

La Voz
de la



Internet Peruana

informe de resultados

~~hiperderecho~~

Hiperderecho

Asociación civil peruana sin fines de lucro dedicada a investigar, facilitar el entendimiento público y promover el respeto de los derechos y libertades en entornos digitales. Fundada en el 2012, ha estado involucrada en el debate público de diferentes asuntos de interés público como libertad de expresión, derechos de autor, privacidad y delitos informáticos.

Algunos derechos reservados

Esta obra esta sujeta a la Licencia Reconocimiento 4.0 Internacional de Creative Commons. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Foto de la portada: Markus Spiske (Bajo una licencia Creative Commons Zero)

Esta publicación es resultado de un proyecto de investigación e incidencia pública financiado por Internews

Esta publicación fue terminada en mayo del 2017

Asociación Civil Hiperderecho
Jr. Colina 107, Barranco
Lima 15063
Perú
<http://www.hiperderecho.org>
hola@hiperderecho.org

Informe de resultados

La Voz de la Internet Peruana

Informe de resultados	2
La Voz de la Internet Peruana	2
Resumen Ejecutivo	3
Contexto	5
Contexto global	5
Contexto nacional	6
Metodología	8
Hallazgos	9
Ciberseguridad	9
Gobierno Electrónico	12
Acceso a Internet	15
Educación TIC	18
Reforma de la Legislación sobre Derechos de Autor	20
Régimen especial para los emprendimientos tecnológicos (startups)	23
Otras regulaciones sobre TICs	26
Sistema de Nombres de Dominio (DNS)	29
Comercio Electrónico	31
Oportunidades	34
Sobre este informe	36

Resumen Ejecutivo

Durante el verano de 2017, abrimos una página web con una sola pregunta: “**¿Qué reformas necesitamos para impulsar el ecosistema digital en Perú?**”. Esta pregunta proponía un escenario específico al encuestado: imaginar que tenía delante a un congresista o a un ministro y le podía pedir lo que quisiera. Cualquier participante podía proponer una o varias respuestas o votar por las respuestas dejadas por otros. En poco más de tres meses recibimos casi 2000 votos, que organizamos en torno a ejes temáticos que investigamos para determinar su estado de desarrollo en el país. Este reporte es el resultado de esta investigación.

Este es el primer informe escrito en Perú sobre Internet usando una metodología de colaboración abierta distribuida o *crowdsourcing*, lo que significa que ha sido elaborado siguiendo las sugerencias y aportes de un grupo grande de personas a través de Internet. Su principal aporte es ofrecer una panorámica de cuáles son los temas que actualmente preocupan más a los usuarios peruanos de Internet.

Del informe se desprenden tres problemas identificados transversalmente en los distintos grupos temáticos. El primero es la **ausencia de estadísticas o evidencias** que puedan ser utilizadas para diagnosticar el estado actual de varios de los asuntos que preocupan a los ciudadanos. Por ejemplo, no se pueden tomar decisiones como aumentar las penas para delitos informáticos si se desconoce el nivel de incidencia actual, el número de casos reportados, las carpetas fiscales abiertas o las penas efectivamente impuestas a los procesados.

Un segundo problema identificado por este reporte es **el desconocimiento de los ciudadanos respecto de la legislación vigente**. En varios casos, los resultados más votados estaban relacionados con la aprobación de normas ya existentes desde hace varios años. Esto puede ser explicado por la poca difusión de estos marcos normativos o su escaso nivel de exigencia o cumplimiento, lo que lleva a pensar a los ciudadanos que dichas normas no existen.

El tercer problema es **la amplia demanda por reformas pensadas en los ciudadanos**. Esta necesidad se descompone en diseñar procesos y espacios de formulación de políticas públicas que estén formal y realmente abiertos a la participación de sectores interesados como micro empresas o usuarios de Internet. Al mismo tiempo, implica mirar todas las soluciones posibles a un problema desde la perspectiva del ciudadano peruano promedio en términos de simplificación, accesibilidad o conocimientos previos.

Sostenemos finalmente que, evaluando el conjunto, otro de los principales hallazgos de este trabajo es que muchos de estos temas pueden ser solucionados en el corto plazo a través de intervenciones legislativas estudiadas, aunque los cambios más grandes solo se

pueden lograr en el largo plazo. Pero eso depende de un conjunto de factores dentro de los cuales este análisis apenas aspira a ser un primer paso.

El resto de este documento está dividido en cuatro partes. La siguiente sección describe el contexto económico y social en el que se desarrollan las políticas públicas sobre tecnología e Internet en el Perú. A continuación, se presenta la metodología utilizada para recopilar las opiniones de los ciudadanos participantes. La sección Hallazgos lista los resultados de la encuesta en torno a nueve grupos temáticos, incluyendo el estado actual del tema en el país y las oportunidades de intervención identificadas. Finalmente, la última sección indaga sobre la naturaleza y alcance de las oportunidades de intervención regulatoria identificadas.

Contexto

Contexto global

Vivimos en un mundo que ha abrazado Internet como un elemento transversal para su desarrollo. Casi la mitad de la población mundial se encuentra conectada¹ y con el tiempo la Red ha dejado de ser solo una herramienta de comunicación para convertirse en una plataforma capaz de satisfacer todo tipo de necesidades. Por un lado, la innovación se ha expandido a casi todas las áreas del desarrollo humano. Por el otro, el ejercicio de los derechos humanos se ha fortalecido a través del uso de un número virtualmente infinito de herramientas.

Sin embargo, no todo ha sido positivo. La aparición de Internet también ha acentuado las brechas económicas y sociales. Las desigualdades en el mundo de hoy son más grandes que nunca y con ello se ha acrecentado la discriminación y la falta de oportunidades para las comunidades no conectadas. El crimen organizado también se ha beneficiado gracias al anonimato que impera en el ciberespacio y ha trascendido las fronteras, retando a las justicias locales y a la cooperación internacional. Del mismo modo, un grupo creciente de gobiernos viene empleando la tecnología para espiar, perseguir y ejercer todo tipo de presiones sobre las libertades de sus ciudadanos.

En estas dos décadas se han sucedido todo tipo de cambios. Han aparecido, por ejemplo, nuevas formas de trabajo, de movilización social y de acceso al conocimiento. Internet ha permitido que diferentes generaciones converjan en los medios sociales, ha facilitado la expansión de industrias como el turismo y ha cambiado la forma en que se hace política al poner a la ciudadanía más cerca de los que ejercen el poder. El Estado tampoco ha sido ajeno a esta transformación y ha tenido que adoptar nuevos paradigmas de gestión para enfrentar los retos impuestos por la modernidad.

Singularmente, la trama de interacciones jurídicas, económicas y sociales que suceden en Internet no están controladas por un ente centralizado. Por el contrario, Internet es resultado de la interacción de protocolos (desarrollados por comunidades técnicas), sobre infraestructura privada (redes de telecomunicaciones), en el que se intercambia contenido producido por privados (empresas de Internet y usuarios) y sobre el que se aplican las leyes de los domicilios de los actores involucrados. Esta multiplicidad de actores involucrados en Internet es un elemento clave al momento de abordar sus políticas públicas porque apunta a que muy difícilmente se podrán tomar decisiones informadas o se podrán hacer cumplir sin involucrar a todos los eslabones de la cadena.

¹ Internet World Stats by March 2017, URL: <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>

Contexto nacional

Nuestro país no ha sido ajeno a esta evolución. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del año 2015, más del 40 por ciento de la población accedía a Internet de forma regular.² Este número ha venido creciendo con el tiempo y consolidándose gracias al trabajo de actores públicos y privados durante los últimos 20 años. Si bien la mayor parte de las relaciones que se han formado durante este tiempo han sido de consumo, también lo han sido las de producción, de ejercicio de derechos y aún de interacción con la Administración Pública a través del cumplimiento de obligaciones y el acceso a servicios.

Durante sus primeros años, la gestión de Internet en el Perú estuvo a cargo casi exclusivamente de actores del sector privado. Sin embargo, entre los años 2000 y 2003 se empezaron a sentar las bases para que el Estado asumiera un rol más activo dentro del joven e incipiente ecosistema local.³ En esta época podemos identificar dos hitos importantes: (1) la Resolución Ministerial N° 181-2003-PCM que creó la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI), y, (2) la creación en ese mismo año de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como órgano gestor de las políticas en materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC).

