

No. **102**

enero del 2024

ISSN 2215 - 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

La innovación pública como un
mecanismo para cerrar las brechas de
acceso a servicios públicos en Perú

Lorena Dellepiane Bracale

Serie Documentos de Trabajo 2024

Edición No. 102

ISSN 2215-7816 (En línea)

Edición digital

Enero del 2024

© 2024 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autora

Lorena Dellepiane Bracale

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita, Paca, Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Miguel Ángel Campos Guaqueta

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

La innovación pública como un mecanismo para cerrar las brechas de acceso a servicios públicos en Perú¹

Por Lorena Dellepiane Bracale²

Resumen

El diseño centrado en la ciudadanía es una tendencia global que se ha estado instaurando en la región latinoamericana desde hace unos años. Sin embargo, aún es escasa la producción bibliográfica que evidencia el impacto de invertir recursos públicos en este tipo de metodologías. El presente trabajo monográfico se enfoca entonces en comprender el impacto de esta metodología; específicamente, en el acceso a servicios públicos, por medio del estudio de tres iniciativas de innovación pública en Perú. Con ello, se alude a Gob.pe, los Centros de Mejor Atención Ciudadana y MAC Express. Estas tres iniciativas son remarcadas como ejemplos positivos en la Política Nacional de Modernización a la Gestión Pública del Perú al 2030 (2022). Sin embargo, como lo manifiesta la misma política, “tienden a ser invisibles pues no existe la práctica de transformarlo en una referencia documentada que pueda ser conocida y replicada” (p. 62). Luego de una investigación cualitativa en Lima, Piura y Pomahuaca (Cajamarca), se observó que orientar las políticas hacia la ciudadanía otorga diferentes beneficios. Aquello obedece a que puede cerrar brechas de acceso a servicios públicos, al mismo tiempo que es útil para atender de forma universal a la población; especialmente, a la de menores recursos. Así, los resultados de esta tesis les otorgan conocimiento a las iniciativas de la región que se basan en experiencias similares de conceptualización e implementación de experiencias de innovación. De tal modo, se brindan herramientas a quienes estén buscando cerrar brechas de acceso a servicios públicos por medio de un enfoque de diseño centrado en la ciudadanía.

Palabras clave: Perú, servicios públicos, innovación, innovación pública, diseño centrado en la ciudadanía, digitalización, *design thinking*.

¹ Trabajo de grado: esta investigación fue presentada como trabajo de grado de Maestría en Políticas Públicas en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, en junio del 2023, bajo la dirección de Nathalie Méndez.

² Directora de proyectos de Asuntos Públicos en Ipsos Napoleón Franco, Bogotá, Colombia. Correo electrónico de contacto: l.dellepiane@uniandes.edu.co.

Abstract

Citizen-centered design is a global trend that has been implemented in the Latin American region for a few years now. However, there is still a lack of bibliographic production that demonstrates the impact of investing public resources in this type of methodology. This thesis focused on understanding the impact of this approach; specifically, on access to public services, through the study of three public innovation initiatives in Peru: Gob.pe, Centros de Mejor Atención Ciudadana, and MAC Express. These three initiatives were highlighted as positive examples in Peru's National Policy for Modernization of Public Management by 2030. However, as the same policy states, "they tend to be invisible because there is no practice of turning them into a documented reference that can be known and replicated" (p. 62). After qualitative research in Lima, Piura and Pomahuaca (Cajamarca), it was found that orienting policies towards citizens has different benefits, as it can close gaps in access to public services, while also serving all population, especially those with fewer resources. Thus, the results of this thesis contribute with knowledge to the initiatives in the region that seek to build on similar experiences of conceptualization and implementation of innovation experiences. It also provides tools to those who are looking to close gaps in access to public services through a citizen-centered design approach.

Keywords: Peru, public services, innovation, public innovation, citizen-centered design, digitalization, design thinking.

Tabla de contenido

Introducción.....	1
1 Marco conceptual.....	3
1.1. Trámites para servicios no prestacionales.....	3
1.2. Innovación: privada y pública.....	4
1.3. Diseño centrado en la ciudadanía o en el ciudadano	5
1.4. Digitalización.....	5
1.5. Mercado	5
1.6. Interseccionalidad	6
2 El contexto de la investigación.....	6
2.1. La complejidad actual de los trámites y sus implicaciones	7
2.2. Las ventajas de conocer las rutas ciudadanas	8
2.3. El contexto peruano	9
3 Justificación y pertinencia de la investigación.....	15
3.1. El reconocimiento del vacío de información en la política pública.....	11
3.2. Validez de la investigación y transferibilidad.....	13
4 Metodología.....	14
4.1. Elección del enfoque y la muestra	15
4.2. Muestra final	16
4.3. Análisis de la información	19
4.4. Consideraciones éticas de este documento	20
5 La reconstrucción de la historia detrás de las iniciativas peruanas.....	21
5.1. La creación de Lab51 y la simplificación de trámites	21
5.2. La consolidación y expansión de los Centros MAC y MAC Express.....	23
6. La experiencia de los usuarios.....	29
6.1. Diferencias entre las rutas tradicionales y las de innovación.....	34
6.2. Las variables que cambian las experiencias.....	35
6.3. Economías emergentes en torno a los trámites	36
7. La perspectiva institucional con relación a la innovación pública	37
7.1. Las barreras que aún existen	37
7.2. Los habilitadores de la innovación pública.....	39
8. Conclusiones de la investigación	40

9. Recomendaciones de política pública.....	46
Referencias.....	52
Anexos	59

Introducción

Luego de que un ciudadano nace, el Estado está presente en cada etapa de su vida. Desde el momento de obtener una partida de nacimiento, certificar los logros educativos y profesionales o acceder a servicios públicos, hasta contraer matrimonio —o divorciarse—, hasta comprar vehículos o casas, o conformar empresas o venderlas, o declararse en bancarrota, son solo algunos de los posibles momentos en los que el Estado está presente. En ese marco, para lograr cualquiera de estos propósitos de vida, se requerirá algo importante: un trámite ciudadano. A nivel central, los países de Latinoamérica gestionan entre 1000 y 5000 tipos de trámites diferentes, con países como Guatemala (5000), Venezuela (4700), Ecuador (4679), o Perú (4525) (Roseth et al., 2018). De tal modo, esto permite imaginar cuántas interacciones puede llegar a tener un ciudadano con el Estado a lo largo de su vida.

Completar un trámite en Latinoamérica no es sencillo. En el 2018, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) encontró que un latinoamericano invierte en promedio 5,4 horas en realizar un trámite. En la región, los rangos van desde 2,2 horas en promedio (Chile) hasta 11,3 horas en promedio (Bolivia). Estos trámites requieren un largo tiempo para concretarse, entre otros motivos, por el grado de complejidad que suponen para el ciudadano. Además de una obvia pérdida de tiempo y dinero para la población, la complejidad involucrada en la resolución de trámites supone un retardado acceso a servicios públicos, especialmente en la población en estado de vulnerabilidad, al tratarse de quienes más barreras enfrentan en este proceso (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017; Proética, 2017; Roseth, et al., 2018).

Hasta ahora, una forma efectiva de afrontar dicha problemática ha sido empezar a *orientar los servicios hacia el ciudadano*; es decir, conocer las necesidades de la ciudadanía para diseñar mejor los procesos y experiencias encaminados hacia ella³. Este acercamiento, llamado *diseño centrado en la ciudadanía*⁴, es una de las metodologías de innovación pública: un enfoque que en Latinoamérica está siendo adoptado cada vez más.

Particularmente, en Perú hay algunas iniciativas que se han apoyado en el diseño centrado en la ciudadanía. Tales son los casos de Gob.pe, los Centros MAC (Mejor Atención Ciudadana) y

³ Países líderes de la región como Chile e Uruguay han logrado tener impactos significativos en la prestación de servicios para sus ciudadanos (ver “2. El contexto de la investigación”, en la subsección “Las ventajas de conocer las rutas ciudadanas”).

⁴ La definición de este término se encuentra en “1. Marco conceptual”.

los MAC Express. Sin embargo, no hay una sistematización que dé luces sobre el potencial impacto de estas iniciativas, la cual pueda validar su existencia como parte de una política nacional. Por ello, esta tesis buscará responder un interrogante en particular. ¿De qué manera el diseño centrado en la ciudadanía ha cambiado el acceso, la gestión y la resolución de trámites para servicios del Perú? Debido al vacío de información que hay en la materia, la metodología seleccionada para responder esta pregunta es cualitativa. Aquello obedece a que el objetivo es explorar, entender y hacer conversar las percepciones de los actores involucrados: los funcionarios y los ciudadanos. Con ello, se busca aportar a la literatura sobre innovación pública peruana, así como a otras potenciales experiencias en la región, para países similares al Perú.

Figura1. Caperucita



“Mejor llévame con el lobo, Caperucita.”

Fuente: Víctor Antonio Ynami, archivo personal.

1 Marco conceptual

En esta sección, se definen los términos que se utilizarán a lo largo del presente documento. Este apartado es indispensable para el lector, ya que brinda definiciones importantes y únicas para comprender el análisis desarrollado, al igual que las recomendaciones posteriores. De tal modo, se definen los trámites para servicios no prestacionales, la innovación pública y privada, el diseño centrado en la ciudadanía o el ciudadano, la digitalización y el mercado.

1.1. Trámites para servicios no prestacionales

Un servicio público es todo aquel producto o atención entregado por el Estado para atender una necesidad ciudadana (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019). Asimismo, en Perú se definen dos tipos de servicios: los *no prestacionales* que involucran el otorgamiento de derechos —como solicitar un documento de identidad, o registrar una propiedad—, y los *prestacionales*, que corresponden a actividades de prestación del Estado, como brindar limpieza pública, u oficializar la habilitación de una carretera (Presidencia del Consejo de Ministros, 2019, p. 6).

En ese marco, para acceder a cualquier servicio público no prestacional, es necesario iniciar un trámite. Este se define como

el conjunto de requisitos, pasos o acciones a través de los cuales los individuos o las empresas piden o entregan información a una entidad pública, con el fin de obtener un derecho —generación de un registro, acceso a un servicio, obtención de un permiso— o para cumplir con una obligación. (Roseth et al., 2021)

Figura 2. Mapa del viaje ciudadano para resolución de un trámite



Fuente: elaboración propia a partir del documento de la Presidencia del Consejo de Ministros (2021)

De igual modo, la ruta del trámite —la cual puede variar según el tipo de servicio y grupo ciudadano— comprende, en general, tres grandes etapas: acceso, gestión y resolución. Durante la etapa del *acceso*, el ciudadano obtiene la información e inicia el trámite. En el momento de la

gestión, obtiene documentación adicional y/o le realiza seguimiento al proceso. Y, durante la *resolución*, el ciudadano obtiene el resultado de su solicitud. En esta investigación, todos estos pasos son parte del objeto de estudio. Aquello obedece a que, desde el momento en que el ciudadano invierte cualquier tipo de recurso, tiempo o dinero para obtener una respuesta, está ya interactuando con el Estado.

1.2. Innovación: privada y pública

Hay diferentes teorías acerca de cómo surgió la palabra *innovación*. Autores como Medina Salgado y Espinosa Espíndola (1996) o Meyrick (2016) afirman que proviene de la palabra latín *innovatio* que significa *cambiar o modificar las cosas, introduciendo novedades*. Mientras tanto, iLab (2019) lo define como *hacer lo mismo, pero de forma distinta*. En esencia, la innovación supone algo nuevo; una nueva manera de hacer.

En general, la innovación es una forma de hacer las cosas o un enfoque de trabajo que busca generar valor agregado, cambiando el *statu quo*, lo cual logra por medio de un trabajo coordinado entre diferentes actores, generalmente apalancándose en la tecnología. Estos esfuerzos de innovación traen réditos a quien la implementa, tanto en el sector privado como en el público; sin embargo, lo que los diferencia es el *para qué* detrás de dichos esfuerzos. Asimismo, mientras que, con el fin último de la *rentabilidad económica*, el sector privado se enfoca en mejorar procesos o desarrollar productos y servicios para capitalizar clientes, el sector público innova para *mejorar de cara a la ciudadanía*, tanto en procesos internos como externos (OECD, 2014).

De acuerdo con ello, ejemplos de mejoras como las descritas son los procesos de transformación digital, gobierno abierto o simplificación de trámites; acciones que cocrean soluciones con los usuarios, impulsan la colaboración, y se apalancan en la tecnología. En ese marco, Juan Felipe López, exdirector ejecutivo del Laboratorio de Gobierno de Chile, sostiene que, en su caso, “cuando revisamos la definición de innovación pública, necesariamente estamos hablando de mayor participación, más colaboración y más transparencia” (Acevedo y Dasen, 2016, p. 29). En consecuencia, para que un proceso de innovación pública se dé, debe codiseñar y cocrear soluciones innovadoras con otras instituciones, la empresa privada, el tercer sector y/o los ciudadanos, y/o impulsar la colaboración intergubernamental para impactar en la entrega de servicios, y/o apalancarse en la tecnología para generar disrupción, y/o adoptar una actitud de experimentación y emprendimiento (EC, 2013). Particularmente, en el caso de la innovación

privada, una empresa ejecuta sus acciones con una lógica similar, pero aplicada a sus propios procesos internos y a sus ecosistemas.

1.3. Diseño centrado en la ciudadanía o en el ciudadano

Una de las herramientas de la innovación es la metodología del *design thinking*, o del pensamiento de diseño. Esta metodología, desarrollada por IDEO, define la ruta para el diseño de servicios y productos, y es utilizada hoy, tanto por el sector privado como por el público. De ella nació el enfoque del *diseño centrado en el humano (Human Centered Design)*, el cual afirma que cualquier diseño de servicios y productos debe realizarse con base en la comprensión de las necesidades de sus usuarios (IDEOU, 2022; Main, 2019).

Para adoptar un enfoque de diseño centrado en la ciudadanía, se debe adelantar una investigación profunda que permita entender la problemática de las personas para quienes se diseñará, dejando de lado el diseño ejecutado *desde el escritorio*. Para dar un ejemplo, una simplificación normativa o de un procedimiento por una investigación de gabinete no sería ejemplo de este método, mientras que rediseñar oficinas públicas haciéndolas accesibles para personas con discapacidad, sí lo sería. Para ver más ejemplos de ello, se puede visitar la sección “2.2. Las ventajas de conocer las rutas ciudadanas”.

1.4. Digitalización

La *digitalización* es el mecanismo mediante el cual se transforman los procesos físicos a virtuales, permitiendo a quienes lo usan, obtener información de forma más ágil, transparente y unificada, lo cual habilita una mejor toma de decisiones al futuro (Prause, s.f.; Ramires, 2022). En las empresas, un proceso de digitalización permite asimismo enfocarse en aspectos como la reducción de costos, mientras que, en el Estado, también logra reducir índices de corrupción, debido a iniciativas de gobierno abierto (Constain, s.f.).

1.5. Mercado

Como último término relevante, se define la noción del *mercado*. En un acercamiento clásico, Mankiw (2012) lo define como “un grupo de compradores y vendedores de un determinado bien”, estableciéndolo así como una constante de interacciones que buscan atender una necesidad común. Luego, Fisher y Espejo (2011) lo definen como “los consumidores reales y potenciales de un

producto o servicio” (p. 84), a la vez que corresponde a tres elementos importantes: *individuos con necesidades, productos que los satisfacen y personas que ponen en disposición el producto*. Aunque en ambos casos, se hace alusión a los usuarios y proveedores, al igual que a su relación, para efectos de esta tesis, la noción del *mercado* se utilizará para hacer referencia a los ecosistemas que inician con la necesidad de la población. De tal modo, dicho mercado puede o no contar con una curva de oferta, pues es posible que sea un mercado aún no atendido.

1.6. Interseccionalidad

En tanto, la *interseccionalidad* como concepto nace como una línea de la teoría feminista en la cual se plantea que se debe analizar la realidad como “una combinación de identidades que produce experiencias sustantivamente diferentes” (Awid, 2004, p. 2). Aquello supone para el investigador la necesidad de comprender diferentes categorías, para explicar las realidades de quienes conoce, pudiendo ahondar en las condiciones que dan lugar a la desigualdad y las diferencias de oportunidades para los y las ciudadanos (Zavala y Fundora, 2022). De tal modo, al conversar sobre la interseccionalidad, en esta tesis se habla de la necesidad de contemplar los matices de la ciudadanía, de modo que se ahonda en las características que posibilitan la diversidad de experiencias, debido a las condiciones propias del contexto particular de cada actor.

