35.

- MORÓN, Eduardo y Cynthia SANBORN (2008) *Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Documentos de Trabajo N° 77. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- PARSONS, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- ROTH, André-Noël (2002). *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Ediciones Aurora.
- ZUVANIC, Laura e Iacoviello (2005). *El rol de la burocracia en el proceso de elaboración de políticas en América Latina*. Washington. BID, mimeo.