La CODESI fue desde su inicio un grupo de trabajo multisectorial que reconoció la importancia de coordinar esfuerzos con organizaciones representativas del sector privado y la sociedad civil. Los participantes fueron distribuidos en Grupos de Trabajo para analizar la situación y plantear estrategias que pudieran ser adoptadas y promovidas desde el gobierno. El mandato de creación de CODESI incluía, entre otras cosas, la creación de la Agenda Digital Peruana. Esta cuenta a la fecha con dos versiones: la “1.0” (2005) y la “2.0” (2011), siendo ambos documentos imprescindibles para entender el contexto detrás del desarrollo de Internet en el país. No obstante, pese a la voluntad política detrás de su elaboración, en la actualidad solo es posible ver los resultados relativos al tópico de gobierno electrónico que lidera la ONGEI. En los otros casos el avance no se conoce, ha sido mínimo o se ha truncado por diferentes motivos.

En cualquier caso, actualmente no existe información oficial disponible sobre los avances de la Agenda Digital 2.0. Por ende, tampoco es posible precisar cómo ha sido la evolución durante los seis años posteriores a su publicación. No obstante, un aspecto que sí es posible evaluar es el nivel de inserción de este instrumento en el debate público y la implementación de los objetivos en las diferentes entidades del Estado. En lo que respecta al primer punto, la identificación de esta iniciativa entre la población es baja. En

² INEI, “Población que Accede a Internet” (2007-2015)

³ Congreso de la República, “Una Mirada al Gobierno Electrónico en el Perú”, 2013

el caso del Estado, del análisis de diferentes políticas públicas y desarrollos sectoriales hemos llegado a la conclusión que la implementación normativa es deficitaria y en la mayoría de casos incongruente. Ambos datos pueden ser fácilmente corroborados empíricamente y obligan a plantear preguntas sobre por qué este tipo de iniciativas no parece estar alcanzando el éxito proyectado, sobre todo si se tiene en cuenta que cada vez más y más personas acceden a Internet en el Perú y la demanda por servicios relacionados a las TIC va en aumento.

Metodología

En Hiperderecho hemos identificado la ausencia de estudios que recojan las necesidades de los ciudadanos en la construcción de políticas públicas sobre Internet. Son varios los reportes y diagnósticos realizados por analistas y expertos, pero ninguno se ha centrado exclusivamente en lo que los usuarios consideran crítico. Con la finalidad de suplir ese vacío, iniciamos el proyecto “La Voz de la Internet Peruana” para obtener un acercamiento directo a las necesidades y aspiraciones de los usuarios de Internet en Perú.

Para lograrlo, decidimos emplear una consulta pública a través de Internet que estuvo abierta desde el 22 de diciembre de 2016 hasta el 31 de marzo de 2017 e invitaba a los visitantes a responder la siguiente pregunta: “¿Qué reformas necesitamos para impulsar el ecosistema digital en Perú?” Los participantes podían votar por una o más propuestas de la lista (hechas por otros usuarios) o incluso proponer las suyas. Esta consulta fue alojada en diferentes plataformas, entre ellas nuestra página web (<http://www.hiperderecho.org/lavozdeinternet/>), Facebook y Twitter; y recibió amplia publicidad en redes sociales e incluso a través del reparto de publicidad gráfica en la ciudad de Lima.

Al momento del cierre de la consulta pública, habían participado **más de 500 personas**, contabilizando un total de **1987 votos** totales repartidos entre las diferentes propuestas⁴. A partir de estos resultados es que comenzamos a procesar la información con el propósito de esquematizar esta experiencia y ofrecer un análisis útil para el debate. Por supuesto, esta muestra no fue pensada para ser representativa, pero sí referencial y reveladora en muchos casos de la desconexión entre las políticas actuales y lo que los ciudadanos peruanos esperan del desarrollo de Internet.

⁴ En total se presentaron 41 propuestas que contabilizaron un total de 2066 votos. Sin embargo, al momento de procesar la información se fusionaron aquellas propuestas iguales o similares y se descartaron otras que no guardaban relación con la consulta pública. Al final, el número total de propuestas fue de 27 contabilizando un total de 1987 votos.

Hallazgos

Con el fin de establecer un orden, se han agrupado las diferentes propuestas en nueve categorías temáticas. También se han añadido algunas preguntas-guía para presentar conceptos y dar un contexto a las propuestas a través de una mirada hacia la situación en el Perú y el mundo. Al final de cada categoría se ha añadido una lista con acciones concretas que podrían tomarse para incidir en su aplicación. En ningún caso existe un orden jerárquico entre las categorías y se han considerado todas las propuestas independientemente del número de votos recibidos, que se consignan al lado derecho de cada una.

Ciberseguridad

¿Qué es?

Aunque no existe una definición oficial sobre Ciberseguridad, la mayoría de definiciones la entienden como el conjunto de instrumentos, políticas, enfoques y acciones destinadas a proteger el entorno cibernético. El entorno cibernético está compuesto a su vez por la organización, los usuarios y todos aquellos elementos considerados valiosos ya sean recursos informáticos o no. Dependiendo del enfoque adoptado por sus proponentes las definiciones de Ciberseguridad son más o menos complejas y poseen diferentes prioridades. Probablemente una de las más completas sea la propuesta por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), pero que no tiene un régimen de adopción obligatorio para sus miembros.⁵

¿Cuál es la situación en Perú?

Las iniciativas relativas a la Ciberseguridad son coordinadas por el Sistema Nacional de Informática, en donde la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI) funciona como coordinador sectorial. Asimismo, se cuenta con un Grupo de Trabajo de Respuesta a Emergencias, PeCERT, creado por Resolución Ministerial 360-2009 PCM para garantizar la seguridad de la información y la integridad de los servidores del Estado. Para el combate contra el crimen, se cuenta con una división especial dentro de la Policía Nacional: División de Investigación de Delitos de Alta Tecnología (DIVINDAT). También existen diferentes normas y reglamentos que regulan actividades relacionadas como la Ley N° 27269 “Ley de Firmas y Certificados Digitales” o la Ley N° 30096 “Ley de Delitos Informáticos” y sus posteriores modificaciones. Sin embargo, pese a que existen diferentes planes nacionales que hablan sobre la seguridad de la información del Estado y hay cuerpos normativos funcionales, no existe a la fecha un Plan Nacional de

⁵ ITU Publications X.1205: “Overview of cybersecurity”, 2008

Ciberseguridad que permita conocer concretamente los lineamientos, objetivos y estrategias del Estado para afrontar las amenazas actuales del ciberespacio.

¿Qué esperan los usuarios?

En esta categoría, los participantes de La Voz de la Internet Peruana consideraron importantes las siguientes propuestas:

- a) Dar más recursos a la Policía Informática para que el combate del phishing o fraude por Internet (101 votos)
- b) Ante denuncias por violencia física y/o sexual, el acceso a registros de cámaras de seguridad debe ser inmediato, sin espera de orden fiscal (29 votos)

Ambas propuestas están relacionadas con la seguridad de los usuarios frente a acciones de terceros. En la primera, se manifiesta la necesidad de contar con medidas preventivas (aumento de presupuesto) frente al incremento de una modalidad de estafa muy recurrente en Internet: el phishing o fraude, que se da cuando se falsifican páginas web o sistemas informáticos para extraer las contraseñas u otros datos sensibles de víctimas que las toman por reales. Esta es una modalidad delictiva muy reportada en el país y que erosiona la confianza del consumidor al usar plataformas digitales. En cuanto al tema del presupuesto, es preciso analizar no solo la evolución presupuestal para la investigación del phishing sino recopilar datos estadísticos de esta y otras modalidades de los considerados “delitos informáticos”. Asimismo, es necesario evaluar la capacidad operativa de las unidades policiales dedicadas a este quehacer y conocer cuáles son sus necesidades con el fin de saber si efectivamente se requiere un aumento o tal vez una reorientación del gasto. Finalmente, convendría analizar la firma de instrumentos de cooperación internacional para el fortalecimiento de la lucha contra la cibercriminalidad.