Con base en lo anterior, el análisis de esta tesis hace conversar los anteriores términos, tomando como punto base la importancia de comprender la interseccionalidad como una situación en constante cambio y resignificación; no una noción estática. Asimismo, este postulado, muy cercano a la antropología (especialidad sobre la que se ahonda más en el capítulo metodológico), conversa con la óptica de la innovación y el diseño centrado en la ciudadanía, dado que ambas evidencian la importancia de conocer la situación particular de las personas. De tal modo, se busca comprender los matices que estas pueden tener. En ese marco, esta tesis apoya dicho postulado de *entendimiento cercano*, y busca analizar los resultados sustentándose en lo así propuesto y definido.

2 El contexto de la investigación

A lo largo de este capítulo, se resume el contexto necesario para comprender el estado de la innovación pública en Latinoamérica, y, especialmente, en Perú. De tal modo, el objetivo es que el lector o la lectora cuenten con información suficiente para comprender por qué atender dicho

tema es relevante para la política pública, especialmente en un país como Perú. Así, se buscará aportar a la bibliografía existente, y ejecutar una transferibilidad exitosa de los resultados a otros contextos.

2.1. La complejidad actual de los trámites y sus implicaciones

El inicio de un trámite es el camino para acceder a un servicio público. De tal modo, obtener un documento de identidad, inscribir a un niño en una escuela pública, registrar un inmueble o solicitar una cita médica en un hospital, son solo algunos ejemplos de ello. Acorde con su esencia, el acceso a estos trámites es universal; es decir, cualquier ciudadano debe poder iniciar y completar uno, indistintamente de su raza, sexo, capacidad de pago, u otras características. Sin embargo, esta no siempre es la realidad, debido a la dificultad asociada a los trámites ciudadanos.

En Latinoamérica, para el 49 % de los habitantes es imposible completar sus trámites en una sola visita. Esta cifra se reduce significativamente para los uruguayos (37 %), pero aumenta de forma importante en países como el Perú (71 %) (Roseth et al., 2018), lo cual evidencia la diferencia en atención entre países de la región. Asimismo, los trámites más sencillos de completar son el pago de impuestos (con 3,8 horas), la obtención de documentos de identidad o registro civil (con 4,4 horas) o los trámites vehiculares (con 5,1 horas); mientras tanto, los que más toman tiempo están asociados a la educación o la salud (con 6,3 horas), programas sociales (con 7,4 horas), denuncia de delitos (con 7,9 horas), la apertura o clausura de empresas (con 8,2 horas) y procesos asociados con propiedades (con 9,9 horas) (Corporación Latinobarómetro, 2017)⁵. No es sorpresa entonces que el 64 % de latinoamericanos encuestados haya afirmado que realizar cualquier trámite de todo tipo es difícil.

De acuerdo con Roseth et al., (2018), la complicada situación en torno a los trámites obedece a cuatro barreras importantes: 1) la alta complejidad regulatoria, 2) la poca o nula coordinación y colaboración institucional, 3) el desconocimiento de las rutas ciudadanas y 4) el alto nivel de desconfianza de la población. De tal modo, esta situación les trae consecuencias a todos los actores de la cadena. Asimismo, supone un alto costo administrativo para la operación estatal, a la vez que genera desconfianza entre la ciudadanía y las instituciones públicas. De tal modo, mientras que el 43 % de los latinoamericanos considera que los directivos públicos son

⁵ Aunque estas cifras pueden haber variado en los últimos años, no hay otra medición tan minuciosa y en la comparación entre países. En Perú, por ejemplo, este estudio aún se utiliza para tomar decisiones comparativas con relación a otros países de la región.

capaces de ejecutar actos de corrupción, el 90 % de los directivos cree que los ciudadanos quieren acceder a los servicios públicos de forma indebida; por consiguiente, la regulación en torno a los trámites es justificada (Roseth et al., 2018). Además, diferentes estudios han evidenciado cómo la complejidad que se organiza en torno a los trámites afecta más a la población con menores recursos, y a la de menores niveles de educación (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017; Roseth et al., 2018). Aquello equivale a sostener que no será lo mismo que ejerza el derecho a la identidad un padre o una madre cuyo bebé ha nacido en una clínica privada, mientras laboran en planilla y cuentan con tiempo de paternidad, que el mismo suceso vivido por los padres de un niño que nace en un hospital ubicado en una zona rural, quienes dependen del trabajo diario para subsistir. Es por ello que en cuanto atañe a esta situación se evidencia la demora en el reconocimiento de derechos, lo cual aleja al Estado del ciudadano, y mella la confianza de la ciudadanía en este.

2.2. Las ventajas de conocer las rutas ciudadanas

Como ha sido mencionado en el subcapítulo anterior, el no conocer la experiencia ciudadana es una de las barreras claves para la mejora de servicios ciudadanos. En el mundo hay casos que demuestran cómo la comprensión de los dolores de la ciudadanía y su resolución, pueden impactar de manera importante en la calidad de vida de las personas. Por ejemplo, en Singapur se ejecutó la inserción de un registro automático de nacimientos de los niños en cada centro de salud, en lugar de tener que hacer un registro personal en una entidad gubernamental. Por su parte, Inglaterra ha implementado un programa llamado *Tell Us Once (Dínoslo una vez)*, para cuando un familiar cercano fallece: con un solo trámite, el gobierno notifica a las entidades tributarias, migraciones, gobierno local y demás entidades necesarias, la pérdida de la persona (Eggers et al., 2022). Dicho tipo de iniciativas impacta así, de modo importante, los recursos que invierten los ciudadanos, su tiempo, su dinero y sus emociones; y además le brinda información oportuna al Estado para una mejor toma de decisiones, lo que evita posibles subregistros (Dudley et al., 2015; Vatsyayan, 2017).

La óptica basada en la necesidad de conocer la experiencia ciudadana sigue el método de acudir al campo a conocer la problemática. Al *ponerse en los zapatos del otro*, el Estado puede entender los dolores de la ciudadanía y atenderlos de forma prioritaria, al mismo tiempo que enfoca los recursos en aquello que sí puede tener un impacto real (Greenway, 2019). En ese marco, Eggers

et al. (2022) identificaron más de cincuenta rutas principales para un ciudadano (ver anexo 1); estas van desde la obtención de un certificado de nacimiento a ir al médico, recibir beneficios sociales, u obtener una pensión. En cada uno de estos procedimientos, el Estado puede estar presente, en mayor o menor medida, bien sea por ser habilitador o regulador. De tal modo, entender la experiencia ciudadana permite tomar mejores decisiones de gestión para estas rutas.

En la región, países como Chile o Uruguay han implementado esta metodología para la mejora en la prestación de servicios públicos; lo han hecho con un enfoque que consiste en su inserción en los ministerios, y también mediante la consolidación de equipos o laboratorios de innovación (Castagnola, 2020; Laboratorio de Gobierno, 2022). Aquello corresponde al grado en que estos puedan albergar los pedidos necesarios para las instituciones con miras a generar un cambio real. De tal modo, el Laboratorio de Gobierno de Chile ha logrado que un 94 % de los trámites de la Tesorería General del 2020 se digitalizaran, y consiguió disminuir en un promedio de 30 días la resolución de casos complejos en Fonasa (Laboratorio de Gobierno, 2022). Por su parte, entre sus logros, el Laboratorio de Innovación de Uruguay ha podido digitalizar 10 trámites con perspectiva de género y salud, así como rediseñar la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) (Castagnola, 2020). En ese marco, no es difícil imaginar por qué los ciudadanos de Chile y Uruguay son quienes más trámites hacen en la región, pero son también quienes menos tiempo requieren para ello (Roseth et al., 2021; Roseth et al., 2018).

2.3. El contexto peruano

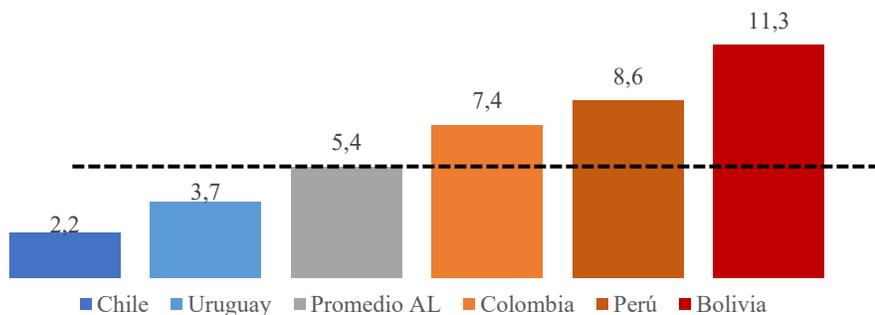
A diferencia de otros países de la región, la situación de los trámites en Perú aún es compleja, siendo superada solo por la de Bolivia. Según la última medición disponible, el 29 % de peruanos resuelve sus trámites en la primera interacción, mientras que el 41 % requiere 3 o más para obtener solución. No es sorpresa entonces que el 83 % de los peruanos encuestados afirmara que el trámite que realizó era *difícil* (Roseth et al., 2018).

A modo de ejemplos que dan luces de ello, cabe observar cómo durante la pandemia, el 20 % de peruanos que intentó iniciar un trámite con el Estado, no pudo hacerlo debido al cierre de las oficinas presenciales. Además, más de 500 posibles beneficiarios de bonos económicos destinados a paliar el covid-19, no obtuvieron las transferencias que les correspondían, debido al mal servicio de los canales digitales, telefónicos y de correo de las entidades (Defensoría del Pueblo, 2020). Debe señalarse que durante los últimos años las secretarías de la Presidencia del Consejo de

Ministros (PCM) se han esforzado en superar esta situación, de modo que han ganado reconocimientos incluso en la última Cumbre de Transformación Digital de las Américas (Gob.pe, 2022). Sin embargo, Perú aún no es referente en innovación pública, debido a la falta de articulación entre entidades, y la baja consolidación de las iniciativas.

Al igual que en la región, esta problemática también le ha traído consecuencias al país. Solo para señalar algunos ejemplos, es pertinente aludir a la primera encuesta de satisfacción de Ipsos Perú (2017). Esta evidenció que, mientras el 54 % de personas de nivel socioeconómico NSE A⁶ tiene que regresar a terminar la gestión, la cifra aumenta significativamente a 62 % y 67 % entre población NSE D y E, respectivamente. Además, si el 5 % de NSE A calificó la gestión como muy complicada, aquello aumenta significativamente al 12 % entre los ciudadanos de NSE D, y al 16 % entre ciudadanos de NSE E. Adicionalmente, Ipsos Perú (2017) también observó una alta correlación entre la confianza y la satisfacción entre entidades. Por ejemplo, los usuarios de las oficinas de los gobiernos regionales, quienes más insatisfechos se encontraban con el servicio, son también quienes menos confían en las entidades evaluadas⁷.

Figura 3. Cantidad de horas requeridas en promedio para completar un trámite



Fuente: Roseth et al. (2018)

Para comprender mejor la problemática expuesta, es también importante ahondar en la situación peruana. Actualmente, Perú es un país que se organiza administrativamente en veinticuatro regiones y una provincia constitucional. Asimismo, geográficamente se divide en tres

⁶ El nivel socio económico en Perú es una clasificación de hogares utilizada para identificar las características socioeconómicas de la ciudadanía. Este nivel se calcula con base en una ficha de nivel, elaborada según los índices de pobreza establecidos por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) (Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados [APEIM], 2021). La distribución peruana es la siguiente: NSE A (1,0 %), NSE B (9 %), NSE C (28,5 %), NSE D (26,2 %) y NSE E (35,3 %) (APEIM, 2021).

⁷ El estudio no hace una correlación estadística de ese punto. Por ello, se plantea como hipótesis con base en lo encontrado en la bibliografía del BID.

zonas: la Costa, la Sierra y la Selva. Además, constantemente es estudiada en cinco macrorregiones: Norte, Sur, Centro, Selva, y Lima y Callao. Entender lo anterior resulta significativo, pues se trata de un país altamente centralizado. Aquello corresponde que la capital cuente con el 41,9 % del valor agregado bruto (INEI, 2021), y con un tercio de la población nacional (INEI, s.f.). Lo descrito se ejemplifica en brechas importantes entre Lima y el resto del país. Solo para dar un ejemplo, es pertinente referirse al inicio de la pandemia, en abril del 2020, pues en ese momento Perú contaba solo con 654 camas UCI para todo el país, y 61 % de ellas estaban concentradas en Lima (Gob.pe, 2020). Otro ejemplo que involucra al foco del presente estudio es que, si bien el Estado está invirtiendo recursos importantes en la digitalización y la realización de trámites por internet, la brecha de acceso a este servicio sigue siendo grande. Mientras tanto, la cifra de los hogares limeños con internet es de 76,6 %; la del resto del Perú Urbano, de 61,1 %, y en la zona rural, es solo del 18,8 % (Instituto Nacional de Informática y Estadística, 2022). Lo anterior da luces en torno a las dificultades que hay para descentralizar el país. Con todo, observamos lo importante que es poner el tema constantemente en agenda.

3 Justificación y pertinencia de la investigación

A continuación, se presentan los motivos asociados a la elección de Perú como el país foco de esta investigación. Posteriormente, se discute la pertinencia de los resultados para otros países de la región y del mundo.

3.1. El reconocimiento del vacío de información en la política pública

Liderada por la Presidencia de Consejo de Ministros en Perú⁸, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2023 señala que el que “los bienes, servicios y regulaciones no respondan a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022, p. 87) es un problema prioritario para el país⁹. Con miras a resolver dicha problemática, la política estableció cuatro objetivos prioritarios: 1) garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades y expectativas de las personas en el territorio; 2) mejorar la gestión interna en las entidades públicas; 3) fortalecer la mejora continua

⁸ Este es un órgano que “establece los objetivos, formula, dirige y supervisa las políticas del Sector de la Presidencia del Consejo de Ministros en armonía con las disposiciones constitucionales y la política general del Gobierno” (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2007).

⁹ Esta política no es la primera de su tipo, de modo que la inicial es la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública vigente al 2021 (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2013)

en el Estado; y 4) garantizar un gobierno abierto que otorgue legitimidad en las intervenciones públicas (p. 87). Sin embargo, y pese a que se reconoce en diferentes momentos de la política la importancia de contar con iniciativas de innovación pública¹⁰ —desarrolladas en especial en el *objetivo prioritario 1*—, estas no se presentan como una alternativa de solución concreta, lo cual obedece a que se ven como “labores opcionales o cargas adicionales a las tareas de los funcionarios, y no como actividades estratégicas en la planificación de políticas” (p. 62).

En ese marco, cabe aludir a las tres iniciativas que nacieron desde el entendimiento de la experiencia ciudadana. Estas son los Centros MAC, los MAC Express y Gob.pe, que son rescatados en el presente texto como actividades positivas que se adelantan en el marco de la modernización estatal. De tal modo, los Centros MAC son espacios físicos que congregan a distintas entidades que gestionan trámites, tales como el Ministerio de Migraciones, el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil, el Banco de La Nación y el Ministerio del Interior, entre otros; lugares donde las personas pueden hacer trámites en una sola interacción. A su vez, los MAC Express corresponden a un híbrido entre la atención presencial y la digitalización de trámites en la nube. En efecto, están instaurados en municipalidades a lo largo del país, lo cual le permite a la ciudadanía iniciar trámites de forma digital. Por su parte, la plataforma Gob.pe es la Plataforma Digital Única para Orientación al Ciudadano, la cual brinda información con respecto al mismo asunto al Estado.

Cabe señalar entonces que, a pesar de ser nombradas repetidas veces, la Política de Modernización no termina de contemplar los impactos de estas iniciativas. Aquello obedece a que esta no muestra información que permita entender qué pasaría si estas no existieran. Acorde con la misma política, aquello obedece a que “las experiencias innovadoras del Estado peruano tienden a ser invisibles pues no existe la práctica de transformarlo en una referencia documentada que pueda ser conocida y replicada” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022, p. 62). Lo descrito ocasiona entonces que las iniciativas que ponen la experiencia ciudadana en el centro se vean como carentes de impacto o como intentos aislados. Estos no son contemplados como mecanismos articulados que realmente pueden impactar en la experiencia ciudadana.

De tal modo, la presente tesis propone describir los beneficios de estas iniciativas, con el objetivo de mostrar la importancia de la orientación de las políticas hacia la experiencia ciudadana;

¹⁰ La política como tal no enuncia el término *innovación pública*, pero sí se refiere a iniciativas innovadoras. El uso de dicho término es una interpretación de la autora con base en la comprensión de ese término y su definición.

un propósito que responde a que este sea un mecanismo demostrado mundialmente para impactar en la calidad de vida de la ciudadanía¹¹.