Sobre facilitar el procedimiento para acceder al contenido de las cámaras de vigilancia, es de resaltar que esta propuesta ya se encuentra recogida en el Decreto Legislativo N° 1218 “Ley que regula el Uso de las Cámaras de Videovigilancia”, publicado el 25 de septiembre de 2015. Allí, entre otras disposiciones, se establece la obligación de otorgar acceso a los registros de video y audio a la Policía Nacional y Ministerio Público de forma proactiva en los casos en que existe presunción de la comisión de cualquier delito. Sin embargo, a la fecha este Decreto Legislativo todavía no ha sido reglamentado y por lo tanto el proceso de implementación de estas medidas no es efectivo.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Solicitar al Ministerio Público la elaboración de reportes estadísticos periódicos sobre la incidencia de delitos informáticos en el país, segmentando la información obtenida por territorio, tipo de delito, incidencia y población más afectada.

- Incentivar la creación de programas educativos y/o campañas financiadas con fondos públicos o privados dirigidos a concientizar a la población sobre el uso seguro de las TIC, incluyendo educación sobre cómo identificar y reportar páginas fraudulentas.
- Solicitar a las entidades del sistema bancario y similares la implementación o el refuerzo de sus medidas de seguridad para impedir que los usuarios sean víctimas de los delitos informáticos.
- Solicitar al Poder Ejecutivo que informe sobre los avances en la adhesión al Convenio de Budapest para combatir los delitos informáticos, instrumento que permitiría la persecución internacional de delincuentes informáticos que afecten a ciudadanos peruanos.
- Solicitar al Poder Ejecutivo, a través de la PCM, que se reglamente el Decreto Legislativo N° 1218.

Gobierno Electrónico

¿Qué es?

Como sucede con otros conceptos relacionados a la tecnología, el significado de Gobierno Electrónico o E-Gobierno ha cambiado con el tiempo, pasando de ser un simple estándar de computarización de procesos a convertirse en un modelo nuevo de relación entre el ciudadano y la Administración Pública. No obstante, un factor común durante esta evolución ha sido el uso generalizado de las TIC con el fin de mejorar los servicios, incrementar la transparencia y hacer posible la fiscalización por parte de terceros del trabajo del sector público.

¿Cuál es la situación en Perú?

El Gobierno Electrónico ha estado íntimamente ligado a los procesos de reforma y modernización del Estado y la implementación del paradigma de Nueva Gestión Pública. Este proceso ha vivido diferentes etapas que no siempre han respondido a una estrategia nacional, sino más bien a las necesidades de entidades específicas sobre el uso de las TIC. Expuestas en orden cronológico, las entidades, normativas e iniciativas relevantes en el país son: (1) la creación en el año 2001 del Portal del Estado Peruano (www.peru.gob.pe); (2) la Ley N° 27806 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública” y su Reglamento publicados en 2002; y (3) el Decreto Supremo N° 067-2003-PCM que crea a la ONGEI, órgano que centraliza los roles de dirección y supervisión de todas las políticas relativas al Gobierno Electrónico y del Sistema Nacional de Informática. A la fecha, está en ejecución el “Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017” que es el fruto del trabajo de ONGEI y de otras entidades del Estado.

En cuanto a los avances del Perú en comparación a otros países, según la encuesta de gobierno electrónico 2016 que promueve las Naciones Unidas, el Perú ocupa el puesto 81, habiendo retrocedido sostenidamente desde la primera encuesta realizada en 2005 en donde ocupó el puesto 56. Si bien es cierto que el informe permite ver que el país ha mejorado en todos los indicadores de medición, otros países más rezagados han hecho mejores esfuerzos, lo que explica el descenso. Asimismo, se subraya que el mayor desarrollo ha sido en el área de infraestructura y de incremento del acceso de la población a dispositivos móviles, mientras que el campo más rezagado es el de unificación de políticas públicas sobre gobierno electrónico y cumplimiento de las mismas.

¿Qué esperan los usuarios?

En esta categoría los participantes de La Voz de la Internet Peruana consideraron importantes las siguientes propuestas:

- a) Realizar trámites administrativos online (464 votos)

- b) Interoperabilidad entre entidades públicas (265 votos)
- c) Promover una política pública de uso de nube, absolutamente escalable, flexible, segura y de proveedores de clase mundial, por parte de las entidades del Estado, a fin de lograr eficiencia y transparencia en su gestión (34 votos)
- d) Un sistema interconectado y fiscalizado acerca de la producción documental pública que esté digitalizada. Proponer más participación del Archivo General de la Nación en esta tarea (12 votos)
- e) Articular la seguridad de la información del Estado, interconectar centros de datos del Estado (6 votos)

No es necesario realizar un análisis muy profundo para identificar que todas las propuestas forman parte de una misma cadena de procesos en cuyo centro se encuentra el Estado. Por ejemplo, la digitalización de los trámites pasa necesariamente por el intercambio de información entre diferentes entidades de la Administración Pública. A su vez, esto solo es posible si dichas entidades emplean plataformas con un grado suficiente de interoperabilidad, lo que implica necesariamente contar con servidores seguros, contratar servicios de almacenamiento en la nube o construir centros de datos.

En el caso de los trámites online, actualmente ya existen algunos plenamente implementados en ciertas entidades. Por ejemplo, el trámite de renovación del DNI en el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) puede ser realizado íntegramente por Internet. Otro caso es el de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCEM) que ofrece todos sus trámites en línea para el otorgamiento de permisos para el ingreso, tránsito y salida de mercancías. No obstante, en una visión general, estas prácticas son excepcionales. De momento solo existen algunos proyectos promovidos por ONGEI como “Cero Papel” que buscan impulsar el uso de firmas y certificados digitales para realización de trámites ante el Estado.

Otro aspecto es el de la interoperabilidad y la gestión de la información por parte de la Administración Pública. En ese aspecto, desde el 2008 ya existe normativa que apunta en ese sentido. Por ejemplo, se tiene la Resolución Ministerial N° 381-2008-PCM “Lineamientos y mecanismos para implementar la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información entre las entidades del Estado”. En el mismo sentido, en 2016 se aprobó el Decreto Legislativo N° 1246 “Que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa”, en donde se alude específicamente a la ejecución progresiva de la interoperabilidad entre todas las entidades del Estado. Cabe resaltar que dentro del esquema actual, el Archivo General de la Nación no integra el Sistema Nacional de Informática, pero sí forma parte del Sistema Nacional de Archivos en donde ha llevado a cabo proyectos de digitalización con fines documentales.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Solicitar a ONGEI que amplíe el número de entidades (actualmente son 20) que forman parte del Proyecto “Cero Papel” con el fin de que más trámites estén disponibles para ser realizados en línea.
- Solicitar a ONGEI que se dicten lineamientos para el uso de la nube y otros recursos de Cloud Computing en la Administración Pública, sin que esto signifique el abandono de la creación y/o mantenimiento de los Centros de Datos y otras infraestructuras de mantenimiento y seguridad de la información.
- Solicitar a ONGEI dar seguimiento al cumplimiento del Decreto Legislativo N° 1246 en lo que respecta a la interoperabilidad informando sobre los avances y retos dentro de la Administración Pública.
- Solicitar la modificación del Decreto Legislativo N° 604 para incorporar al Archivo General de la Nación como integrante del Sistema Nacional de Informática, de tal forma que exista un alto grado de cooperación entre este y el Sistema Nacional de Archivos.

Acceso a Internet

¿Qué es?

El acceso a Internet puede entenderse como todos aquellos esfuerzos realizados por los gobiernos y/o particulares para facilitar la conexión permanente a Internet de una población, lo que incluye no solo el despliegue de infraestructura, sino también la creación de capacidades en los usuarios para lograr la apropiación de esta tecnología. Es de común acuerdo que la falta de acceso genera una serie de desventajas de todo tipo para las poblaciones no conectadas y se transforma en un factor de desigualdad conocido como “brecha digital”.

Actualmente, la mayoría de países en el mundo tienen toda clase de políticas para incrementar y mejorar el acceso a Internet de sus ciudadanos. Asimismo, tanto en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como en la Organización de Estados Americanos (OEA), se han publicado declaraciones en donde se exhorta a los estados miembros a garantizar el acceso como una forma de incentivar la inclusión social, el desarrollo económico y la realización de diferentes derechos como la libertad de expresión, de asociación, etc.

¿Cuál es la situación en Perú?