3.2. Validez de la investigación y transferibilidad

Al ser este estudio un estudio cuantitativo, carece de significancia estadística que permita extrapolarlo a proporciones totales, o compararlo con experiencias similares. Con todo, cabe señalar que ese no es el foco de esta investigación. En una investigación cualitativa, el objetivo es ahondar en los *porqués* y los *cómos* tras las experiencias, así como se busca recoger lecciones aprendidas, y dar luces sobre situaciones que no se pueden comprender cuantitativamente. Es por ello que este estudio pretende otorgarles un insumo adicional a tantos otros documentos que han buscado sistematizar las experiencias de innovación en la región. Con ello, se busca transformarlo en una práctica replicable y escalable, partiendo por entender *cómo* se hizo y *qué* está logrando. De tal modo, más que buscar una validez externa aplicable para otros países de la región, o incluso dentro de la misma realidad peruana, el foco es dar un aporte a la lectura obligatoria en el desarrollo de cualquier iniciativa. En efecto, aquello se daría al comprender las realidades de las zonas estudiadas, y al utilizarlas como inspiración para nuevos desarrollos.

Esta transferibilidad cuenta con dos niveles. En primer lugar, abarca el nivel nacional. Aquello cobra sentido en tanto que entender realidades diferenciales entre lo urbano y lo rural, así como lo que suponen las diferencias en las necesidades en ambos espacios, permite identificar posibles rutas de acción para personas que deseen implementar iniciativas de innovación pública en situaciones similares. De tal modo, será un punto de partida fundamental. En tal marco, Perú es uno de los pocos países de la región que no es aún referente en materia de innovación; eso no solo obedece en parte a que no existen laboratorios públicos, sino a la ausencia de documentación en torno a la materia. En consecuencia, mediante este escrito se espera inspirar a más personas que trabajan en el sector, a continuar haciéndolo. En cuanto atañe a la región, la revisión de este documento se recomienda a quienes desean conocer más de la experiencia peruana en iniciativas públicas, especialmente aquellas presenciales apalancadas en la digitalización. Con ello, se espera sumar a recuentos ya realizados por entidades internacionales tales como el BID o la CAF, pero

¹¹ Es importante agregar que sí hay otras iniciativas del Estado Peruano, tanto por institución (como la digitalización del Reniec o la plataforma Págalo.pe del Banco de la Nación), como por entidad pública (AloMAC, FacilitaPerú o Carpetas Ciudadanas en la PCM o el Minedulab, en el Ministerio de Educación) que tienen impacto en la ciudadanía. Sin embargo, se priorizan Gob.pe y los Centros MAC, dados por su alcance y el buen manejo del tiempo que suponen, así como por su relevancia en la política pública.

también a espacios de producción constante como la Red de Gobierno Electrónico de AL y el Caribe.

4 Metodología

Inicialmente con un corte colonialista, y desde hace más de un siglo, los estados contrataban etnógrafos que pudieran descifrar las culturas de las comunidades conquistadas. De tal modo, Malinowski en Papúa Nueva Guinea (1922), o Margaret Mead en Samoa (1928), convivieron con determinadas poblaciones durante un largo tiempo, para comprender su cultura. No obstante, con los años, la etnografía ha sido utilizada con otros fines de investigación; aún desde la antropología, se ha implementado para comprender los fenómenos sociales, pero también en versiones cortas para especialidades como el *marketing* (González Vélez y García González, 2019). Asimismo, en la antropología, la etnografía ha logrado consolidarse como una herramienta con tres posibles usos: *como enfoque*, *como método*, o *como texto* (Guber, 2001). Como *enfoque*, esta plantea la comprensión de la sociedad desde la perspectiva de quienes la habitan. Como *método*, se plantea con la necesidad de habitar el campo, por medio de técnicas como entrevistas y de observación encaminadas a comprender el contexto. Por último, como *texto* se organiza para describir textualmente lo recogido en el campo, trayendo la voz de la población a la redacción. En consecuencia, esta tesis se apoyará en los tres usos, dado que la autora es antropóloga, y ha sido formada en torno a dichos acercamientos.

En primer lugar, el *enfoque* de la investigación etnográfica plantea la necesidad de ir al campo, lo cual se hizo en este estudio. Aquello fue motivado por el probado impacto que tiene entender las vivencias de la población desde su propia voz. Esto no solo le permite al investigador conectar con la población, generar confianza y obtener más información, sino también entender realmente los procesos a profundidad.

En segundo término, desde *el método* la etnografía siempre se apoya en la observación pura, la observación participante, las entrevistas en profundidad, y las conversaciones informales¹². De tal modo, la ventaja de la etnografía como método es la flexibilidad del campo, lo cual permite comprender los fenómenos más allá de lo previsto inicialmente por el investigador, a la vez que se

¹² La etnografía también puede incluir otras técnicas como talleres o grupos focales, según la población con la que trabaja, pero depende del enfoque del investigador, así como de los objetivos de quienes hagan la búsqueda.

exploran nuevas categorías o temas. Sin embargo, esta misma flexibilidad puede ser un arma de doble filo, a la vez que dificulta responder la pregunta de investigación posteriormente, debido al volumen de información obtenida. Por lo anterior, para lograr un enfoque etnográfico, los objetivos de campo de este estudio fueron planteados desde el inicio, de modo que resultan suficientemente delimitados como para no cambiar de tema, pero tan abiertos como para conocer más de lo ya definido.

Por último, la etnografía *como texto* busca lograr que el lector entienda, desde la voz de los involucrados, lo que sucede en la realidad. Esto no solo le brinda un espacio importante a la población, sino que supone una *replicabilidad* para aquellos que no vivieron el campo. Por ello, esta investigación presenta primero capítulos descriptivos que no contienen análisis. Cabe señalar que las dificultades asociadas a este método consisten en que permanece solo en lo discursivo, y no logra abordar lo inductivo; es decir, formar un relato importante desde la descripción, mas no un análisis que le aporte al entendimiento social profundo. Lo así descrito se desarrolla posteriormente, en el capítulo de conclusiones. Con ello, se busca evidenciar la importancia del uso de un enfoque etnográfico por parte de los estados, para realmente comprender la población. Esta premisa continúa la tendencia ya comentada de orientar los servicios ciudadanos hacia la población, comenzando por entender sus necesidades.

4.1. Elección del enfoque y la muestra

Acorde con lo expuesto, la pregunta de investigación de esta tesis fue la siguiente: *¿de qué manera el diseño centrado en la ciudadanía ha cambiado el acceso, la gestión y la resolución de trámites para servicios del Perú?* Por consiguiente, el objetivo fue comprender si dicho enfoque ha cambiado la forma como la ciudadanía en Perú logra acceder a servicios. Para ello, se buscó identificar los mecanismos atribuibles a las metodologías de innovación, analizando los efectos para la ciudadanía durante su implementación, al igual que las buenas prácticas asociadas a ello. Asimismo, debido a la dispersión de zonas elegidas —las cuales son descritas más adelante—, no se incorporó una evaluación de impacto cualitativa, ya que no se podría garantizar que todos los usuarios hayan experimentado una ruta *tradicional* y una de innovación pública¹³. De tal modo, el enfoque de esta investigación fue similar a una evaluación de impacto cuantitativa en la que,

¹³ Para más información sobre la evaluación de impacto cualitativa, se puede revisar *QuIP* (Oxford, s.f.).

mediante el acercamiento a *contrafactuales*, se busca responder qué les hubiera sucedido a personas con características similares sin la intervención (Bernal y Peña, 2011).

En consecuencia, se eligió entrevistar a ciudadanos y funcionarios. Con el primero de esos grupos, el objetivo primordial fue comprender la ruta ciudadana de estos servicios, y compararla con aquellos que no la implementan. Mientras tanto, con el segundo grupo se trató de reconstruir la historia de la innovación pública en el Perú, y comprender las decisiones tomadas durante tal proceso. Por guía, los objetivos fueron los siguientes:

Tabla 1. Objetivos y secciones de las guías de investigación

	Metodología de innovación	Acceso, gestión y resolución de trámites	Impacto de iniciativas
1. Funcionarios públicos	Historia de la innovación Definición de <i>innovación pública</i> Habilitadores y barreras de innovación	Identificación de necesidades Diseño de experiencias Aprendizajes y buenas prácticas	Percepción de impacto (acceso a servicios) Identificación de brechas
2. Usuarios		Identificación de necesidades Uso de iniciativas Barreras y habilitadores de los servicios Recomendaciones futuras	Percepción de mejoras / Comparación
3. Contrafactuales (no usuarios)		Identificación de necesidades Uso de iniciativas Barreras y habilitadores de los servicios Recomendaciones futuras	

Fuente: elaboración propia

Al identificar claramente los objetivos por cada guía, se tuvo presente la versión inicial de las categorías y códigos claves para esta investigación. Tales fueron los casos de los momentos en la ruta ciudadana (orientación previa, movilidad o permisos), o los eventos claves en la historia de la innovación pública peruana (legislación, barreras o cambios de iniciativas)¹⁴.

4.2. Muestra final

Inicialmente, esta investigación contemplaba la ejecución de entrevistas, principalmente en Lima. Aquello se dio con la visita a una zona rural donde una de las iniciativas a investigar estuviera operando. En ese marco, debido a los cambios de gobierno municipal, la crisis política peruana —

¹⁴ Sobre este punto, se extiende más el análisis en la sección “3.3. Análisis de la información”.

que involucró el cierre de carreteras—, y la situación en materia de seguridad en las zonas disponibles, el diseño cambió ligeramente un tiempo antes del trabajo de campo.

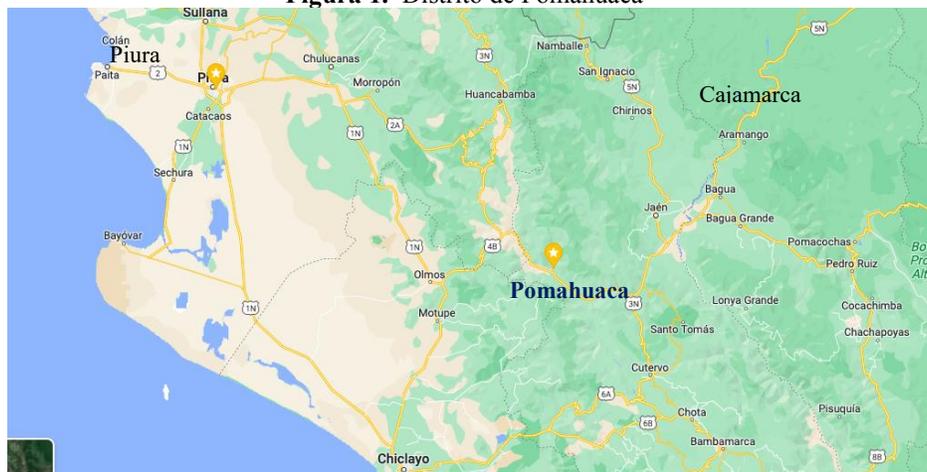
Con los ciudadanos, se definió que las zonas de Lima, Piura y Cajamarca serían aquellas que se utilizan para realizar adelantar el trabajo de campo. Se abarcó Lima, debido a que es la capital del Perú —y en donde nacen las políticas públicas—; Piura, ya que alberga el primer Centro MAC fuera de Lima —en alianza con el Gobierno Regional, que es una estructura diferente a los de Lima—, y Cajamarca: específicamente, el distrito de Pomahuaca, ya que es aquel donde se inauguró el primer MAC Express en zona rural. En cada una de estas ciudades, se entrevistó a personas que habían utilizado el servicio, así como a quienes no, para poder entender las brechas que hubo entre ambas experiencias.

Para completar la muestra, se adelantaron tanto entrevistas virtuales como presenciales. Las virtuales se realizaron con no usuarios y usuarios limeños que ya hubieran completado un trámite, debido a que no era necesario ejecutar la observación para reconstruir las experiencias pasadas. Para poner en práctica esta técnica, el equipo se cercioró mediante un pre-reclutamiento de que la población elegida fuese mayoritariamente NSE C/D, y que contara con educación secundaria o universitaria técnica. Las entrevistas presenciales fueron realizadas *in situ* en los Centros MAC y MAC Express, para comprender la vivencia actual de los trámites. Debido a que fue una selección por caída, los criterios de NSE y el nivel de educación resultaban imposibles de corroborar sin poner en riesgo el éxito de la entrevista. De tal modo, para lograr cierta homogeneidad en estos ítems, los lugares presenciales elegidos estaban ubicados en zonas determinadas con ese NSE. De modo específico, con los fines de la observación y la conversación, el trabajo de campo presencial *in situ* fue realizado entre febrero y marzo del 2023. Este estuvo compuesto por una visita en Lima al MAC El Agustino, dos visitas en Piura al MAC Piura y un viaje de tres días al distrito de Pomahuaca, según el conocimiento del MAC Express. Además, también se visitó el Reniec de Pucará. En las entrevistas virtuales, se ahondó también en el MAC de Ventanilla.

En cuanto a los funcionarios, se les hicieron entrevistas a los responsables del diseño, la elaboración y la implementación de las iniciativas de Centros MAC, MAC Express y Gob. Pe. Estos fueron elegidos debido a que estuvieron involucrados en dichas iniciativas en el último año, tanto a nivel de decisión política como de ejecución de iniciativa. Aunque se hubiese preferido

entrevistar a más funcionarios, los escogidos fueron elegidos debido a la representatividad y el alcance que podían tener sobre los proyectos. En ese sentido, se involucró a funcionarios de iniciativas digitales y presenciales, así como a aquellos con una mirada central.

Figura 1. Distrito de Pomahuaca¹⁵



Fuente: elaboración propia

Es importante añadir que durante el trabajo de campo se recibió un alto número de negativas a participar. Aquello sucedió especialmente en la zona rural, y principalmente obedeció a la asociación de los posibles informantes con la investigadora como funcionario del gobierno. De tal modo, para garantizar el éxito del trabajo de campo, en su mayoría las entrevistas presenciales no se grabaron en audio, y no se ahondó en los datos personales de los entrevistados, lo cual llevó a que se recurriera posteriormente a los apuntes en el cuaderno de campo. Sin embargo, pese a que dichas interacciones no fueron controladas y contaron con un menor tiempo de permanencia, el objetivo siempre se cumplió. A saber, se buscó comprender la ruta ciudadana de cada trámite (identificada en color verde en la tabla), de modo que dichos espacios se consideraron en del análisis de esta muestra. De tal modo, la muestra final de campo fue la siguiente:

¹⁵ El distrito de Pomahuaca se encuentra en la carretera IIRSA, en la zona rural de Cajamarca. Está ubicado a dos horas aproximadamente en auto de Jaén (provincia de Cajamarca) y a cinco horas y media de la ciudad de Piura (capital del departamento de Piura).

Tabla 2. Muestra final de campo en número de personas

	Centro MAC	MAC Express	Gob.pe	Otros instrumentos
Usuarios	Lima (Urbano): 4 Piura (Urbano): 1	Cajamarca (Rural): 3	Lima: 2	Observaciones en Lima (Centro MAC El Agustino), Piura (Centro MAC) y Cajamarca Rural (MAC Express Pomahuaca)
No usuarios (Contrafactuales)	Lima (Urbano): 2 Piura (Urbano): 2	Cajamarca (Rural): 4	Estas estuvieron contenidas en otras entrevistas	
Funcionarios	3	2	2	Una entrevista a exfuncionario de PCM Un funcionario Reniec

Fuente: elaboración propia

4.3. Análisis de la información

La metodología utilizada para el análisis fue la del *design thinking*. Se eligió esta alternativa de análisis, pues es la misma que se implementa en los procesos de innovación pública, pues se evidencia que funciona para encontrar hallazgos de valor (Liedtka, 2022). Además, esta permite recoger fielmente la voz de los usuarios, e identificar sus necesidades (Ideou, 2022; Lewrick et al., 2018). Por otro lado, habilita la posibilidad de hacer una codificación y un análisis más rápidos, sin perder la rigurosidad.

De tal modo, el proceso de análisis de *design thinking* consistió en extraer todas las ideas de las entrevistas y plasmarlas en notas adhesivas, escribiendo cada una en estos, y por ningún motivo se incluyó la interpretación de la investigadora (Brown y Kätz, 2019). A continuación, las notas adhesivas se juntaron en las categorías iniciales, pero también se movieron en diferentes direcciones, formando nuevas clasificaciones. Con ello, se identificaron los primeros hallazgos, para luego encontrar causalidad y hacer averiguaciones de valor¹⁶. Lo descrito permitió indagar en torno a las categorías ya establecidas (historia, trámites, barreras, habilitadores), pero también dio lugar al surgimiento de nuevas clasificaciones (economías emergentes, interseccionalidad y tecnología, entre otras). En ese marco, es importante agregar que, para efectos de esta tesis, todas las entrevistas grabadas fueron transcritas, aunque el grueso de la información provino de los apuntes hechos en el cuaderno de campo. De tal modo, el resumen de la codificación es la siguiente:

¹⁶ Ver “Anexo 4” para analizar el paso a paso.