Las entidades que trabajan en la expansión del acceso a Internet en nuestro país actúan generalmente siguiendo planes sectoriales, muchos de ellos heredados de gestiones anteriores y que sufren cambios permanentemente. Esto se debe principalmente a que la incursión del Estado en el uso de las TIC no estuvo precedida por la creación de un organismo rector que estableciera lineamientos generales de trabajo y durante mucho tiempo fue dependiente de iniciativas individuales. Por ello, todavía existe un nivel importante de descoordinación en la Administración Pública que ha intentado ser corregido a través de la creación de órganos de línea como ONGEI o con la aprobación de planes multisectoriales como las Agendas Digitales propuestas por CODESI.

Quien se encarga de realizar las estadísticas relativas al acceso a Internet es el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). A la fecha, ha realizado y publicado varias decenas de mediciones sobre el tema utilizando indicadores que permiten visualizar las diferentes brechas (género, edad, economía) que configuran la brecha digital en nuestro país.

En cuanto a la infraestructura que hace posible dicho acceso, la entidad que ejerce el liderazgo es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). En los últimos 10 años, el MTC junto con el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL) han construido un modelo que permite aumentar la conectividad a través de sistemas de concesión y alianzas público privadas. Un ejemplo es la Ley N° 29904 “De Promoción de

la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica” publicada en 2012 y que sentó la bases para concesionar el levantamiento de infraestructura en el interior del país.

Finalmente, hay otras entidades directa o indirectamente envueltas en temas de acceso como el Ministerio de Educación (MINEDU) en temas de alfabetización digital o el Organismo Supervisor de Inversión en las Telecomunicaciones (OSIPTEL), además de otro actores privados como lo proveedores de servicios de Internet, las empresas que poseen licencias como portadoras de datos, los creadores de contenido, etc.

¿Qué esperan los usuarios?

En esta categoría, los participantes de La Voz de la Internet Peruana consideraron importantes las siguientes propuestas:

- a) Exigir al Estado que se comprometa a reducir la brecha digital (193 votos)
- b) Asegurar la accesibilidad de los contenidos web para las personas con discapacidad (20 votos)

La reducción de la denominada brecha digital probablemente sea el principal desafío en la tarea de garantizar el acceso a Internet. Sin embargo, esta labor requiere no solo de cifras estadísticas que permitan conocer con exactitud los perfiles de las poblaciones no servidas, sino que debe incluir también un desglose sobre las otras brechas que impiden el uso y aprovechamiento de Internet. Por ejemplo, la brecha generacional, económica o de género podrían ser las causantes de que existan poblaciones no conectadas, aun teniendo infraestructura o disponibilidad de recursos para conectarse. De la misma forma en el caso de la alfabetización digital o la creación de contenidos relevantes e inclusivos. En ese aspecto, el compromiso del Estado con el acceso a Internet ha sido constante y existen normas sobre la materia, lo que no significa que en todos los casos estas políticas se estén ejecutando efectivamente.

En cuanto a la accesibilidad para personas con discapacidad que recoge una de las propuestas, ONGEI ya viene trabajando en este aspecto. En el año 2009 se publicó la Resolución Ministerial N° 126-2009-PCM “Lineamientos para Accesibilidad a páginas web y Aplicaciones para telefonía móvil para instituciones públicas del Sistema Nacional de Informática”, norma sectorial que busca garantizar que los portales del Estado cuenten con herramientas que permitan un acceso inclusivo para personas con discapacidad visual. Sin embargo, a la fecha siguen siendo muy pocas las entidades que han adecuado sus portales, servicios y recursos digitales a esta disposición. Otro caso similar es la Ley N° 28530 “Ley de promoción de acceso a Internet para personas con discapacidad y de adecuación del espacio físico en cabinas públicas de Internet” que, pese a estar reglamentada desde 2009, no se fiscaliza su cumplimiento.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Solicitar que el INEI sea encargado de elaborar un informe anual sobre los avances del acceso a Internet en el país, en donde sea posible desglosar la información empleando los indicadores actuales y añadiendo todos aquellos que resultaren necesarios para una mejor comprensión de todas las brechas que conforman la brecha digital.
- Promover desde la iniciativa pública o privada la creación de contenidos en los idiomas quechua, aymara y demás lenguas nativas del Perú con el fin de construir espacios inclusivos para los usuarios del país que se conectan a Internet y cuya lengua materna no es el castellano.
- Solicitar a ONGEI que realice una evaluación y elabore un informe sobre el nivel de ejecución de la Resolución Ministerial N° 126-2009-PCM en donde se especifique como mínimo: (1) cuántas entidades actualmente cumplen con los lineamientos propuestos, (2) cuáles sólo cumplen en parte los lineamientos, (3) cuáles no cumplen con los lineamientos, y, (4) cuáles son los motivos de las entidades para incumplir o cumplir parcialmente los lineamientos propuestos por ONGEI.
- Solicitar al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) que realice una evaluación y elabore un informe sobre el nivel de contenido digital en la web producido por la Administración Pública que ha sido adaptado para que sea accesible por personas con diferentes tipos de discapacidad. Este informe además debería contener un análisis sobre la situación y presentar objetivos y estrategias a futuro para mejorar el acceso a Internet de personas pertenecientes a estas poblaciones.
- Solicitar al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) que fiscalice el cumplimiento de la Ley N° 28350 en los extremos en donde se indica que los portales y contenido web del Estado se adaptarán para poder ser accesibles a personas con discapacidad.

Educación TIC

¿Qué es?

La educación en el uso de las TIC o alfabetización digital debe entenderse como la aplicación de todo tipo de estrategias y recursos destinados a enseñar el uso y promover la apropiación de estas tecnologías, especialmente de Internet. Bajo un enfoque integral, la educación TIC no solo busca transferir el conocimiento de cómo usar determinadas herramientas (computadoras, aplicaciones, etc) sino también crear condiciones para que el acceso a Internet sea una experiencia relevante e impacte el desarrollo de los usuarios.

¿Cuál es la situación en Perú?

El Sistema Educativo peruano reconoce varios niveles de formación. Entre los más importantes se encuentran la educación básicamente regular que se divide en inicial, primaria, secundaria, alternativa y especial; y la educación superior que se divide en educación profesional técnica y educación universitaria. El MINEDU es la entidad encargada de dirigir las políticas educativas del país, teniendo a la Dirección General de Tecnologías Educativas como su órgano técnico para coordinar los proyectos de implementación de las TIC en la enseñanza.

En lo que respecta a la educación básica, el MINEDU empezó muy temprano en el planeamiento y desarrollo de proyectos relacionados al uso de las TIC. Una de las primeras iniciativas fue el Proyecto Huascarán que inició en 2001 y que tenía como objetivo dotar de salas de cómputo a los centros educativos estatales. Más adelante, otro proyecto ejecutado en convenio con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) planificó en 2008 el inicio de la campaña “Una Laptop por Alumno”. En ambos casos, la falta de lineamientos generales de trabajo y los cambios de gobierno impidieron la profundización de estas políticas, algo que se ha intentado corregir en años recientes.

Por otro lado, en el caso de la educación superior los avances no han sido igual de relevantes. Dada la autonomía de universidades e institutos en la creación de sus programas de estudio, el nivel de implementación de las TIC ha sido mayormente heterogéneo e irregular. Si bien existen iniciativas para que la adecuación tecnológica sea funcional a las necesidades productivas del país, estos son esfuerzos aislados que no han tenido mayor repercusión en las políticas del sector. No obstante, es de esperar que la implementación de la Ley N° 30220 “Nueva Ley Universitaria” pueda tener un efecto importante en la estandarización en el uso de las TIC en este nivel.

¿Qué esperan los usuarios?

En esta categoría, los participantes de La Voz de la Internet Peruana consideraron importantes las siguientes propuestas:

- a) Mejorar la currícula de las universidades públicas para que preparen profesionales en tecnología (157 votos)
- b) Promover la creación de contenidos para internet desde la educación básica regular, institutos técnicos y universidades en diferentes formatos (75 votos)
- c) Un programa nacional de acceso y formación en TICs para todas las personas de cualquier edad nivel educativo o condición social, con equipamiento personal y recursos adecuados, en todas las bibliotecas municipales de todos los municipios del Perú (9 votos)

Es de notar que las propuestas están claramente enfocadas en mejorar la forma en que el Estado inserta la educación TIC en los diferentes niveles educativos. Una en específico incluso pide que se vaya más allá del sistema educativo formal y la educación sea abierta a cualquiera que desee capacitarse, ubicando a las bibliotecas locales como centros donde esta enseñanza podría ser impartida de forma presencial.

Actualmente el número de estudios, publicaciones sectoriales y planes de trabajo que recomiendan el uso de las TIC en la educación es bastante grande. Uno de los más recientes es el Proyecto Educativo Nacional al 2021 elaborado por el MINEDU, en donde se traza la meta de conseguir que en los próximos 4 años se brinde acceso a Internet en todos los centros educativos del país. Otra iniciativa es el Programa Nacional Transversal de Tecnologías de la Información y Comunicación 2016-2021 elaborado por el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) en el que se proponen diferentes políticas públicas relativas a la capacitación en la educación profesional técnica.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Solicitar al MINEDU que trabaje en la creación de políticas sectoriales que apunten a estandarizar la enseñanza del uso de las TIC en los diferentes niveles de la educación tanto la impartida por el Estado como la impartida por los particulares.
- Solicitar al MINEDU que incluya dentro de sus planes de alfabetización digital la creación de contenidos en Internet por parte de los alumnos, no solo como instrumento de aprendizaje sino como medio de crear valor y aumentar la presencia del Perú y de la región en el ecosistema de Internet.
- Presentar ante el Consejo Nacional de Educación una propuesta para explorar la posibilidad de extender la educación TIC más allá del Sistema Educativo peruano, de tal manera que puedan servirse a aquellas poblaciones con menores posibilidades de recibir formación educativa de este tipo. Por ejemplo; adultos mayores, adultos de comunidades rurales, adultos con discapacidad, entre otros.

Reforma de la Legislación sobre Derechos de Autor

¿Qué es?

Los derechos de autor son el conjunto de normas y principios que promueven la creación y el disfrute de las obras culturales y científicas. En nuestro país se reconocen derechos de carácter moral y patrimonial del que gozan los autores de una obra durante su vida y sus beneficiarios un tiempo después de su muerte. Una vez transcurrido el período de protección, las obras pasan al dominio público y pueden ser utilizadas libremente. Además, existen ciertos casos especiales en los que es posible usar una obra protegida sin autorización del titular, como ejercer el derecho de cita o hacer la obra accesible a personas con discapacidad. La regulación sobre derechos de autor en el mundo actual es heterogénea, pero existen organismos internacionales como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) que busca ser un foro de discusión y estandarización para la creación de políticas públicas en estos temas.

¿Cuál es la situación en Perú?

El Perú recoge en la Constitución Política de 1993, artículo 2 inciso 8 que toda persona tiene derecho a la libertad de creación y a la propiedad de sus creaciones. Del mismo modo, nuestro país ha firmado diferentes tratados internacionales sobre derechos de autor como el Convenio de Berna, el Tratado de Marrakech y también otros tratados comerciales con disposiciones de este tipo. Desde 1992 existe el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) que cuenta con una Dirección de Derechos de Autor que guía las acciones en esta materia. En 1996 se promulgó el Decreto Legislativo N° 822 “Ley Sobre el Derecho de Autor” que es actualmente el cuerpo legal más importante sobre derechos de autor, junto con su Reglamento, modificaciones, leyes conexas y otras disposiciones sectoriales.

La irrupción de Internet y su capacidad para la transmisión masiva de contenidos trajo consigo muchos retos para la protección de estos derechos. En el Perú, estos retos han traído consigo nuevas modificaciones legislativas, como las infracciones por remover dispositivos anticopia de CDs o DVDs. Asimismo, todavía está pendiente la implementación completa del Capítulo de Propiedad Intelectual del Tratado de Libre comercio suscrito con Estados Unidos, en lo concerniente a Responsabilidad de Intermediarios en Internet.

¿Qué esperan los usuarios?

En esta categoría, los participantes de La Voz de la Internet Peruana consideraron importantes las siguientes propuestas:

- a) Eliminar el Canon por Copia Privada que aumenta el precio de importación de discos duros, DVDs, y USBs (51 votos)
- b) Reforma de la Ley de Derechos de Autor para proteger derechos de usuarios (15 votos)

Las propuestas de los participantes están centradas en aspectos muy generales y otros más específicos de lo que se conoce como la Reforma del Sistema de Derechos de Autor. Desde hace varios años, diferentes voces se han alzado en el país solicitando modificaciones estructurales a la Ley de Derechos de Autor que ya tiene más de 20 años de promulgada. Las propuestas de reforma no solo buscan enfrentar el desfase de conceptos y disposiciones sino también incorporar nuevas excepciones, en su mayoría favorables a los usuarios.

Si bien conceptualmente los derechos de autor funcionan como una excepción al estado natural de las obras (que es pertenecer al dominio público), la sobre regulación, la falta de excepciones claras, entre otros elementos han hecho que, en la práctica, esta relación funcione a la inversa. Del mismo modo, existe una corriente impulsada por la industria internacional de oponer cargas y obligaciones sobre el uso de las TIC, en vez de explorar nuevas formas de producción y distribución empleando estas herramientas. En nuestro país, esta corriente es acogida no solo por ciertas industrias sino también por las sociedades de gestión, que representan a los titulares de derechos de autor (ej. APDAYC).

La Compensación por Copia Privada es una obligación legal aplicable a la importación de cualquier medio o soporte que permita la copia de obras protegidas por derechos de autor (CDs, DVDs, discos duros, teléfonos celulares, computadoras, entre otros). Este pago está reconocido en nuestro país desde el 2003 en la Ley N° 28131 “Ley del Artista, Intérprete y Ejecutante”, es recaudado por la sociedad de gestión colectiva UNIMPRO y puede llegar a ser hasta del 3% del precio de importación de un teléfono celular. La idea detrás de este sobre costo a la importación es poder “compensar” a los titulares de Derechos de Autor y Conexos por cualquier uso privado de sus obras a través de esos dispositivos.

Hace algunos años en el país se promovió desde los medios de comunicación y la sociedad civil una reforma integral de los Derechos de Autor, en particular en torno a la manera en la que se gestionaban el cobro de derechos a cargo de sociedades de gestión colectiva. En respuesta, se presentaron hasta trece (13) proyectos de ley que, pese a contar con dictámenes favorables de las Comisiones de Cultura y Protección al Consumidor, nunca llegaron a discutirse en el Pleno.⁶

⁶ Hiperderecho, “Estos son los proyectos de ley que quieren cambiar la Ley de Derechos de Autor”, Abril 14, 2014. URL: <http://www.hiperderecho.org/2014/04/estos-son-los-proyectos-de-ley-que-quieren-cambiar-la-ley-de-derechos-de-autor/>

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Solicitar a las bancadas del Congreso de la República que impulsen la discusión sobre una reforma profunda del Sistema de Derechos de Autor que en el período 2011-2016 produjo más de 13 proyectos para modificar el Decreto Legislativo N° 822, pero de los cuales solo uno llegó a convertirse en Ley.
- Solicitar a las bancadas del Congreso de la República que discutan la viabilidad de los artículos 20 y 21 de la Ley N° 28131 “Ley del Artista Intérprete y Ejecutante” referidas a las compensación por copia privada, así como la derogación de otra normativa conexas y la invalidez de los tarifarios creados por las sociedades de gestión.

Régimen especial para los emprendimientos tecnológicos (startups)

¿Qué es?

Una Startup es el nombre en inglés que reciben todas aquellas empresas emergentes que, por lo general, ofrecen productos o servicios innovadores y cuentan con un componente tecnológico en su proceso productivo u oferta. Se caracterizan también por una propensión a expandirse rápidamente y ser altamente escalables, pudiendo apuntar a mercados internacionales en un corto tiempo gracias al apoyo de diferentes fondos de inversión.

Por el impacto que las startups han tenido en la economía mundial, a su alrededor ha florecido toda una industria de soporte y de atención, creando así más puestos de trabajo y dinamizando también otros mercados como la vivienda y el transporte. Viendo esta potencial fuente de riqueza, los gobiernos también han contribuido con políticas públicas y todo tipo de incentivos para impulsar el surgimiento de estos emprendimientos. En algunos casos estos esfuerzos se han limitado a crear condiciones favorables para su aparición, pero en otros casos se han creado subvenciones con fondos públicos y otros beneficios como capacitaciones técnicas, asesoramiento, etc.