Tabla 2. Códigos iniciales y emergentes del análisis

Objetivo	Códigos iniciales	Códigos emergentes	Otros comentarios
Comprender el proceso de inicio de innovación pública en el Perú	<i>Definición de innovación pública, áreas de innovación, Lab51, legislación, inicio de iniciativas, funcionamiento de iniciativas, cambios en iniciativas, habilitadores, barreras</i>	<i>Cambios de áreas, pandemia, otras iniciativas, necesidades a resolver</i>	Se vio la necesidad de que todos los códigos iniciales asociados a iniciativas fueran divididos en subcódigos, como sigue: <i>MAC Express, Centro MAC y Gob.pe.</i>
Entender la ruta ciudadana de los usuarios y no usuarios	<i>Orientación previa, movilidad, permisos, inversión de tiempo, inversión de dinero, atención, resolución, satisfacción general, sugerencias</i>	<i>Necesidades iniciales, orientación en sitio, características del lugar (infraestructura), requerimientos, interseccionalidad, economías emergentes</i>	Todos los códigos fueron definidos como <i>neutros, positivos o negativos</i> en la experiencia.

Fuente: elaboración propia

4.4. Consideraciones éticas de este documento

En concordancia con los lineamientos del Comité de Ética de la Universidad de los Andes, el cual aprobó la realización del presente estudio, se constata que este es de riesgo mínimo, debido a que no ahonda en temas que podrían ocasionarles perjuicios a los informantes. En línea con ello, también se alinea con los principios de ética peruanos; a saber, dignidad y derechos humanos, cuidado de beneficios y efectos nocivos, autonomía y responsabilidad individual, consentimiento, respeto por la vulnerabilidad humana y la integridad personal, y privacidad y confidencialidad, entre otros (Ministerio de Salud, 2011).

Todos los participantes fueron informados en torno a los objetivos del estudio. Asimismo, se les manifestó que podían aceptar o rechazar participar en este, a sabiendas de que sus testimonios eran analizados de manera agregada, sin emitir juicios de valor personales. Algunos fueron notificados cuáles eran los objetivos de la investigación, pero prefirieron no brindar sus nombres. En tales casos, no se recogió ninguna información personal ni sensible, sino que las entrevistas se orientaron hacia los trámites. Asimismo, la característica común de estas fue que no duraron más de diez minutos, dado que consistían en preguntas puntuales sobre la experiencia de la ruta ciudadana, enfocada solo en la necesidad que querían resolver, y en cómo la planeaban resolver. Con aquellos cuestionarios que involucraban más información y más tiempo, además de que se trataba información confidencial, se obtuvo consentimientos informados sin excepción.

4.5. Reflexividad y posicionalidad

Como parte de cualquier ejercicio cualitativo, es importante agregar un espacio de reflexión. En tal marco, la autora viene trabajando y desarrollando proyectos de innovación pública desde hace tres años. Por consiguiente, tiene una postura positiva con relación a ese tipo de iniciativas. De tal modo, su foco también consistió en probar si su postura tenía fundamento, para continuar utilizándola como método a futuro. Además, desde su formación antropológica y etnográfica, la autora aboga por la necesidad de ir al campo a entender los fenómenos sociales de primera mano; aspecto cuya importancia también comprobó al momento de adelantar un trabajo dedicado a la innovación. Tal mirada de cómo acceder al campo, al igual que sus experiencias laborales — especialmente en la evaluación de procesos y políticas—, le han permitido adoptar enfoques como la *interseccionalidad* en el análisis, concepto que fue definido en la sección del marco conceptual. Aquello obedece a que se trata de una postura especialmente relevante cuando se hace referencia a lo público.

5 La reconstrucción de la historia detrás de las iniciativas peruanas

5.1. La creación de Lab51 y la simplificación de trámites

Este es el primero de tres capítulos que reconstruyen la historia y la experiencia desde la base de la voz de los entrevistados. En particular, en esta sección se relatan el nacimiento y el crecimiento de la innovación pública en el Estado peruano, tomando específicamente como foco a la Presidencia de Consejo de Ministros¹⁷. Como resultado, se aborda la conversación que ha habido entre las pocas fuentes existentes en esos momentos. De tal modo, se retoman principalmente documentos administrativos u oficiales, y las historias relatadas por los funcionarios entrevistados. Si bien existía ya un precedente (Presidencia de la República del Perú, 2002), uno de los hitos en Perú fue la inclusión activa de esta corriente como parte de la política de gobierno, en el 2016. Entre el 2016 y el 2017, que correspondió al primer año y medio del mandato del entonces presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski, el presidente del Consejo de Ministros (premier) fue Fernando Zavala. En ese contexto, Zavala solicitó su voto de confianza al Congreso peruano, con cuatro puntos claves, siendo uno de ellos el acercamiento

¹⁷ Este es un órgano que “establece los objetivos, formula, dirige y supervisa las políticas del Sector de la Presidencia del Consejo de Ministros en armonía con las disposiciones constitucionales y la política general del Gobierno” (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2007).

del Estado al ciudadano. Dentro de su discurso, Zavala afirmó así la necesidad de “una mejora sustantiva en los servicios del Estado” (Zavala, 2016, p. 5), por medio de una “estrategia de modernización del Estado, la simplificación administrativa, fortalecimiento de la descentralización y servidores públicos empáticos a las necesidades” (p. 44). Durante ese periodo, se dieron dos acciones notables encaminadas hacia el objetivo de acercar el Estado al ciudadano: la creación de la Unidad de Innovación (también conocido como el Laboratorio 51 o Lab51) y la simplificación administrativa.

En ese contexto, Lab51 fue un espacio de creación y diseño, cuyo foco era acercar el Estado al ciudadano por medio de la innovación, entendiendo sus necesidades, y alinearlas con la agenda pública (Reniec Perú, 2017). Inicialmente, este espacio estaba conformado por pocas personas, cuyo objetivo era comprender los dolores de la ciudadanía en torno a los trámites, y a su relación con el Estado. En el marco de ese proceso, se entendió cómo el ciudadano construía su relación con el Estado, de modo que esta resultaba poco positiva. Aquello obedece a que se observó que la ciudadanía no comprendía lo que el Estado le decía u ofrecía, y que no veía el valor a la oferta del Estado. En ese marco, la ciudadanía no terminaba de confiar en el Estado. Una vez finalizado el ejercicio de entender esa relación, se priorizó el abordaje del problema. Por consiguiente, la iniciativa bandera de este laboratorio fue Gob.pe, la plataforma de información única del Estado peruano; se profundizará en ella en el siguiente subcapítulo.

En paralelo a lo proyectado en este laboratorio, Fernando Zavala anunció en diciembre 2016 el paquete de simplificación administrativa. Dicho paquete incluía diferentes medidas. Por ejemplo, se eliminaría la necesidad de la fotocopia del documento nacional de identidad (DNI), se le brindaría la primera copia de cualquier denuncia gratis al ciudadano —evitando así el proceso de pago en el Banco de la Nación— y se dejaría de cobrar por las copias de trabajos en el Ministerio de Trabajo, entre otros (RyC Consulting - Escuela de Gobierno y Gestión Pública, 2016). Este fue un primer paso para acercar el Estado al ciudadano; tarea ejecutada de la mano de la Secretaría de Gestión Pública (SGP). Asimismo, esta misma secretaría solicitó luego diferentes estudios para comprender la experiencia ciudadana, como la evaluación de la satisfacción (Datum Internacional, 2019; Ipsos Perú, 2017), o la comprensión de ciertas rutas ciudadanas (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021).

A pesar de los avances en estos proyectos, dada la salida de Fernando Zavala en el 2017, junto con otros cambios estatales y la crisis política peruana, Lab51 dejó de funcionar poco después. Asimismo, dividió sus iniciativas entre la Secretaría de Gestión Pública (SGP) y la Secretaría de Gobierno Digital.

5.2. La consolidación y expansión de los Centros MAC y MAC Express

Es importante señalar que Fernando Zavala también involucró en su discurso del 2016 la expansión de los Centros MAC. No obstante, estos datan del 2010, siendo el primero fue inaugurado en Lima Norte, inspirado en experiencias de otros países vecinos como Brasil (Araújo Souza Quirino, 2015) o Colombia (El Tiempo, 2003). Es esencial reconocer también que su objetivo es brindar una *experiencia 360* al ciudadano: una sola ruta para un mismo trámite, de modo que obtuviera una mejor orientación, mayor comodidad, y mejor trato, lo cual se traduce en menor inversión de recursos de los ciudadanos. En ese marco, la lógica detrás de los MAC es poder congrega diferentes instituciones en un solo punto, en zonas con alta concentración poblacional, pero con baja presencia estatal.

[Es] como cuando vas a un banco más, o menos. Vas a la ventanilla, y, ahí, [dices]: “quiero depositar, quiero sacar dinero, quiero abrir una cuenta”. Entonces todo lo haces ahí. . . . Tener todo en este lugar, y que este lugar sea uno de atención de calidad porque . . . hacer el trámite pues era, [o] es todavía, el trauma más grande del mundo. Además de que te toma un montón de horas, [y] estás moviéndote de acá para allá, vas a un sitio donde no tienes ni dónde sentarte. O sea, esas imágenes de la gente llevando la sombrilla y el banquito. No es imaginación nada más. (Exfuncionaria de la PCM, comunicación personal)

En este marco, el primer Centro MAC fue propiedad directa de la Presidencia de Consejo de Ministros. No obstante, los posteriores —el Centro MAC Callao (2012) y el Centro MAC Piura (2014)—, se dieron en alianza con otras entidades, como el Centro Comercial Mall Plaza Bellavista y el Gobierno regional, respectivamente. Esto obedece a que la sostenibilidad financiera detrás de cada uno es alta, por lo que se busca habilitarlos, mediante alianzas con otras entidades. A la fecha, hay seis Centros MAC que albergan más de diez diferentes entidades, distribuidos como

lo muestra la tabla 4. Sin embargo, este número no ha crecido sustancial y sostenidamente con los años. Entre el 2010 y el 2023, se han abierto y cerrado diferentes Centros MAC a lo largo del país¹⁸.

Figura 2. Número de entidades participantes por Centro MAC de acuerdo con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030

	N° Entidades	N° Servicios / Trámites
MAC Lima Norte	22	106
MAC Lima Este	16	65
MAC Callao	15	78
MAC Ventanilla	13	77
MAC Piura	17	62
MAC Arequipa	14	94

Fuente: elaboración propia.

La lógica de atención de un Centro MAC es relativamente sencilla. Primero, un ciudadano o ciudadana arriba a solicitar orientación sobre un trámite, para lo cual es dirigido a la primera ventanilla de orientación. En caso de no haber realizado el pago para el proceso, lo puede gestionar en el Banco de la Nación, y registrarse. Posteriormente, se podrá acercarse a la ventanilla asociada a la institución cuyo servicio requiere. En ese lugar, puede ver el avance de su espera en una pantalla con su nombre y los de quienes están adelante. Por ejemplo, si un ciudadano va a obtener su DNI al Centro MAC Piura, el cual cuenta con más de 35 ventanillas diferentes, será derivado a las ventanillas #10 o #11, donde atiende el Reniec¹⁹. En dichas instalaciones siempre hay aire acondicionado, sillas de espera, ventanillas preferenciales y accesibilidad disponible para personas en sillas de ruedas.

Dado que cuentan con muchas entidades enfocadas en la atención, el incentivo que tienen estas entidades para participar es el propósito de descongestionar otros puntos a un bajo costo de implementación. Aquello se da principalmente por la planilla de sus empleados. Sin embargo, deben garantizar que los funcionarios que atienden sean empáticos, de modo que resuelvan de manera amable las inquietudes que pueda tener la ciudadanía.

¹⁸ El Decreto Supremo 090-2019-PCM define el reglamento para los Centros MAC, definiendo los alcances mínimos para la implementación de un Centro. Este decreto se dio luego de nueve años de inaugurado el primer Centro MAC, en el 2019 (República del Perú, 2019).

¹⁹ Se puede encontrar más información sobre este Centro MAC en <https://www.mac-piura.pe>.

Figura 3. Centro MAC Piura. Zona de atención



Fuente: Piura en la Noticia (2021)

Una población asidua del Centro MAC son los trabajadores. Lo anterior obedece a los horarios extendidos y no partidos. De tal modo, los asistentes pueden ser atendidos a la hora del almuerzo, uno de los pocos momentos del día en los que esta población puede atender tales obligaciones, además de los sábados y feriados, en algunos casos. Además, para los nuevos trabajadores o quienes necesitan renovar contrato, resulta clave que en un mismo día estos puedan obtener todo lo requerido para empezar un nuevo trabajo. Con ello, se hace referencia a asuntos como los antecedentes policiales, la clave SOL²⁰ de la Sunat y el Retcc²¹, entre otros requisitos.

Uno de los trámites más demandados siempre ha sido [el de] los antecedentes policiales, que siempre ha sido un requisito básico para cualquier trabajo. O sea, desde el obrero hasta el gerente, necesita su antecedente . . . Esta gente, de lunes a viernes va a estar metida en su oficina, no va a tener tiempo, a menos de que sea después de las seis o siete de la noche, o los fines de semana. Entonces, ahí también tienes ese plus. ¿Cuándo has visto que [en] un lugar del Estado puedas hacer tu trámite un domingo? (Exfuncionaria de la PCM, comunicación personal)

De tal modo, durante la gestión de Zavala, y con posterioridad a ella, la PCM buscó fuentes de financiamiento para implementar un mayor número de Centros MAC. Sin embargo, los altos costos de implementación no pudieron dar lugar a su despunte. Con todo, dada la necesidad latente

²⁰ La clave SOL es la contraseña personal utilizada para ingresar a SUNAT Operaciones en Línea (SOL). Esta permite gestionar todas las solicitudes (registros, pagos, devoluciones, etc.) de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria.

²¹ El Registro Nacional de Trabajadores de Construcción Civil es un registro que habilita la posibilidad de trabajar en dicho rubro.

de la ciudadanía por la gestión de los trámites, se diseñaron los MAC Express: alternativas que correspondieron a una solución descentralizada, la cual podía atender la demanda en alianza con las municipalidades (Presidencia del Consejo de Ministros, 2014). De tal modo, la idea nació a partir de la identificación de un gran número de trámites digitalizados, pero a los que la población no podía acceder por diversas razones. Así, el MAC Express supo unificar los desarrollos tecnológicos estatales con las características presenciales del Centro MAC; un requerimiento de la ciudadanía.

Ya veías que los ciudadanos . . . todos querían [un centro MAC] en su distrito. Un Centro MAC para implementar . . . es muy grande para cada distrito, entonces estratégicamente se implementaba en Lima, y uno en cada región, en ciudades principales . . . Pero eso nos llamó la atención, y comenzamos a evaluar. Si ya las entidades públicas tienen trámites virtualizados en la nube, en internet, si tenemos plataformas de atención ciudadana municipales que durante los 365 días del año no son utilizadas de manera efectiva . . . Yo te pregunto, pregúntales a tus papás: ¿cuántas veces al año fue a la municipalidad el año pasado? . . . Entonces [la solución fue:] juntemos las dos variables. (Funcionaria de la PCM, comunicación personal)

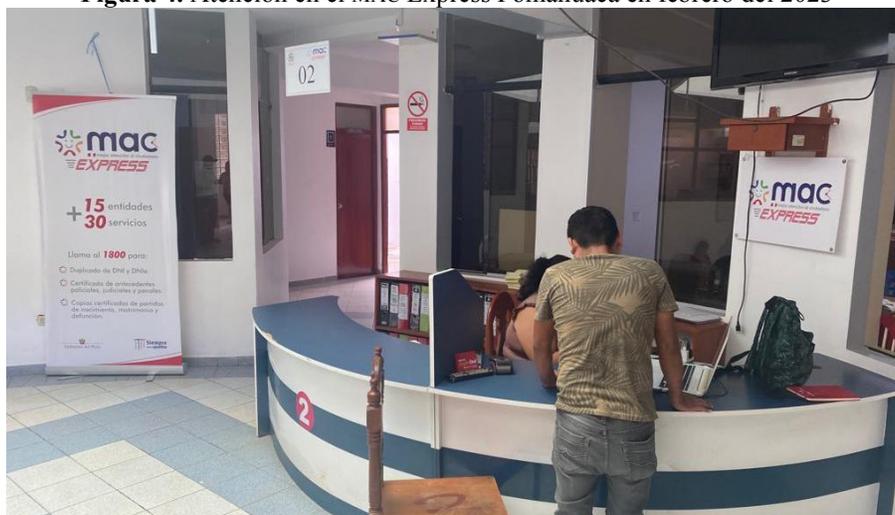
El primer MAC Express se inauguró en la municipalidad de Santa Anita, en el 2018. A diferencia de los Centros MAC, donde se emiten documentos físicos, los MAC Express inician trámites con las diferentes entidades, y emiten solamente documentos digitales. Aquello permite la agilización de diferentes trámites como los antecedentes penales, judiciales o policiales, la ficha C4 (que es usada mientras el DNI se emite), y la consulta del SIS o de programas sociales. Asimismo, en caso de se requiera la emisión de un documento físico, el ciudadano puede iniciar su trámite, y posteriormente ir por él a la entidad correspondiente, o a un Centro MAC.