¿Cuál es la situación en Perú?

En el Perú el fenómeno de las startup también ha concitado gran interés y han aparecido todo tipo de emprendimientos de corte tecnológico, algunos de los cuales han llegado a tener éxito internacional como son el caso de Bongo, Cinepapaya y JoinnUs. De la misma forma que en el resto del mundo, han aparecido industrias de soporte en el sector privado, pero también el Estado peruano se ha venido involucrando en los últimos años.

En el caso de los privados, la mayoría son industrias terciarias que brindan servicios de capacitación, escalamiento y financiamiento. El modelo más común son las “incubadoras”, espacios en donde los emprendedores reciben herramientas metodológicas que les permitan desarrollar sus ideas. Posteriormente, estas mismas incubadoras u otras plataformas conocidas como “aceleradoras” se encargan de brindar soporte técnico para que las ideas se transformen en productos o servicios. Finalmente, las propuestas con mayor potencial son guiadas a través de rondas de financiamiento para poder salir al mercado. Algunos ejemplos en el país de estas empresas son Wayra del Grupo Telefónica, Startup Academy y UTEC Ventures.

En lo que respecta al Estado, este actualmente participa a través de capacitaciones e inversión directa, principalmente a través del Ministerio de Producción y su programa Startup Perú. Esta iniciativa nacida a finales del año 2012 realiza anualmente un llamado a emprendedores para que concursen por financiamiento público. El objetivo es promover el surgimiento de empresas con alto valor tecnológico, proyección

internacional y que creen empleos de calidad. No obstante, pese a estos incentivos, existen otros factores desatendidos que dificultan la formalización de las startups y frenan su crecimiento. Al respecto, existen algunos documentos de trabajo que permiten conocer los detalles de esta realidad.⁷

¿Qué esperan los usuarios?

En esta categoría, los participantes de La Voz de la Internet Peruana consideraron importantes las siguientes propuestas:

- a) Cambiar la Ley de Sociedades para que las Startups tengan más flexibilidad (constitución, aumento de capital, aportes) (51 votos)
- b) Temas laborales para las Startups. La ley laboral es muy exigente e inflexible para una Startup en sus primeras etapas (44 votos)
- c) Eliminar los subsidios directos de Startup Perú porque alteran las condiciones de competencia entre Startups y son un gasto innecesario para un Estado pobre (41 votos)

Del análisis de las propuestas de los participantes, es de resaltar que por primera vez se encuentran posturas que si bien no son abiertamente opuestas, sí apuntan hacia resultados completamente diferentes. En las dos primeras se hace un llamado a la flexibilización en materia societaria y laboral, mientras que en la tercera se pide abiertamente que el Estado detenga el sistema de subsidios del proyecto Startup Perú.

En cuanto a la flexibilización normativa, esta se enmarca en un pedido más grande de ciertos sectores de la sociedad que buscan impulsar la desregulación en áreas de la economía que se perciben como demasiado “rígidas”. En otras palabras, la demanda por la flexibilización del marco legal aplicable a las personas jurídicas no es exclusivo de las startups. Sin embargo, otros sectores apuntan que la flexibilización en muchos casos implicaría retrocesos, especialmente en materia laboral y que una relajación de las normas traería precarización y abuso por partes de las empresas (lo que incluye a los emprendimientos tecnológicos). No obstante ello, actualmente ya existen regímenes especiales como por ejemplo el régimen de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPES) que permiten una menor carga societaria, tributaria y laboral.

Sobre el pedido de eliminación de subsidios, cabe mencionar que el proyecto Startup Perú actualmente ofrece tres tipos de financiamiento: Emprendedores Innovadores (que financia hasta por 50 mil soles), Emprendimientos Dinámicos (que financia hasta por 150 mil soles) y Empresas de Alto Impacto (que financia hasta por 500 mil soles). En

⁷ Jill Khoury Escudero, “Guía Legal para una Startup: lo que tienes que saber para iniciar una en Perú”, Hiperderecho, 2014, URL: http://www.hiperderecho.org/wp-content/uploads/2014/10/02_guia_legal_startups_khoury.pdf

todos los casos, la inversión estatal se da bajo el modelo de capital semilla y no es reembolsable. Según el Ministerio de Producción, la meta es financiar hasta 200 startup a lo largo de 5 años. Tras ese tiempo recién podría pedirse cuentas sobre los resultados del proyecto y el éxito de las startups subsidiadas, además de su impacto en el mercado y la sociedad.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Solicitar a las bancadas del Congreso de la República que impulsen la discusión sobre una reforma de la Ley N° 26887 para que se incluya un régimen societario especial que beneficie a las startup y a otras modalidades empresariales similares en cuestión de creación, aumentos de capital y aportes.
- Elevar una propuesta al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) para discutir la conveniencia de adoptar de forma experimental una modalidad específica de contratación para las startup y otras modalidades empresariales similares.
- Solicitar al Ministerio de la Producción la elaboración de un informe sobre el proyecto StartUp Perú en el que se detalle, como mínimo, el impacto social y económico producido por los emprendimientos financiados y si estos han alcanzado la sostenibilidad para mantenerse en el mercado. Además, se debe acreditar el logro de los objetivos mencionados en el proyecto; la creación de empleos de calidad, rentas para el Estado y la mejora de los estándares de innovación. Esto como condición para cualquier plan de renovación o ampliación del proyecto Startup Perú u otros similares.

Otras regulaciones sobre TICs

¿Qué es?

Cuando se habla de regulación sobre las TIC en realidad se está haciendo referencia a un amplio espectro de componentes. Por ejemplo, en el caso de Internet existen decenas de elementos indispensables para que esta tecnología funcione de la manera en que lo hace. Si bien es cierto que algunos de estos elementos ya se encuentran regulados, hay otros que actualmente operan exclusivamente bajo las leyes del mercado o cumpliendo normas mínimas.

El caso más común es la regulación del sector de telecomunicaciones, cuya infraestructura sirve actualmente para el desarrollo de Internet y de otras tecnologías. Sin embargo, con el paso del tiempo, diferentes gobiernos han intentado regular otros aspectos de las TIC diferentes de la infraestructura. En algunos casos, con el fin de ejercer mayor control sobre su desarrollo, pero también por motivos económicos, de orden social y hasta políticos.

¿Cuál es la situación en Perú?

En el Perú, como en otros países, el sector de telecomunicaciones se encuentra regulado y por ende varios elementos que forman parte de las TIC deben ajustarse a las leyes peruanas. La entidad que lidera este sector es el MTC, la norma matriz es el Decreto Supremo N° 013-93-TCC - Ley de Telecomunicaciones, su Reglamento y sus diferentes modificaciones que configuran el escenario en el que se desarrolla este mercado. A ello hay que sumar también la creación del OSIPTEL, que desde 1994 interviene directamente como entidad reguladora adscrita a la PCM.

La aparición de Internet y su comercialización a través de la misma infraestructura que otros servicios de telecomunicación como el teléfono o la televisión significó un reto para la regulación en el país. Siguiendo modelos internacionales, el MTC estableció los lineamientos y políticas para su aprovechamiento, en tanto que OSIPTEL se encargó de los estándares de calidad y las obligaciones de las operadoras frente a sus usuarios y al Estado. Asimismo, a lo largo de los años y con la firma de tratados internacionales y la acumulación de diferentes normas locales se han ido añadiendo capas regulatorias a otros diferentes elementos de las TIC como las terminales de acceso o se ha declarado ilícita la circulación de ciertos contenidos o prácticas de gestión de red.

No obstante, en años recientes esta aparente concentración ha cedido a otros intentos regulatorios que apuntan ya no a la infraestructura o a sus operadores, sino a los contenidos o a las plataformas dentro Internet y a otras TIC. Por ejemplo, se puede mencionar el caso del Proyecto de Ley 02511/2012-CR presentado en 2013 que pretendía bloquear la pornografía de Internet para proteger a la niñez. A nivel local, existe el

antecedente de la ya modificada Ordenanza Municipal N° 011-2016-MDLP/AL que buscó prohibir el uso de juegos de realidad aumentada en el distrito de La Punta.