Fuera de Lima, el primer MAC Express se localizó en la municipalidad de Pomahuaca, en Cajamarca. Este es atendido hoy por Irene, quien nació en un caserío de Pomahuaca, e ingresó a la municipalidad a trabajar en el primer agente del Banco de la Nación del distrito²². Ahora, dicho agente del Banco de la Nación hace parte del MAC Express, el cual está programado específicamente para la gestión del MAC, con cada una de las posibles tasas a pagar, en la pantalla

²² Un agente es un canal de atención de los bancos donde se hacen gestiones como retiros o depósitos. En Colombia, se conoce como *corresponsal bancario*.

del POS²³. Lo descrito permite entonces que los ciudadanos puedan cobrar programas sociales como Juntos²⁴, consultar su saldo, realizar pagos de servicios y otros trámites, sin tener que desplazarse fuera de la ciudad. Cabe destacar que en Pomahuaca los trámites más demandados son los duplicados de DNI por vencer, los antecedentes policiales, judiciales o penales, la verificación del Sisfoh²⁵ y la consulta del Seguro Integral de Salud (SIS). A la fecha hay nueve MAC Express a nivel nacional.

Figura 4. Atención en el MAC Express Pomahuaca en febrero del 2023



Fuente: elaboración propia

5.3. Las transformaciones de Gob.pe

Según se cuenta, en un viaje de exploración, el equipo de Lab51 conoció a un hombre responsable de brindar orientación a toda su comunidad sobre cómo hacer trámites. Aquel individuo tenía en su computadora todos los formularios del Estado, ordenados según la necesidad o temática. De tal modo, ante lo requerido por cada solicitante, aquel hombre los imprimía y les explicaba cómo llenarlos. Dicho proceso evidenció la necesidad de la población de informarse y tener una guía para realizar trámites. Con ello en mente, Lab51 optó por abordar la falta de orientación como el malestar prioritario que había en las rutas ciudadanas. En ese marco, Gob.pe nació a lo largo del 2017, con el sueño de ser el único espacio que albergaba toda la información del Estado, presentándose de forma clara a cualquier ciudadano que lo requiriere.

²³ El POS es el dispositivo que permite realizar pagos con tarjeta (en Colombia, datáfono).

²⁴ Juntos es un PTC que incentiva el cuidado de los niños y niñas del país, por medio del seguimiento a la salud y la educación.

²⁵ El SISFOH es el Sistema de Focalización de Hogares, que permite determinar si personas o grupos poblacionales son *no pobre*, *pobre* o *pobre extremo*. Esto permite focalizar iniciativas de programas sociales y otras atenciones prioritarias.

En el 2018, se aprobó el Decreto Supremo N 033-2018 de la PCM (*El Peruano*, 2018). Dicha documentación decretó la creación de Gob.pe, lo que cambió el diseño de la plataforma de piloto a una página oficial del Estado; con ello, Lab51 lo traspasó a la Secretaría de Gobierno Digital. Hasta ese momento, Gob.pe había trabajado con cerca de un millón y medio de usuarios (Raffo, 2018), sin embargo, este no se contaba con la participación digital de todas las entidades de la administración pública de forma obligatoria. De tal modo, ese decreto oficializaría a Gob.pe como el único espacio del Estado donde todas las entidades públicas publicarían su información, haciendo de Gob.pe “el único punto de contacto digital del Estado Peruano [sic] con los ciudadanos y personas en general, basado en una experiencia sencilla, consistente e intuitiva de acceso a información institucional, trámites y servicios públicos digitales” (*El Peruano*, 2018).

Durante los años subsiguientes, diferentes entidades fueron migrando a Gob.pe, acorde con un esquema único. Para ello, han recibido capacitaciones y talleres que los ayudan a comprender el proceso que se adelanta para la migración, que no corresponde a un simple acto de *copiar y pegar* de la página original. Por el contrario, este toma un tiempo importante, tanto en cuanto corresponde al equipo de la Secretaría de Gobierno Digital, como al de las propias entidades, que deben invertir recursos para lograr una correcta articulación. Además de la inclusión de más entidades —teniendo en cuenta que a la fecha ya seiscientas entidades han migrado, y seiscientas están en proceso—, el foco de Gob.pe también cambió. Este inició siendo una página para el ciudadano y la información para sus trámites, de modo que correspondió a las cinco rutas más necesitadas: crear un negocio, manejar, viajar, identificarse y obtener salud. Sin embargo, hoy no solo quiere atender al ciudadano *común* que por ejemplo desea obtener, un documento de identidad, sino a búsquedas de trámites más especializados, como temas empresariales, jurídicos y estadísticos, entre otros. De tal modo, cuenta con páginas de servicios, trámites, orientación y contenido institucional.

Las personas pueden hacer las cosas que antes les tomaban tiempo, no solo porque estabas parado en una cola, tenías que ir de un sitio [a otro], había equivocaciones, que siempre hay, que te digan que [de] eso no hay, que ya has perdido un día, que vas a tener que volver a ir. . . . Vas a tener que ir a hacer muchas cosas. Gob.pe es para que sepas exactamente qué tienes que hacer, cuánto tienes que pagar, y ya te puedes ir programando. (Funcionario de la PCM, comunicación personal)

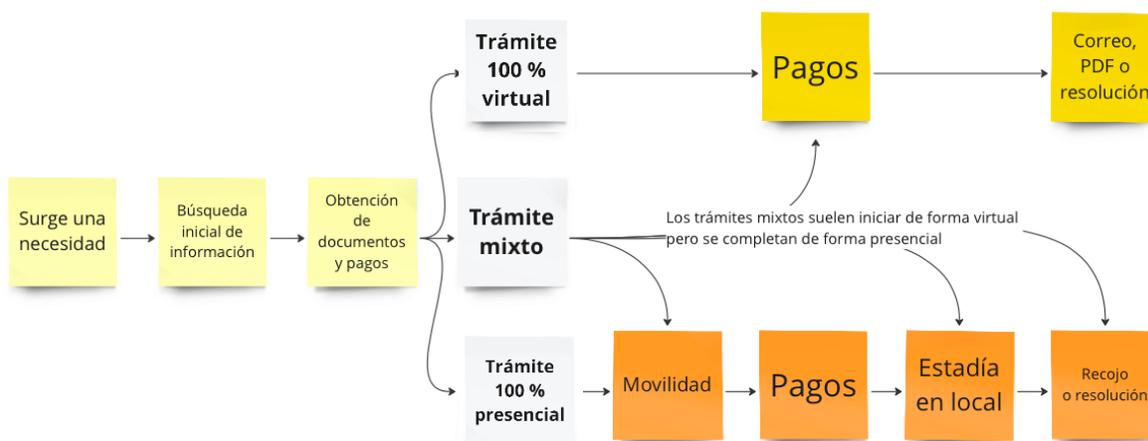
6. La experiencia de los usuarios

En este capítulo, se presentan los hallazgos relacionados con las rutas ciudadanas, desde la voz de los usuarios. En ese sentido, el primer paso para validar el funcionamiento de estas iniciativas es entender el impacto que los beneficiarios identifican en ellas.

6.1. Diferencias entre las rutas tradicionales y las de innovación

La medición de la diferencia de las rutas ciudadanas se hizo mediante la comparación de experiencias en *rutas tradicionales* vs. *rutas de innovación*. Aquello tuvo lugar tanto comparando diferentes usuarios, como mediante paralelos en el marco de sus propias experiencias individuales. Con ello, se construyó una ruta ciudadana *modelo* que permite encontrar similitudes y diferencias, tal como se presenta a continuación. Asimismo, los resultados de esta sección se apalancan en dicha estructura.

Figura 5. Ruta ciudadana utilizadas para el análisis, resumida según tipo de trámite



Fuente: elaboración propia

Paso 1. Surge una necesidad: lo primero sobre lo que es fundamental tener claridad es que los trámites no se realizan por el gusto de hacerlos. Su motivación casi siempre está asociada a algo más: salud, viaje, dinero —como bancarización, o programas sociales—, y educación, entre otros. Aquello significa que los trámites son principalmente una barrera para lograr los objetivos en la vida de la ciudadanía. Por consiguiente, la tendencia es buscar ejecutarlos de la forma más sencilla y rápida posible. Aquello es igual en todas las rutas.

Paso 2. Búsqueda de información: a menos que se trate de un trámite que se realiza de forma frecuente —lo cual correspondería a un perfil ciudadano muy específico—, todas las rutas empiezan con la búsqueda de información. Sobre ello no se encontraron diferencia entre las rutas, pero sí según la zona geográfica. En Lima, Gob.pe fue en varios casos un medio de información, debido a que durante la búsqueda en Google era la primera página que aparecía. Asimismo, en Lima y en Piura, también se utilizaron las redes sociales como medio de información (como Facebook o Tik Tok). De igual modo, en la zona rural de Cajamarca, se evidenció la visita a la municipalidad para validar información de inicio de trámites. En todos los casos, los ciudadanos conversaron con alguien que ya había realizado el trámite previamente, bien fuera un amigo o un familiar. En ese sentido, es valioso este testimonio en torno a la renovación del DNI:

Mi hermana sabe mucho y le gusta averiguar mucho de los procedimientos, ella me dijo: “vamos a presentar la denuncia, y ellos nos dirán los pasos a seguir”. (Usuario que acude a la renovación de DNI, en la ruta tradicional en Lima, comunicación personal)²⁶

Asimismo, es relevante este testimonio con relación al pasaporte, en el Centro MAC Lima, una vez se hubo indagado en torno a cómo se enteró una usuaria del servicio:

[Supe] por redes sociales y por amigos que me empezaron a soltar datos. Creo que, a mi novio, su amiga le dijo que en la Molina podía sacar el pasaporte. Mi hermana también me dijo, pero como era tan lejos, no opté por ir hasta allá. Entonces elegí algo que me dé más seguridad. Ya tenía mi plan. Si en Bellavista [Callao] no me da[ba]n el pasaporte, tenía que ir al aeropuerto. (Usuario que acude a la obtención del pasaporte en el Centro MAC, en Lima, comunicación personal)

En tanto, con relación a Gob.pe como fuente de información, se observó que resuelve dos necesidades principales. Por una parte, brindar información para trámites *comunes*, y, por otra, también para trámites o servicios especializados, que pueden ser diferentes necesidades de una misma persona. En el primer caso, Gob.pe funge como proveedor de un espacio de claridad, donde se explica el paso a paso de forma sencilla. Sin embargo, para trámites especializados, se observa que la información no está del todo presente y/o actualizada. Asimismo, los usuarios manifiestan no hay una migración correcta entre las anteriores páginas de las entidades a Gob.pe, lo cual supone

²⁶ Las citas en esta sección son solo de entrevistados y entrevistadas en Lima y Piura, debido a que en la zona rural no se permitió la grabación de los audios. Para ello, se incluye narrativas de usuarios, no en formato de citas.

reprocesos y validaciones adicionales. Aquello ocasiona que, para ese tipo de búsquedas, la confianza en la página aún no termine de construirse.

Mejora mucho la información al ciudadano de a pie. Cualquier ciudadano que necesita conocer un trámite, conocer una información en particular, o de cualquier entidad, . . . pero si eres alguien más especializado y necesitas información más específica [no funciona]. La semana pasada me pasé una semana buscando el reglamento general y lo que no lograba encontrar, era si era la norma vigente... Y no sabes si es vigente, y en el buscador de normas no sale... (Usuario asiduo de Gob.pe, Abogado, Lima, comunicación personal)

Paso 3. Obtención de documentos: para realizar un trámite de este tipo, lo más común es que se soliciten el documento de identidad y el pago en el Banco de la Nación. Según el tipo de trámite, se pueden pedir otros papeles que el ciudadano deberá reunir con antelación. Además, si se ejecuta el trámite en línea o con un mecanismo presencial, estos se pueden solicitar en formato PDF o impresos.

En cuanto a los pagos, en general no hubo quejas según los montos desembolsados en ninguno de los casos, especialmente en zona urbana. Sin embargo, se observó que —se asume, en busca de evitar reprocesos—, los ciudadanos deben acercarse al Banco de la Nación con un número, según el trámite y la tasa a pagar. Se evidenció en el trabajo de campo que aún las personas están pagando por tasas equivocadas, y luego retornando a los puntos de atención. Aquello genera un doble costo.

Yo fui a hacer un pago al Banco de la Nación, el que según Gob.pe era el que tenía que hacer. Ahí salía que era el que tenía que hacer, pero al final no era. [Entrevistadora: ¿Por qué?] No sé, nunca supe. O sea, hice el pago, me hice el examen médico, fui al Ministerio de Transporte y me dijeron que no era y fui a hacer otro pago al Banco de la Nación”. (Usuario en Brevete, ruta tradicional, Piura, comunicación personal)

Otro caso relevante fue el de una observación en un MAC Express. En ese contexto, una señora mayor perdió su DNI, y debió ir a Pucará a sacarlo. Cabe señalar que ella cobra la pensión con ese DNI. Su hijo fue a realizar el pago al Banco de la Nación para poder obtener una copia; sin embargo, el pago no fue el correcto. En efecto, la usuaria perdió treinta soles, y debería ir a Jaén a

recuperarlos. Sin embargo, teniendo en cuenta que los pasajes de ida y vuelta valen cuarenta soles, decidió volver a iniciar el trámite en el MAC Express, y perder el dinero.

Bifurcación de la ruta: tras el surgimiento de la necesidad y la búsqueda de información, la ruta se bifurca en tres. Por un lado, quienes realizan sus trámites con operaciones 100 % virtuales; quienes los realizan con mecanismos mixtos; o quienes lo hacen de modo completamente presencial. Aquello está asociado a la disponibilidad del trámite, pero también a las características de cada persona. Por ejemplo, para poder pagar en línea, se requiere contar con una tarjeta de banco. En efecto, no tener una tarjeta puede significar que el usuario no desea bancarizarse, por decisión propia, o porque donde reside no cuenta con bancos disponibles para hacerlo.

En los casos de los trámites virtuales, todo el proceso de gestión se realiza en línea, incluidos los pagos en la plataforma de Págalo.pe, del Banco de la Nación. Asimismo, aquello compete a los antecedentes penales y judiciales, o a la apostilla de los títulos educativos. En el marco de esas rutas, la relación con el Estado es breve, y no se requiere visitar una entidad. Sin embargo, muchos de los trámites que emiten documentos tienen experiencias mixtas. De tal modo, se puede iniciar el trámite virtual, o hacer el pago en línea; con todo, se requiere ir a la entidad para obtener lo solicitado, debido a la necesidad de comprobar la identidad del solicitante. En ese contexto, a excepción del inicio virtual, la ruta mixta y presencial son similares en cuanto a la experiencia.

Desplazamiento y movilidad: en las rutas 100 % presenciales, los ciudadanos deben desplazarse a una entidad, luego de hacer la búsqueda de información. Ante la ruta tradicional, los usuarios de los Centros MAC rescatan positivamente el no tener que moverse entre entidades para obtener sus trámites. Lo así descrito supone un ahorro de tiempo y dinero. En ese marco, dichos usuarios también destacan la reducción de tiempo invertido, a comparación de la ruta tradicional, mientras que *en una sentada* pueden resolver sus trámites. Pese ello, no les gusta el tener que llegar temprano para poder ser atendidos, ni invertir largas horas de cola hasta que abra el Centro.