¿Qué esperan los usuarios?

En esta categoría, los participantes de La Voz de la Internet Peruana consideraron importantes las siguientes propuestas:

- a) Que toda norma que pretenda ser aprobada sobre uso y desarrollo de tecnología tenga que ser pre publicada para comentarios (71 votos)
- b) Establecer reglas claras sobre gestión de red y neutralidad de red (65 votos)
- c) Normas que faciliten la aparición de empresas medianas de telecomunicaciones y de grandes telcos que aumenten la competencia y la calidad de los servicios (51 votos)

Se desprenden dos ideas claras de las propuestas de los participantes. Por un lado, se citan medidas enfocadas al sector de telecomunicaciones. Por el otro, de forma más general, se propone establecer filtros y otros controles ciudadanos a la publicación de nuevas normas que afecten a las TIC. Ambas están enmarcadas en la discusión sobre cómo regular la innovación y establecer nuevos parámetros para el mercado de las telecomunicaciones.

En el caso de las medidas propuestas para el sector telecomunicaciones, es preciso indicar que ambas ya se encuentran recogidas en la normativa peruana. La Neutralidad de Red, el principio legal que prohíbe a los proveedores de acceso a Internet discriminar para favorecer o perjudicar ciertos contenidos respecto de otros, tiene rango de ley desde el 2012 en nuestro país. Recientemente, a fines de 2016 se aprobó la Resolución de Consejo Directivo Nffl 165-2016-CD/OSIPTEL que reglamenta la Neutralidad de la Red en el país, establece diferentes disposiciones de cumplimiento por parte de los operadores y determina sanciones para quien incumpla estas normas.

En cuanto a la creación de leyes para incentivar la aparición de empresas de telecomunicación es necesario recalcar que el ingreso de nuevos actores en los últimos diez (10) años se ha hecho acorde a las reglas de concesión sobre el espectro electromagnético que dirige el MTC. No obstante, esta modalidad no ha producido el crecimiento de la infraestructura en el país sino que ha disparado la diversificación de la oferta y la caída de los precios de los servicios de telecomunicación.

La publicación de proyectos normativos también está reconocida en nuestro país, no por una necesidad orgánica sino como consecuencia de la suscripción del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos. Desde el año 2009 está vigente el Decreto Supremo Nffl 001-2009-JUS que establece disposiciones relativas a la publicidad,

publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General. En su artículo 14, este Reglamento obliga a las entidades públicas a publicar los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia. A su vez, se precisa que dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas.

En el plano legislativo no existe una norma al respecto, pero desde 1996 se encuentra activo el Parlamento Virtual Peruano (PVP), un espacio web del Congreso en el que se puede interactuar desde diferentes formas con este poder del Estado. Dentro del PVP hay un área de “Foros Legislativos” en donde es posible hacer comentarios sobre diferentes Proyectos de Ley que luego son remitidos a los autores o comisiones donde se están analizando. Para hacerlo es necesario identificarse y realizar una valoración cerrada “A favor/En Contra/Propuesta Alternativa”, además de poder colocar la opinión. No obstante, estos comentarios no tienen naturaleza vinculante y no están restringidos al uso o desarrollo de la tecnología. Tampoco se han encontrado registros públicos de que los resultados de esta plataforma hayan sido tomados en cuenta por algún congresista o grupo parlamentario.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Mejorar el sistema de publicación de agendas de Comisiones Ordinarias del Congreso de la República y dotar a la Secretaría Técnica de cada Comisión con el rol específico de atender y procesar la participación ciudadana.
- Solicitar a las bancadas del Congreso de la República que impulsen la discusión sobre una ley obligue que las Comisiones del Congreso consideren en sus dictámenes los comentarios que hayan recibido los proyectos de ley a través de la plataforma de Foros Legislativos.
- Solicitar a OSIPTEL la elaboración de informes periódicos integrales que evalúen el estado del cumplimiento del Reglamento de Neutralidad de Red e incluya perspectivas de modificación legislativa a futuro para mejorar o refinar su efectividad.

Sistema de Nombres de Dominio (DNS)

¿Qué es?

El Sistema de Nombres de Dominio (DNS por sus siglas en inglés) es un sistema que permite, entre otras cosas, asociar la dirección IP de un sitio, generalmente expresada en números, con un nombre. Además, emplea una base de datos jerarquizada que hace posible que los dominios más específicos sean más fáciles de ubicar en Internet. La asignación de nombres y números en el sistema del DNS está a cargo de la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN por sus siglas en inglés). A su vez, esta tarea tiene gestores regionales que al mismo tiempo supervisan el desarrollo de sus respectivos recursos. Finalmente, para la comercialización de los dominios, ICANN habilita a registradores autorizados para que realicen estas operaciones. En el caso de los dominios de nivel genérico (.com, .net, etc) los registradores generalmente son particulares, mientras que en el caso de los dominios de nivel de país (.pe, .cl, etc), los registradores generalmente son organizaciones nacionales conformadas por los actores del ecosistema de Internet y que cuentan con un alto componente técnico. El modelo más común de organización es el de Network Information Center (NIC).

¿Cuál es la situación en Perú?

En nuestro país, el desarrollo del dominio de nivel país “.pe” está a cargo de la Red Científica Peruana (RCP) desde el año 1993. Por un contrato de naturaleza privada, ICANN concede a los registradores la “posesión” de estos dominios y depende del registrador la forma en cómo los desarrolla y qué reglas y restricciones implementa en su uso y comercialización.

A diferencia de otros modelos tipo NIC, en nuestro país la RCP no ha implementado un órgano multisectorial permanente para la gestión del dominio .pe. No obstante, a lo largo de los años se ha intentado variar esta situación a través de diferentes medidas. La más notoria fue la conformación de la Comisión Multisectorial de Políticas de Nombres de Dominio creada mediante Resolución Ministerial N° 285-2005 PCM, que está adscrita a la PCM y que valida las políticas de gestión del dominio .pe.

¿Qué esperan los usuarios?

En esta categoría, los participantes de La Voz de la Internet Peruana consideraron importantes las siguientes propuestas:

- a) Reducir el costo de los dominios .pe (73 votos)
- b) Revisar el monopolio que tiene la RCP en la comercialización de dominios peruanos (44 votos)

Las dos propuestas presentadas por los participantes tienen que ver con la forma en que se gestiona el nombre de dominio .pe y el papel de la RCP en dicha gestión. En el caso de los precios, estos suelen responder solo al criterio del registrador, que tiene la facultad de establecerlos unilateralmente. No obstante en la forma en que se definen o modifican los precios también intervienen otros factores propios del mercado.

En el caso del supuesto monopolio, es preciso indicar que este en realidad no es ejercido por la RCP directamente sino a través del mandato que ICANN le otorga para gestionar el dominio peruano. Al ser los nombres de dominio bienes de naturaleza privada, el contrato entre la RCP y ICANN es la única norma que regula cualquier actividad entre ellos.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Solicitar a la RCP que publique reportes de transparencia de forma anual con el fin de conocer sus actividades y cómo se viene desarrollando el dominio .pe.
- Solicitar al Poder Ejecutivo, a través de la PCM, que establezca para futuras convocatorias de la Comisión Multisectorial de Políticas de Nombres de Dominio que la convocatoria sea abierta para cualquier organización de sociedad civil que desee participar.

Comercio Electrónico

¿Qué es?

El comercio electrónico puede entenderse como el uso intensivo de las TIC en diferentes prácticas comerciales, no solo como herramientas de gestión sino también como canales de venta, suministro, distribución, etc. Si bien existen diferentes tipos de clasificaciones, la más común es aquella definida por los actores envueltos en la relación comercial. Así, se tiene el comercio electrónico de empresa a consumidor (B2C), de empresa a empresa (B2B), de empresa a gobierno (B2G) y de consumidor a consumidor (C2C).

En el mundo, el comercio electrónico se ha desarrollado de diferentes formas, ofreciendo productos y servicios novedosos, nuevos modelos de pago y distribución. Existen diferentes organizaciones que se ocupan de medir el impacto de este desarrollo de la economía. Algunas de ellas son la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE). También algunos organismos regionales como la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros.

¿Cuál es la situación en Perú?

Hasta hace poco el comercio electrónico en el Perú era una actividad incipiente. Esto debido en gran parte al bajo índice de penetración de Internet, pero también a la ausencia de normativa que diera cierta estabilidad jurídica a este tipo de relaciones comerciales. Sin embargo, esta situación ha cambiado mucho con el tiempo. Desde el año 2000, el Perú cuenta con la Ley N° 27269 “Ley de Firmas y Certificados Digitales” que proporciona elementos de formalización y perfeccionamiento para este tipo de transacciones. También, desde 2013 se cuenta con la Ley N° 29985 “Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera”. Asimismo, diferentes entidades del Estado como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y el INDECOPI promueven el fortalecimiento del comercio electrónico a través de políticas y lineamientos. A ello hay que sumar la inversión del sector privado que es el principal motor de este tipo de economía.

¿Qué esperan los usuarios?

En esta categoría, los participantes de La Voz de la Internet Peruana consideraron importantes las siguientes propuestas:

- a) Promover la seguridad para el uso de medios de pago electrónicos: tarjetas de crédito, dinero electrónico, bitcoin, etc. (58 votos)
- b) Facilitar la contratación sin repudio en Internet (34 votos)

- c) Impulsar el comercio electrónico peruano, dentro y fuera del país, buscando soluciones a los altos costos de envío y combatiendo la informalidad (9 votos)
- d) Mejorar mecanismos para dar seguridad y facilidad al comercio electrónico (8 votos)
- e) Promover la industria del software (7 votos)]

Las propuestas de los participantes en esta categoría están ligadas básicamente a dos aspectos del comercio electrónico: El primero de ellos es muy específico y está referido a la cadena de procesos (seguridad, medios de pago, no repudio), mientras que el otro es más general y apunta hacia la estimulación de este tipo de comercio en la producción nacional y el de las industrias que hacen parte.

En cuanto a la seguridad, actualmente esta se maneja vía estándares internacionales y los que proporcionan las plataformas que brindan los servicios de transacción, pago y distribución (cuando estos son tercerizados). En lo que respecta a la labor del Estado, las normas han estado sobre todo orientadas a garantizar “seguridad jurídica”. Esto es, dotar de herramientas legales que fomenten la confianza y faciliten la implementación de diferentes tecnologías por parte de las empresas. En ese aspecto además de la Ley de Firmas y Certificados Digitales se encuentran también la Ley N° 27291 “Ley que Modifica el Código Civil Permitiendo la Utilización de los Medios Electrónicos Para la Comunicación de la Manifestación de Voluntad y la Utilización de la Firma Electrónica” y la Ley N° 29733 “Ley de Protección de Datos Personales”, sus reglamento y disposiciones conexas. Del mismo modo, el INDECOPI ha trabajado a través de sus diferentes divisiones para fomentar una cultura que permita expandir el comercio electrónico, siguiendo en especial las políticas y lineamientos de la OCDE.

En lo que respecta a la estimulación de las industrias locales, históricamente las diferentes entidades del Estado y sus respectivas necesidades han generado todo tipo de interacciones con las industrias peruanas relacionadas al rubro del comercio electrónico. Un ejemplo icónico de desarrollo de software es el del Sistema Electrónico de Compras del Estado (SEACE) mediante el cual se realizan la mayoría de compras y licitaciones de la Administración Pública. Del mismo modo, la ONGEI ha promovido a través del portal de Software Público la adopción de productos digitales creados por otras entidades o por privados.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Solicitar al INDECOPI que anualmente elabore un informe sobre el avance de la implementación de los lineamientos sugeridos por la OCDE en relación al desarrollo del comercio electrónico y la protección al consumidor.

- Solicitar al INEI que realice estadísticas sobre el desarrollo del comercio electrónico en el país, empleando como referencia las muestras realizadas por consultoras del sector privado, que son ofrecidas a las empresas, pero que no son abiertas al público en general.

Oportunidades

Ninguna iniciativa legislativa aislada, plan sectorial o Agenda Digital va a cambiar de la noche a la mañana la forma en la que los peruanos se relacionan con Internet. Por el contrario, a la luz de este informe se percibe que el Estado debe pensar en cambios progresivos y ser eficaz a la hora de identificar oportunidades de intervención legislativa o regulatoria a corto, mediano y largo plazo. Del mismo modo, debe replantear su papel frente al cumplimiento de sus normas, no solo respecto de la ciudadanía sino de sus propias entidades. Ambas tareas requieren voluntad política, pero también liderazgos institucionales fuertes y un cambio de mentalidad sobre el propósito de la función pública para que cualquier esfuerzo en ese sentido no nazca condenado al fracaso.

Como ya hemos indicado, la muestra empleada para realizar este documento es referencial y por lo tanto no engloba tampoco todos aquellos temas que revisten interés para amplios sectores de la sociedad. Tópicos como la violencia de género, la discriminación o el respeto de otros derechos humanos esenciales como la privacidad relacionados al mundo digital subyacen en algunas de las propuestas, pero no están expresadas directamente. Eso significa que un análisis posterior debe incorporarlos a fin de construir soluciones integrales y atender a comunidades con problemáticas tan específicas que han escapado de esta revisión.

Las propuestas de los ciudadanos, su contextualización y las soluciones que hemos propuesto aquí aspiran a ser un punto de partida más para el debate sobre las políticas públicas aplicables a Internet y al ecosistema digital peruano. Este debate es necesario y urgente, no solo por el contexto histórico en el que vivimos sino porque en él radica la apertura a un mundo de posibilidades de desarrollo para el país. Hay que ser claros al decir que hasta el momento dicho debate no existe y sí decenas de iniciativas desarrolladas unilateralmente o con escasa participación de la sociedad, cuyos resultados no pueden ser calificados como positivos. Esta realidad debe cambiar si se quiere empezar a caminar en la dirección correcta.

A lo largo del informe también se aprecia cómo, dentro de la estructura normativa del Estado, los cambios más significativos pueden ser realizados por pequeños actores siempre que entre ellos exista algún nivel de coordinación. Así, el trabajo de alcaldes, funcionarios en Ministerios y congresistas resulta igual de valioso y relevante en la medida que el impacto que sus decisiones tienen sobre Internet sea medido previamente, antes que ser una respuesta a coyunturas o a situaciones específicas y pasajeras. La tecnología actual avanza mucho más rápido que cualquier intento de regularla y esto debe ser entendido para que cualquier iniciativa de este tipo no quede desfasada rápidamente o, peor aún, se convierta en un obstáculo para su desarrollo.

Finalmente, si queremos ver en este trabajo el indicio de que se necesitan cambios estructurales, todo apunta a que estos deben privilegiar la articulación y el fortalecimiento

de las instituciones vigentes, antes que la creación de nuevos organismos especializados. Dentro del océano de normas, disposiciones y lineamientos dentro de la Administración Pública, conviven muchas contradicciones, oscuridad y vacíos que no pueden ser superados sin el esfuerzo conjunto de todas las entidades. Contar con una Agenda Digital para el país y una Comisión que se encargue de seguir su cumplimiento son dos grandes ideas que deben ser perfeccionadas para que reflejen los intereses de las comunidades que pretenden servir y no solo los de sus redactores. Identificar esta suerte de desconexión entre lo que tenemos actualmente y lo que aspiran los peruanos es algo que también hemos querido lograr a través de La Voz de la Internet Peruana. Reiteramos así nuestro deseo de que este esfuerzo sirva para dar el empuje que esta discusión necesita. ■

Sobre este informe

Este informe ha sido elaborado por la Asociación Civil Hiperderecho, una organización peruana sin fines de lucro dedicada a investigar, facilitar el entendimiento público y promover el respeto de los derechos y libertades en entornos digitales. Esta investigación ha sido financiada por la organización Internews como parte de su proyecto Internet Policy Partnership durante el 2016 y 2017.

La investigación principal y redacción de este informe estuvo a cargo de Carlos Guerrero Argote. Agradecemos el apoyo de Martín Borgioli, Diego Escalante, Miguel Morachimo, y Marieliv Flores. Además, durante la campaña contamos con la invalorable ayuda de Sara Castillo, Christy Castro, Lalo González, Carmen Luyo, Dariana Patiño, Gabriela Segura, y Sammia Zubizarreta del curso de User Experience (UX) de Laboratoria.