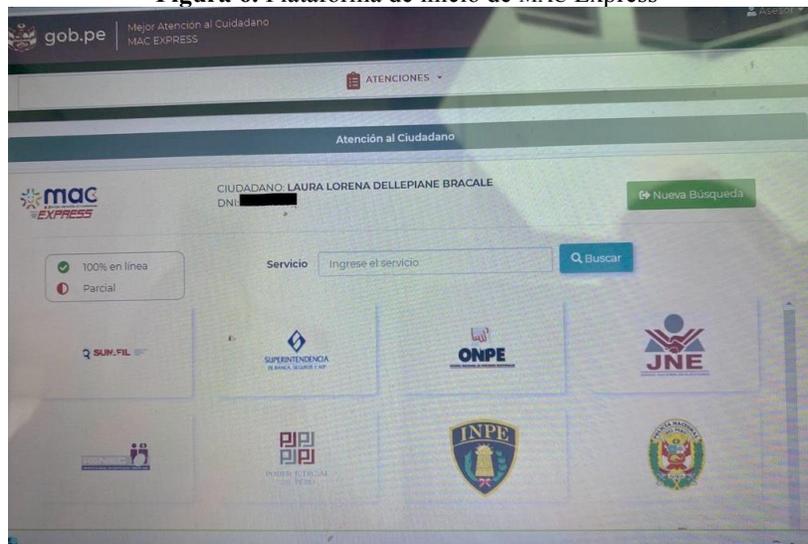
Me gusta porque es rápido. Como le digo, no es tanta cosa. Pero, a veces, uno demora; hace las colas, y como que fastidia a veces, si bien por calor, o [por el] frío. Pero dentro de lo normal [en tiempo], me parece lo más práctico. (Usuario en procura de la obtención de su partida de nacimiento, Centro MAC, Lima, comunicación personal)

En los MAC Express, el ahorro de tiempo y dinero sí es tangible. Antes de su inauguración, los ciudadanos de Pomahuaca debían trasladarse a la provincia de Jaén, a dos horas en auto. Aquello tenía un costo aproximado de veinticinco soles por tramo. Ellos iniciaban el trámite, esperaban un mes a que su DNI estuviera listo para recogerlo, y luego volvían por él. Aquello suponía ocho horas y cien soles de inversión solo en movilidad, además del tiempo de espera y otros gastos asociados, como bebidas o alimentación. Con todo, lo positivo del MAC Express es que les permite a los vecinos iniciar su trámite en la propia municipalidad, y luego gestionar su recolección en Jaén. Aunque aquello supone un ahorro del 50 % en el proceso, los ciudadanos recalcaron positivamente las campañas de DNI de la municipalidad en alianza con el Reniec. En tales casos, la inscripción y obtención de los documentos se hace en el mismo distrito.

Experiencia en local: en la zona urbana, la infraestructura y las amenidades del sitio hacen una diferencia importante. De tal modo, los usuarios de los MAC destacaron la disposición del espacio y la comodidad que brinda al contar con sillas, aire acondicionado y buena limpieza, a comparación de algunas otras entidades públicas. Además, señalaron la atención amable del personal del MAC, que le también ofrecía seguridad, al tratarse de personas con alta capacitación. En ese sentido, quienes no habían utilizado el MAC manifestaron que la atención en las otras entidades era un azar: “si tienes suerte, te toca un o una dependiente alegre” (Usuario, Centro MAC, Lima, comunicación personal). En el MAC Express, aquel no fue un punto cuyo abordaje fuera particular, ya que las gestiones de las personas no tardaban mucho. De tal modo, en la mayoría de los casos, hacían toda la gestión de pie, incluso madres con niños, a pesar de tener sillas para esperar.

Por otro lado, en los Centros MAC, los usuarios valoran la presencia de alguien en la puerta que pueda ordenar las filas, y que cuente con la información correcta. Aquello corresponde a algo que no sucede en todas las entidades nacionales. En estas rutas tradicionales, se valora al personal dedicado a la toma de fotos, o a quienes alquilan sillas fuera del local, al igual que a los informadores, que dan tranquilidad al momento de arribar a esos espacios. En todos los casos, el fin era asegurarse de no perder el tiempo.

Figura 6. Plataforma de inicio de MAC Express²⁷



Fuente: elaboración propia

Recolección o resolución: como ha sido mencionado con anterioridad en la ruta virtual, la recolección se da por medio de una descarga en internet. En el caso de la ruta mixta o presencial, el usuario siempre debe ir a una entidad. Por otra parte, en el Centro MAC se le permite al usuario obtener su trámite el mismo día y en una misma visita. A su vez, en la ruta tradicional el retorno puede ser de hasta una semana o más. Asimismo, en el caso del MAC Express, los usuarios deben trasladarse a recoger sus solicitudes a ciudades principales, lo cual puede darse hasta después de un mes de que haya iniciado el trámite.

Nuestro DNI ya no caduca. [Aquello es distinto a cuando sí caducaba, cuando] nosotros nos inscribíamos y teníamos que esperar un mes e ir a Jaén. Veinte soles de ida y veinte de vuelta, más tres a seis soles de mototaxi. Por ahí, hora y tres cuartos hasta allá. (Ciudadana, Pomahuaca, comunicación personal)

Por último, la satisfacción general con estas rutas está relacionada con lo sucedido en cada paso de la experiencia anteriormente mostrados. Lo llamativo en tal sentido es que los entrevistados llegan a hacer sus trámites con cierta resignación, reconociendo que son procesos engorrosos. En muchos casos, la comparación con experiencias pasadas los hace valorar las actuales, debido a los cambios de las rutas.

²⁷ Se pueden señalar algunas de las entidades asociadas: SUNAFIL, SBS, ONPE, JNE, RENIEC, PJ, INPE y PNP. Haciendo clic en ellas, aparecen los trámites habilitados por distrito.

Una vez tuve que ir a la Reniec con mis hijos, bajo el sol... Acá sí se puede estar con niños, por el aire acondicionado. Así se demoren, uno sí puede esperar. (Ciudadano con diligencia de renovación de DNI en el Centro MAC Piura, comunicación personal)

6.2. Las variables que cambian las experiencias

Las mejoras adelantadas por las iniciativas de innovación son tangibles en muchos aspectos de la experiencia. Sin embargo, están funcionando mejor para algunos ciudadanos que para otros. Si bien en todos los casos los procesos son mejor manejados que en la ruta tradicional, aún hay barreras de implementación. En ese contexto, la siguiente tabla resume el potencial de cada iniciativa, así como las barreras que había ante cada población:

Tabla 3. Usos y barreras por tipo de iniciativa

	Gob.pe	Centros MAC	MAC Express
Población objetivo	Personas conectadas	Cualquier ciudadano con necesidad de un trámite	Vecinos de distritos en Perú
Potencial de uso	Zonas urbanas Trámites sencillos	Trabajadores Trámites con hijos Zona urbana con alta concentración de personas	Población no conectada Zona rural
Población con barreras	Personas no conectadas Personas especializadas Ciudadanos de la tercera edad	Ciudadanos de la tercera edad	Ciudadanos que residen lejos Ciudadanos de la tercera edad

Fuente: elaboración propia

Al contemplar la tabla, se observa por ejemplo que, mientras Gob.pe solo atiende a la población conectada —lo cual potencia su usabilidad en zona urbana, debido a la conectividad del país—, los MAC Express encuentran un potencial de uso importante en la zona rural, precisamente debido a la baja conectividad en esas zonas. Por su parte, la ruta de los Centros MAC, la cual es beneficiosa para muchos, potencia su impacto en trabajadores. Aquello corresponde a que son quienes menos tiempo tienen para invertir, al igual que padres y madres con niños pequeños, debido a lo complejo que es hacer cualquier gestión acompañados de ellos. Incluso dentro del espectro de los trabajadores, se puede pensar en diferentes tipos de usuarios, de modo que pueden potenciar aún más el impacto del procedimiento. Por ejemplo, un dependiente con la posibilidad de pedir permiso para realizar sus trámites es diferente a un dependiente sin posibilidad de pedir permiso para asistir, o un independiente que vive del día a día. A su vez, lo mismo sucede con los padres y madres. La pregunta que emerge es si será lo mismo hacer un trámite para un bebé que lacta que para un niño de cinco años. De tal modo, esto demuestra que incluso adentro de las

poblaciones objetivos, hay matices en la experiencia; y que estos modifican el potencial impacto de las iniciativas.

Otro aspecto relevante que muestra la tabla es que ninguna de las iniciativas está atendiendo a la población de la tercera edad. Si bien hay esfuerzos importantes por solucionar sus problemas, tal como el no vencimiento del DNI, se evidencian aspectos los cuales no están siendo resueltos, y para los que la tecnología aún no encuentra soluciones, debido a la necesidad presencial anteriormente descrita. Por ejemplo, en una observación al Centro MAC, se pudo evidenciar cómo una pareja de adultos mayores esperó en un auto, hasta que el establecimiento abriera. En aquel momento, relevaron a su hijo o nieto, quien estaba haciendo la cola. Hoy en día, se sabe que la cola preferencial muchas veces es insuficiente.

Por último, la ruralidad y la situación de pobreza son variables claves que definen la experiencia de un ciudadano. Un gran ejemplo de ello es el cobro de la Pensión 65²⁸. Dicho cobro debe realizarse de forma presencial, junto con el DNI, para evitar suplantaciones de identidad y robos a beneficiarios. Sin embargo, conforme un beneficiario envejece, su capacidad de movilidad se reduce, de modo que debe enviar a algún familiar a hacer el cobro. En ese marco, obtener un notario para formalizar una carta poder, además del tiempo y dinero invertidos, constituyen aspectos cada vez más complejos en zonas rurales. Al final, aquella población en situación de pobreza extrema invierte más para adquirir el beneficio inicial que le correspondía por su propia situación, que lo recibido finalmente. En cierta manera, se forma así un círculo vicioso.

6.3. Economías emergentes en torno a los trámites

Un último acápite importante corresponde a la comprensión del comportamiento de las economías emergentes en torno a estas iniciativas. Algunas surgen como negocios que no compiten con la oferta del Estado. Tal fue el caso de Alejandro, quien inspiró Gob.pe, o Joaquina, la mujer que alquila bancos afuera de un Centro MAC para que los ciudadanos no esperen de pie, al mismo tiempo que ordena la cola antes de que el establecimiento abra. También cabe nombrar a los dueños de los comercios que toman fotografías, o quienes imprimen los formularios que uno no consideraba necesario llevar. Estas iniciativas son vistas entonces con ojos positivos o neutros por la ciudadanía, pues se contemplan como situaciones beneficiosas que les facilitan los procesos.

²⁸ *Pensión 65* es un programa nacional de asistencia a la tercera edad, focalizado en población en pobreza extrema.

Sin embargo, no siempre es así. Por ejemplo, el mercado del tramitador que logra *sacarle la vuelta* al sistema para conseguir citas antes o cortar la cola, pone en evidencia la incompetencia del Estado para atender y/o gestionar diferentes trámites. Así, se asocia con actos de corrupción. De tal modo, la economía de este tipo mella la relación del ciudadano con el Estado, dado que no se percibe como justa. Con todo, en muchos casos esta se valida como necesaria.

7. La perspectiva institucional con relación a la innovación pública

Como ha sido visto en la sección anterior, las iniciativas de innovación pública pueden mejorar considerablemente la experiencia de la ciudadanía. Sin embargo, muchas veces su implementación falla. De tal modo, lejos de hacer una crítica a una situación complicada, como fue el caso del propio aparato estatal, este capítulo busca explicar las barreras asociadas a ello, pero también sus potenciadores. En suma, lo comprendido en este capítulo compila las reflexiones de funcionarios y ex funcionarios de la Presidencia del Consejo de Ministros en torno al tópico descrito.

7.1. Las barreras que aún existen

En palabras de los funcionarios, la innovación pública es una forma de modernizar el Estado. Sin embargo, en este camino de modernización, hay diferentes obstáculos los cuales impiden que iniciativas como las descritas puedan seguir creciendo. Lo mismo sucede con el desarrollo de otras alternativas que abordan diferentes necesidades ciudadanas.

Una barrera en la que todos los entrevistados coincidieron fue la ausencia de un equipo que conoce metodologías de innovación pública. Sin embargo, lo mismo también se dio en torno a otros saberes asociados, como es el caso de diseñadores o científicos de datos. En ese escenario, el mercado privado de la innovación tiende a ofrecer altos sueldos y estabilidad a largo plazo para quienes tienen estos cotizados perfiles; salarios que muchas veces no corresponden a *lo esperado* en las instituciones públicas. Por ejemplo, los perfiles de innovación no cuentan necesariamente con maestría o especializaciones sino con portafolios. Aquello no se puede evidenciar en el marco del Estado como una experiencia educativa, lo cual da como resultado pagos reducidos. Y esto se deriva en equipos pequeños que deben abordar un gran número de tareas.

Deberían ser cincuenta personas [en el equipo] y son diez. Hay demasiada chamba, hay demasiadas cosas para hacer. Ahorita, hay 600 entidades que ya migraron a Gob.pe y hay otras 600 que están en proceso; o sea, tienes 1200 clientes. Debería ser una plataforma con

el equipo más grande de todo el Estado peruano, pero no hay. No hay plata. (Exfuncionaria de la PCM, comunicación personal)

En la innovación tenemos varios problemas. Un problema que yo encuentro grande es que es un sector de pocas personas que saben hacer esto, que además durante pandemia y post pandemia han crecido su valor en el mercado. Es un sector caro. Además, es un sector que rompe con los criterios típicos del sector público. Por ejemplo, un chico de veintitrés años puede estar ganando tres veces lo que gana un general. Entonces, a ver: pon un laboratorio de innovación en la Policía. (Exfuncionaria de la PCM, comunicación personal)

En el contexto de los equipos constituidos, otras dificultades se asocian con la expansión de las iniciativas. Con ello, se hace referencia a la normatividad inexistente, la falta de información para la toma de decisiones, y la renuencia al cambio. En primer lugar, la innovación pública requiere un marco legal para existir; algo que va en contra del propio principio de prueba y error, o de la libertad para la iteración de tal metodología. Cada cambio supone en ese sentido una revisión de la normativa, y su posible creación para el funcionamiento de los procesos. Aquello demora el tiempo de implementación, y genera barreras en la aplicación. En segundo lugar, el Estado no hace un seguimiento continuo a la satisfacción de los ciudadanos con sus entidades: desde el Gobierno central se hicieron dos mediciones, una en 2017 y otra en 2019; aunque al compararlas, no se observa un cambio significativo en los resultados entre los años. Además, tampoco evalúa las iniciativas de innovación y su impacto. Esto ocasiona que la replicabilidad de estas medidas no tenga sustento y, por ende, mella su posible expansión. Por último, el cambio se manifiesta como algo difícil de adoptar en el sector público. En suma, además de las explicaciones descritas en líneas anteriores, se percibe la necesidad continua de mantener el estatus quo, lo cual va atenta contra la innovación. Todo ello conduce así a que las iniciativas innovadoras se queden en fase piloto, y no puedan ser implementadas o escaladas.

Un último punto muy importante, especialmente en el Perú de los últimos años, es la ausencia de impulso político y las crisis que mellan la continuidad. En ese sentido, pocos funcionarios han instaurado la innovación como método en la agenda, y menos desde una posición de poder central como la de Fernando Zavala. Cabe señalar que, en procesos de innovación privada, resulta clave que el punto más alto de la cadena esté alineado. De lo contrario, el resto no continúa con lo previamente adelantado.

Hubo dos encuestas [de satisfacción ciudadana]. La primera, del 2017, y hay una segunda, creo que del 2019. La intención de las encuestas era que cada dos años [se] tuviera[n] encuestas, y que cada año, además, uno pudiera incluir un servicio nuevo. [...] Plata hay, pero a ver: convence a alguien de que saque el tema. Después [del 2019] vino el Niño, después vino el COVID... y para de contar [...]. Y es evidente con las marchas [que al Estado] no le importa lo que el ciudadano quiere. Nuestro Estado no se mira así, nuestro Estado se mira desde adentro hacia afuera. (Exfuncionaria de la PCM, comunicación personal)

7.2. Los habilitadores de la innovación pública

Por el otro lado de la acera, cabe aludir a las variables que hacen la innovación pública posible. Además de referirnos a las barreras en sentido positivo —como la normatividad vigente, los datos o los líderes políticos—, se notan otros aspectos claves a tomar en cuenta para continuar con el método descrito.

Un primer punto relevante son las experiencias de países vecinos, y de expertos en el tema. Al tomar como ejemplos a Reino Unido, Francia, Brasil o Colombia, Perú ha podido comprobar que determinadas iniciativas funcionan, por ejemplo, por medio de la implementación de los Centros MAC. Al adaptar lo implementado en dichos países, los funcionarios peruanos han continuado el crecimiento del mercado de la innovación. En segundo lugar, son relevantes las propias experiencias de las entidades centrales, como por ejemplo la digitalización del Reniec o de la SUNEDU, así como las máquinas de partidas de nacimiento, o la plataforma de Págalo.pe. Estas iniciativas han probado así su impacto, y han abierto la puerta a otras posibles decisiones de más compleja implementación.

En ese contexto, pese a las crisis políticas y la falta de continuidad, ciertos funcionarios rescataban determinados procesos. De tal modo, si algunas iniciativas de innovación han podido avanzar pese a la crisis, es porque aún no es un tema politizado. Sin embargo, este podría traer un rédito político. Aquello significa que no es algo por lo cual a nivel central lo político vaya a pelear por tener espacio. Sin embargo, a nivel local o regional, se trata de un proceso que puede traerles beneficios a las autoridades. Por último, y no menos importante, es el que la propia ciudadanía resulta siendo uno de los habilitadores más relevantes. Es ella quien le exige al Estado nuevas formas de atención, y, finalmente, es para quien se diseña.

Al principio sí me acuerdo, la primera vez [que hubo cambio de premier]. Es más, cuando salió PPK, y todos [nos preguntamos] ¿ahora qué va a pasar?, no pasó nada. Yo creo que ellos no saben que existimos. Están tan arriba que miran la página web, y ¿a quién le importa? Mejor, mejor que ni sepan que existe. No están al tanto, no es algo en lo que en lo que digan: “ah, yo tengo a tal persona que quiero poner a cargo”. (Exfuncionaria de la PCM, comunicación personal)

8. Conclusiones de la investigación

En este capítulo, se otorgan las conclusiones de los hallazgos descriptivos presentados anteriormente. Estos corresponden al resultado de analizar la convergencia dada entre la historia de la innovación pública, la voz de los usuarios y los testimonios de los funcionarios, junto con la inclusión y evaluación de los conceptos teóricos impartidos durante la Maestría de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes.

En ese marco, el alcance de las conclusiones está delimitado por cuanto atañe a Perú, un país centralizado y con mucha inequidad social entre las regiones. De tal modo, la profundización cualitativa de esta investigación permite entender desde la voz de los involucrados, lo que sucede con políticas de este tipo cuando son aplicadas al territorio local. Si bien aquella es una fortaleza importante que busca dar nuevas luces a la forma como la innovación pública es vista hoy en día, es clave destacar que lo encontrado no tiene una representatividad estadística, ni se da la identificación de un impacto causal. Por el contrario, con estos hallazgos se espera que los instrumentos de política a futuro puedan tomar mejores decisiones para garantizar un mejor impacto. Posteriormente, se buscará medir los resultados con los medios cuantitativos adecuados. Dichas recomendaciones se encuentran en el siguiente capítulo.

1. Entender las necesidades de los usuarios tiene un impacto importante, no solo en las rutas ciudadanas, sino también potencialmente en las estructuras sociales del país

Las necesidades ciudadanas siempre han existido. De tal modo, lo que esconden los trámites son los deseos de viajar, abrir una cuenta del banco, acceder a un programa social, o trabajar. Dichas necesidades motivan el inicio de los trámites, ya que estos no se dan solo por el gusto de hacerlo.

En ese contexto, la pregunta central de la investigación era comprender de qué manera el diseño centrado en la ciudadanía estaba o no cambiando la forma como las personas acceden a los

servicios. De tal modo, lo encontrado en el campo sugiere que las experiencias centradas en la ciudadanía, tales como los Centros MAC y los MAC Express, han logrado tener un impacto generalizado en toda la ciudadanía en la *ruta del trámite*. Aquello se ha evidenciado principalmente en ahorros notorios en asuntos de tiempo y dinero; y, en menor medida, en el *acceso* a servicios públicos. Asimismo, debido a la focalización de la muestra, se puede concluir que sí hay un impacto importante para la población económicamente vulnerable; aquellos para quienes el dinero supone importantes barreras al momento de iniciar los trámites. De hecho, se observa que el diseñar pensando desde el ciudadano es una forma importante para acercar el Estado, especialmente a poblaciones que antes tenían una dificultad de atención mayor.

En línea con lo anterior, es clave comprender lo que significa para un ciudadano el hecho de reducir sus gastos de tiempo y dinero, especialmente si está en situación de vulnerabilidad o potencial vulnerabilidad. Por ejemplo, el ahorro en tiempo y dinero para perfiles como los de madres, padres, población trabajadora o población vulnerable, no solo tiene impactos en el bolsillo, sino que imprime resultados sociales. De tal modo, para un trabajador informal en zona urbana cuyo ingreso depende del número de horas que invierte atendiendo al público, tardar una hora en el Centro MAC solucionando los procesos de documentos, en lugar de los cuatro de la ruta tradicional, no solo previene una mayor incidencia en la situación de vulnerabilidad. Al contrario, puede encontrar posteriormente incentivos para formalizarse, y obtener beneficios sociales, al sentir que la ruta es fácil de completar. Por otro lado, el hecho de que una madre en zona rural utilice el MAC Express, y ya no deba trasladarse con sus hijos a la zona urbana para obtener sus partidas, no solo reduce los egresos del presupuesto familiar. Además, permite invertir ese dinero en alimentación o educación para sus hijos, y minimiza los posibles efectos de la inseguridad de la movilidad conocida en dichas zonas. Incluso, la optimización de los procesos impacta de forma positiva en las horas que las mujeres le invierten al cuidado, dándoles más tiempo para realizar otras tareas del hogar, o propias. De tal modo, se evidencia que conocer la experiencia ciudadana no solo supone escenarios de ahorro de tiempo y dinero, sino que se aboca hacia la posibilidad de romper o perpetuar estructuras de inequidad en la población. En efecto, la expuesta es una forma importante de continuar cerrando las brechas ocasionadas por la centralización latente en un país como el Perú.

A pesar de lo positivo que es el proceso aquí expuesto, aún hay oportunidades de diseñar experiencias específicas para la tercera edad, o para sectores rurales alejados de centros poblados. Aunque el MAC Express reduce a la mitad los viajes que realizan dichos grupos, aún no se han reducido al máximo las brechas de acceso a los trámites. En ese sentido, una hipótesis es que el foco se sitúa en la reducción de tiempo y dinero, mas no en aspectos físicos, o en la propia oferta del entorno de estas poblaciones. Tal es el caso que atañe a la capacidad de movilizarse. Asimismo, en el Centro MAC, la fila de atención preferencial no atiende el problema que supone la barrera física, la necesidad de acercarse a un centro. Mientras tanto, la digitalización asume que dicha población entenderá el uso de los dispositivos, o tendrá redes de cuidado que gestionarán los procesos por ellos. Para la población rural, principalmente desconectada, no hay iniciativas *ad hoc*, a excepción de ciertas campañas de instituciones que son intermitentes. Este punto es importante, ya que se requiere que dicha población pueda por ejemplo acceder a programas sociales. Si el Estado invierte recursos en diseñar dichos programas, pero la población objetivo no cuenta con un documento de identidad, su implementación no funcionará.

2. Las iniciativas de innovación pública tienen más oportunidades al atender mercados no resueltos, pero es en ese contexto que encuentra más barreras para operar

La anterior conclusión abordó una premisa importante. Esta consiste en que las personas que requieren un trámite lo harán. De tal modo, algo importante que devela esta investigación es que el impacto de las iniciativas está correlacionado con el tipo de mercado donde operan: si esta necesidad es atendida o no. De tal modo, aquello refiere a que hay una proporcionalidad del impacto entre *innovaciones incrementales* e *innovaciones disruptivas*; es decir, innovaciones que abordan una necesidad que ya estaba siendo resuelta por otros actores, o innovaciones completamente nuevas.

Al analizar en primer lugar el caso de Gob.pe, se evidencia que las necesidades atendidas por la plataforma son dos importantes: la de la información y la de la seguridad. La investigación no pudo obtener cifras de cuántos peruanos utilizan o prefieren dicha plataforma. No obstante, lo que observó la investigación cualitativa es que, a pesar de que Gob.pe exista, las personas validan la información con familiares o amigos que ya hayan hecho el trámite, o bien lo hacen presencialmente, con personal de seguridad, u otros usuarios situados en la fila. De tal modo, si bien Gob.pe actualmente les ayuda a las personas a tener una orientación inicial, su impacto no se

percibe completamente. A su vez, aquello obedece a que antes ya había otros actores que lo resolvían, y a que las personas aún requieren otros puntos de información.

En el caso de los Centros MAC, la necesidad que resuelven es la falta de tiempo y dinero, a la vez que otorgan empatía en la atención. El Centro MAC opera entonces en el mercado de la atención; un mercado que previamente estaba copado por las rutas de atención tradicionales de las instituciones, las cuales ahora operan en estos centros. Lo anterior evidencia que incluso antes las personas podían acceder a los servicios públicos, dado que la ruta ya existía. Como fue comentado en la anterior conclusión, los Centros MAC impactaron la ruta ciudadana, y tienen consecuencias sociales importantes, particularmente en cuanto al acceso a servicios; sin embargo, se evidencia que el impacto es potencialmente más alto para ciertos grupos poblacionales que para otros.

Por último, los Centros MAC Express también operan en el mercado de la atención. Estos ejercen funciones tanto en zona urbana como rural. Sin embargo, al referirnos a esta última, vemos que se trata un mercado previamente desatendido; en especial, el aspecto de contar con un punto bancario. Aquello significa que el impacto de una iniciativa como esa en zona rural, particularmente en cuanto atañe al acceso de servicios públicos, es potencialmente alto.

Tabla 4. Resumen de mercados que atienden las necesidades en materia de innovación

	Mercado en el que opera	Mercado existente	Impacto en el acceso a servicios
Gob.pe	Información	Sí	Bajo
Centro MAC	Atención y resolución de trámites	Sí	Medio
MAC Express Urbano	Atención y resolución de trámites	Sí	Medio
MAC Express Rural	Atención y resolución de trámites	No	Alto

Fuente: elaboración propia

A pesar de lo anterior, el alto costo de iniciativas de innovación, la percepción de impacto potencial y la burocracia o normativa inexistentes, juegan en contra del desarrollo de la innovación pública, particularmente en contraposición con otras iniciativas de gobierno. Asimismo, el reconocimiento de necesidades de la población en torno a los trámites es un hecho. Sin embargo, debido a que los mercados ya existen, la urgencia política por atender las necesidades descritas puede no existir. En ese sentido, a diferencia de otras políticas públicas más *altruistas*²⁹ del Estado,

²⁹ Con ello, no se invisibiliza el ejercicio de costo-beneficio, pero sí se hace referencia a políticas que sopesan el impacto en las necesidades básicas.

las iniciativas de innovación no se ven como líneas de impacto social (pese a lo mostrado en la conclusión 1).

3. Las iniciativas de innovación pública son sostenibles mientras que generen un ecosistema rentable

Para lograr la replicabilidad de las iniciativas de innovación pública en la actualidad, es necesario encontrar ecosistemas que validen su permanencia, principalmente en el marco económico. Del mismo modo que los Centros MAC y los MAC Express, para mantener la creación y sostenimiento de estas iniciativas, se debe contar con un modelo económico disponible para todos los actores de la cadena. A su vez, estos permitirán luego validar la creación de regulaciones o normativas que abran las puertas a su mantenimiento.

Además de lo anterior, la rentabilidad y la sostenibilidad de las iniciativas también deben contar con un enfoque político. Con relación a los mandos altos, *pasar por debajo del radar* cuando los líderes no saben de innovación, es algo beneficioso para ella, a pesar de que es potencialmente más exitosa cuando cuenta con líderes que la promueven. Sin embargo, a pesar de quien se encuentre en el gobierno central, se observa una oportunidad de trabajo con otros actores políticos locales, como alcaldes o gobernadores. De tal modo, ellos pueden encontrar en las iniciativas de innovación, formas importantes de consolidar una relación positiva con sus ciudadanos. Si dichos actores entienden las necesidades y el potencial impacto de abordar dichas iniciativas, y ven que incorporarlas como parte de sus gestiones puede ser beneficioso para todos, los incentivos que tienen para asumirlas son altos. Lo anterior significa que, dentro del ecosistema sostenible de la innovación, no solo se debe ver a los ciudadanos como beneficiarios, sino a todos los actores de la cadena.

4. Los trámites en línea pueden ser el futuro, pero son no necesariamente el presente

La digitalización y los trámites en línea son completamente diferentes. De tal modo, la digitalización corresponde al método de transformar procesos físicos en virtuales, permitiendo que diferentes personas puedan acceder a ellos desde cualquier lugar. En ese sentido prueba tener impactos importantes. Dicha digitalización ha habilitado las posibilidades de que las atenciones fueran cada vez más rápidas, que las personas pudieran ser atendidas de maneras más sencillas, y a que los procesos sean escalables y replicables. Asimismo, la digitalización beneficia a todos,

pero no es sinónimo de migrar toda la atención en línea. Hacer de los trámites procesos en línea significa poder acceder, gestionar y obtener la resolución del proceso vía internet. Para ello, es crucial que quienes lo utilizan cuenten con algún dispositivo conectado, pero también con la comprensión del proceso.

Un lector que alguna vez haya pasado por la experiencia de asumir que todas las tiendas tendrán un punto de pago con tarjeta o una billetera digital, solo para ver que no es el caso, habrá pasado por un ejemplo claro de tal problema. Más que reducir brechas digitales y de conectividad —que constituyen un reto enorme en sí mismo—, hay otras barreras por las cuales las personas no desean o pueden utilizar servicios de esa forma: falta de bancarización —solo la mitad de Perú está bancarizada (*La República*, 2022)—, o la misma búsqueda de información y orientación en el sitio. Si bien el COVID demostró la necesidad de ofrecer una atención digitalizada para el grueso de la población, también evidenció las brechas en grupos humanos que no contaban con dichos beneficios, como la tercera edad o la zona rural.

5. La novedad de la innovación puede ser efímera

Desde la perspectiva de los funcionarios, la innovación pública es aún un tema nuevo en el Perú. Para este, aún hacen falta expertos que permitan su desarrollo a cabalidad. Sin embargo, todavía no hay una definición única de esta, ni se ha establecido como metodología de mejora continua de procesos, de ambiente de aprendizaje e iteración, y de creación de redes intersectoriales. Consecuentemente, debido a mejoras incrementales independientes que han ejecutado instituciones como el Reniec o el Banco de la Nación, la ciudadanía ha empezado a comparar los servicios brindados por cada una de esas instituciones, generando expectativas importantes.

Desde la perspectiva de la ciudadanía, los trámites constituyen una barrera para satisfacer sus necesidades. Por consiguiente, si pudiera evadirlos, lo haría. En otras palabras, hay más incentivos para no realizar los trámites, que para realmente completarlos. Por ello, el ciudadano o ciudadana espera que las instituciones los ayuden a resolverlos de la mejor manera; de forma más rápida, y a menor costo. En ese marco, una de las preguntas que surge de la investigación es: ¿qué pasará cuando se innove en las rutas ciudadanas, y se reduzcan de modo óptimo el tiempo y el dinero dedicados a ellas? ¿Cómo logrará la innovación mantenerse vigente en un mundo cada vez más cambiante y exigente? Debido a que uno de los principios de la innovación consiste en partir de las necesidades de los usuarios, se originan dudas como estas. Aquello corresponde a una

hipótesis relevante en el contexto es que cada vez será más difícil *sorprender* a la población, al mismo tiempo que sus expectativas sean cada vez mayores. Aunada a ello, la tendencia en aumento de la necesidad de rapidez de información puede poner en aprietos al Estado.

9. Recomendaciones de política pública

Con base en las conclusiones de esta investigación, se presentan a continuación diferentes recomendaciones dirigidas hacia los equipos que trabajan en la innovación pública. El análisis ha tenido como objeto lo nacional, pero también lo local. En consecuencia, se presentan recomendaciones tanto para la Política de Modernización de la Gestión Pública del Perú al 2030, como para las propias iniciativas de innovación pública estudiadas. Además, se incluye un apartado dirigido a las personas que quieran empezar a implementar iniciativas similares. Dichas recomendaciones se presentan en dos niveles de complejidad: algunas para evaluar los procesos, y otras a modo de implementación rápida.

9.1. Recomendaciones para la Política de Modernización de la Gestión Pública del Perú al 2030

La Política de Modernización de la Gestión Pública al 2030 afirma que “al 2030 contaremos con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados” (PCM, 2022, p. 6). En ese marco, es la propia política la que “constituye el principal instrumento orientador que guiará el proceso de modernización de la gestión pública” (PCM, 2022, p. 7). De tal modo, se busca recoger las buenas prácticas de los últimos años. En línea con ello, la política planteó once alternativas de solución encaminadas a lograr dicho objetivo, aunque aún no se cuenta con las herramientas idóneas para realizar el análisis de costos y beneficios de estas. Aquello obedece a la ausencia de la información pertinente. Con base en lo hallado en campo, se establecen entonces algunas recomendaciones para aportar a esa política, y a sus soluciones.

En primer lugar, se recomienda que la política asuma la innovación pública como un método de trabajo integral organizado entre todas las entidades públicas, y el diseño centrado en la ciudadanía como un enfoque. Eso no significa el desarrollo de iniciativas de innovación en todas las entidades, pero sí el de un hilo conductor coherente entre ellas. De tal modo, aunque la política sí se aboca hacia entornos de aprendizaje, de trabajo interconectado y de crecimiento conjunto, se debe tener en cuenta además el volumen de información y de lineamientos establecido en ella. En

consecuencia, podría ser más digerible para las instituciones entender las motivaciones tras ellos y cómo hacerlo, para una apropiación más simple de los procesos. En consecuencia, aquello habilita el pensamiento sistémico, pero también otorga rutas de acción claras y lineales, las cuales les permiten entender por dónde empezar, a las instituciones más alejadas de la innovación.

En segundo lugar, se recomienda agregar una nueva solución para el análisis de costos y beneficios. Aquello corresponde a la construcción de una única ruta ciudadana, con identificación de todos los servicios y trámites que puede hacer un peruano desde su nacimiento hasta su fallecimiento. De tal modo, construir dicha ruta podría habilitar como beneficios el aprendizaje compartido, al mismo tiempo que lleva a las instituciones a trabajar en conjunto, nivelando la calidad de la atención de todas. Asimismo, la premisa de esta solución es que todas las instituciones atienden los mismos clientes, aunque pueden tener focos diferenciales. A su vez, eso también facilitaría el entendimiento con la ciudadanía como un proceso de interseccionalidad constante, a la vez que se asegura que todos se enfoquen en lo suyo. Sin embargo, no se puede dejar por fuera a ninguna población. Utilizar esta solución también permitiría entonces que, en el marco del intercambio de aprendizaje de las necesidades, estas se dejen de entender superficialmente; aquello que se da, por ejemplo, cuando se asume que optimizar los trámites *solo* mejora la experiencia relativa al tiempo y el dinero. Por el contrario, realmente se busca profundizar, y obrar con una justificación en el proceder.

En tercer lugar, se recomienda continuar impulsando el desarrollo de innovaciones tecnológicas y de soluciones digitales (PCM, 2022, p. 91). Asimismo, se busca entender que más soluciones digitales no necesariamente otorgan un mayor acceso a los servicios. De tal modo, se sugiere continuar trabajando en iniciativas presenciales, especialmente para la tercera edad y la población rural, siendo estas las olvidadas de las mejoras estatales.

En cuarto lugar, se incentiva la construcción de línea de base. Sin embargo, se recomienda no esperar al 2025 para empezar a medir el impacto cuantificable de las iniciativas centrales orientadas hacia el ciudadano, tales como Gob.pe, los Centros MAC o MAC Express. En tanto, la medición del impacto no causal se puede apoyar en mecanismos de seguimiento que ya existan — como la ENAHO, u otras encuestas nacionales—, o en la creación de nuevas encuestas recurrentes de uso y acceso. En ellas, se deben contemplar, no solo impactos en tiempo y dinero, sino en otros aspectos sociales que son consecuencia de la presencia de tales fondos. Además, se debe indagar

en torno a la construcción de confianza de la ciudadanía, y su correlación con los trámites. Aquello se da en tanto que la misma política afirma que “uno de los factores que ejercen mayor impacto en los niveles de confianza de las personas en las instituciones públicas es la calidad de los bienes, servicios y regulaciones” (p. 92). De tal modo, contar con información central sobre la situación de los trámites y no desagregarlos a nivel de la institución, permite que sea la propia PCM dueña de la información la que pueda hacerle el seguimiento al avance del proceso.

Como último punto, se observa que los indicadores establecidos para medir los avances de la política no son pertinentes con base en los objetivos de la política. Por ejemplo, aunque se define la importancia de orientar los servicios ciudadanos, solo uno de los nueve objetivos mide la percepción ciudadana, y solo se enmarcan en principios de gobierno abierto. En ese sentido, es crucial que el avance de esa política ponga más importancia en la perspectiva de la población, de modo que esa sea la que define el avance en muchos de los objetivos. De tal modo, objetivos relevantes a incluir pueden ser los indicadores de satisfacción ciudadana con entidades, así como el porcentaje de uso del dinero en trámites anuales vs. el gasto en canasta básica.

9.1.1. Recomendaciones para las iniciativas de innovación pública estudiadas

Aunque el foco de la tesis expuesta fue brindar recomendaciones de política pública, el análisis también permitió delinear recomendaciones para las propias iniciativas de innovación pública. De tal modo, a continuación, se presenta un diagnóstico breve de los espacios en donde Gob.pe, los Centros MAC y el MAC Express podría continuar trabajando.

En ese contexto, Gob.pe tiene actualmente tres retos importantes. En primer lugar, este aún no se constituye como el lugar de información por excelencia, dado que las personas aún necesitan validación de terceros. Además, la fusión de las diferentes plataformas previamente existentes mella la confianza en la iniciativa, dado que los usuarios no encuentran lo que antes era fácil de localizar para ellos. En tercer lugar, la ausencia de equipo disponible para la incorporación y el tratamiento de tantos clientes resulta en complicaciones. Al no poder contar con un mayor equipo, debido a la crisis política y el freno de contrataciones actual, es importante que Gob.pe pueda retrasar ciertas incorporaciones a la página. De tal modo, cuida de no destruir la confianza que ya se ha venido construyendo, la cual le permite además hacerse un espacio válido de información.

A su vez, el Centro MAC ha demostrado arrojar impactos positivos en términos de tiempo y dinero. Asimismo, ha buscado obtener una calificación positiva de satisfacción, de modo uno de sus principales beneficios para la ciudadanía es la rapidez de atención. Además, durante la observación se encontraron algunas recomendaciones que podrían seguir teniendo impacto. Asimismo, en cuanto corresponde a lo menos complejo de implementar, dos puntos importantes están asociados a la información que recibe el usuario en el punto. Primero, cuando un ciudadano llega al Centro MAC —especialmente aquellos que no se localizan en centros comerciales—, depende tanto de los informantes como de los vendedores informales para ubicarse en la cola, lo que los predispone al error. De tal modo, tener mecanismos para lograr un mejor orden en la espera, podría mejorar toda la experiencia. En segundo lugar, las personas en el punto no entendieron por qué había tantas personas disponibles para dar atención, pero no atendían las casillas de los Centros. Aquello obedece a que el Centro está ordenado por instituciones, y no por perfiles integrales de atención. En ese contexto, para no generar confusión —y tampoco tener la necesidad de modificar la normativa—, los números en los puntos pueden ir acompañados de la institución que atienden, de modo que no se crea la sensación de *desatención*. Por otro lado, algo común en los Centros MAC que no se ubican en centros comerciales es la ausencia de seguridad en sus exteriores. Debido a que las personas acuden en horas tempranas de la mañana, se exponen a posibles robos. De tal modo, eso mella la experiencia. Así pues, una recomendación válida podría ser abrir los Centros más temprano, para ofrecer una espera segura, a la vez que además se atiende a la tercera edad y población vulnerable.

Por último, los MAC Express funcionan de modo oportuno en zona rural principalmente. Si bien estos constituyen una mejora importante a la situación previa, aún les falta un camino importante para ser aliados de la población, de modo que le ayuden a completar sus trámites. En ese sentido, una forma de hacer aquello es implementar campañas de envío hacia las municipalidades, como lo hacen los Reniec de Lima y Arequipa, hacia sus oficinas descentralizadas. En ese sentido, es importante que dicho proceso no sea intermitente. Sin embargo, hay momentos por los que se podría empezar; por ejemplo, a inicio de año, como un esquema que responda a la campaña escolar, para la inscripción de niños al colegio.

Tabla 5. Beneficios y oportunidades de cada iniciativa evaluada

Iniciativa	Gob.pe	Centro MAC	MAC Express
Principal beneficio	Sencillez	Rapidez	Seguridad
Trabaja principalmente en	La confianza	Experiencia fuera del Centro MAC y orientación	Servicio integral (por ejemplo, campañas de devolución de trámites/documentos)

Fuente: elaboración propia

9.1.2. Otras recomendaciones para quienes deseen implementar o continuar implementando iniciativas de innovación pública en Perú

En primer lugar, a quienes desean implementar iniciativas de innovación pública, se les sugiere un primer acercamiento a entidades públicas que vengán desarrollándolas, tales como la Secretaría de Gestión Pública o la Secretaría de Transformación Digital, de la Presidencia de Consejo de Ministros. En ese sentido, ambas están trabajando activamente en aras de continuar transformando los servicios públicos, de modo que en cualquiera de ellas se encontrará información de cómo avanzar. En paralelo, se recomienda diagnosticar la facilidad de los equipos a cargo para el cambio, así como el manejo de las expectativas, especialmente de la incertidumbre, como puntos importantes a trabajar en cualquier experiencia de innovación. Dotar al equipo de herramientas para manejar esas situaciones es clave para dichos procesos. Por último, y como punto más importante antes de iniciar, se recomienda realmente investigar las necesidades de los y las ciudadanas de la región o localidad a trabajar. En ese sentido, se prioriza el inicio sobre aquellos aspectos más urgentes, y cuyo cambio podría acarrear más impacto.

Asimismo, a quienes trabajan en el rubro se les recomienda alejarse de los arquetipos; algo que la innovación tiende a construir. Dichos arquetipos representan a usuarios, con base en sus preferencias y motivaciones, a la vez que construyen características únicas que permiten exagerar al máximo dichas características, y dar lugar a estereotipos. En ese sentido, esta tesis partió de la base de la importancia del arquetipo. Sin embargo, luego de ir al campo, se recomienda dejar de lado esos modelos, y construir desde la interseccionalidad; o en todo caso, recordar que la interseccionalidad existe. De tal modo, la complejidad humana debería alejarnos más de los arquetipos, para conducirnos a encontrar más necesidades entrecruzadas.

Por otro lado, se recomienda que también se piensen los espacios de innovación de una forma diferente. Por ejemplo, buscar contar en primer lugar con expertos metodológicos para el desarrollo de cualquiera iniciativa, más que expertos temáticos. Dichos expertos metodológicos

tienen la capacidad de abordar diferentes temáticas. De tal modo, robustecer un equipo central de innovación que pueda afrontar diferentes retos, puede impulsar nuevas iniciativas, tal como lo hizo Lab51 en su momento. Según cada una de ellas, se puede incluir momentáneamente a expertos temáticos en el equipo.

Además, se recomienda el desarrollo de iniciativas públicas en ecosistemas rentables, mediante la búsqueda de posibles oportunidades con otros sectores. Tales son los casos del sector privado o las multilaterales. En ese sentido, la sostenibilidad de los productos de innovación puede lograr su escalabilidad. Dichos ecosistemas incluso pueden incorporar economías emergentes que atienden las mismas necesidades que buscamos resolver. De tal modo, se genera una red de innovación pública —que, de hecho, ya viene desarrollando la Secretaría de Gobierno Digital— la cual acerca el Estado también al empresariado. Con ello se alude ante todo a aquellas empresas que desean impactar al país.

Como último punto, el cual es tal vez el más importante, se recomienda la continua documentación de aprendizajes y experiencias en este sector. Aquello obedece a que es uno de los más incipientes en producción de literatura. Aquello permitirá la replicabilidad de iniciativas, al mismo tiempo que habilita la cocreación, la focalización de recursos y el aprendizaje conjunto.

Con las anteriores recomendaciones, se espera que esta tesis le aporte al crecimiento de la innovación pública en Perú. Pero se espera que dé lugar principalmente a mostrar la importancia de conocer la experiencia ciudadana en cualquiera de las tareas que un funcionario asume. Partir de las necesidades ciudadanas, pensando en cómo generar valor por medio del cambio, valiéndose de redes de cooperación, puede no solo impactar en los trámites y en su gestión, sino en cualquier otra política pública que desarrolle el Estado. Como fin último, el objetivo siempre será mejorar la calidad de vida de las personas, partiendo por realmente entender la realidad en la que están viviendo.

Referencias

- Acevedo, S., & Dasen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión: La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Araújo Souza Quirino, L. M. (10-13 de noviembre, 2015). *La experiencia exitosa de los centros de atención al ciudadano en Brasil* [Ponencia]. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3FF725AE3EA2C8750525802F0073FA34/\\$FILE/arasouqui.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/3FF725AE3EA2C8750525802F0073FA34/$FILE/arasouqui.pdf)
- Asociación Peruana de Empresas de Inteligencia de Mercados. (2021). *Niveles Socioeconómicos 2021*. APEIM. <http://apeim.com.pe/wp-content/uploads/2021/10/niveles-socioeconomicos-apeim-v2-2021.pdf>
- Awid. (Agosto, 2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de las mujeres y cambio económico. N.º 9*. Awid. https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/nterseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf
- Bernal, R., & Peña, X. (2011). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Universidad de los Andes.
- Brown, T., & Katz, B. (2019). *Change by design: How design thinking transforms organizations and inspires innovation*. Harper Business.
- Castagnola, A. (2020). *Un LAB en constante evolución: la experiencia del Laboratorio de Innovación en Gobierno Digital de Uruguay*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Constain, S. (s.f.). *Innovando con datos abiertos en la lucha contra la corrupción en las Américas*. Acis. <https://acis.org.co/portal/content/NoticiasDelSector/hay-que-tener-datos-abiertos-de-calidad-comprobables-accesibles-e-interoperables-dijo>
- Corporación Latinobarómetro. (2017). *Latinobarómetro*. Corporación Latinobarómetro.
- Datum Internacional. (2019). *Índice de la satisfacción de la calidad de la atención*. Datum Internacional.

- Defensoría del Pueblo. (2020). *Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la covid 19: dificultades y recomendaciones* (Serie de Informes Especiales N° 025-2020-DP). Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Serie-Informes-Especiales-N°-25-2020-DP-Entrega-de-bonos-a-hogares-en-el-contexto-de-la-emergencia-por-la-COVID-19.pdf>
- Dudley, E., Lin, D., Mancini, M., & NG, J. (2015). *Implementing a citizen-centric approach to delivering government services*. McKinsey. <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/implementing-a-citizen-centric-approach-to>
- Eggers, W., Boyd, J., Knight, J., Cooper, S., & Kishnani, P. (2022). *Delivering services with a citizen-centric government approach*. Deloitte Insights. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/citizen-centric-government.html>
- El Peruano. (Marzo 23, 2018). Decreto Supremo N.º 033-2018-PCM. Decreto Supremo que crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano y establecen disposiciones adicionales para el desarrollo del Gobierno Digital. *El Peruano*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2791458/Decreto%20Supremo%20N%C2%BA%20033-2018-PCM.pdf?v=1643385504>
- European Commission. (2013). *Powering European Public Sector Innovation: Towards a New Architecture. Report of the Expert Group on Public Sector Innovation*. Directorate - General for Research and Innovation, Innovation Union.
- Fischer, L., & Espejo, J. (2011). *Mercadotecnia*. McGraw Hill.
- Gob.pe. (2020). *Disponibilidad de camas de hospitalización y UCI a nivel nacional*. Gob.pe. <https://www.gob.pe/institucion/minsa/informes-publicaciones/483027-disponibilidad-de-camas-de-hospitalizacion-y-uci-a-nivel-nacional>
- Gob.pe. (2022). *Territorios Digitales confiables de la PCM recibió mención especial 2022 en datos abiertos*. Gob.pe. <https://www.Gob.pe/institucion/pcm/noticias/669187-territorios-digitales-confiables-de-la-pcm-recibio-mencion-especial-excelgob-2022-en-datos-abiertos>

- González Vélez, C., & García González, D. (2019). El recurso del consumidor. La puesta en valor de la etnografía del consumo en la investigación de mercados. *Revista Uruguaya de Antropología y Etnografía*, IV(2), 73-84. <https://doi.org/10.29112/ruae.v4.n2.4>
- Greenway, A. (2019). *The Citizen-Centric Government: Creating delightful customer experiences for citizens around life-events*. BCG. <https://public.digital/2019/12/05/the-citizen-centric-government-creating-delightful-customer-experiences-for-citizens-around-life-events>
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Editorial Norma.
- IDEOU. (Agosto, 2022). *What is design thinking?* IDEOU. <https://www.ideo.com/blogs/inspiration/what-is-design-thinking>
- iLab. (2019). *Diferencia entre crear e innovar*. iLab. <https://ilab.net/diferencia-entre-crear-e-innovar/>
- Instituto Nacional de Informática y Estadística. (2021). *Perú: Producto Bruto Interno por Años, según departamentos 2007 – 2021*. INEI. <https://m.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>
- Instituto Nacional de Informática y Estadística. (2022). El 72,5 % de la población de 6 y más años de edad del país accedió a Internet en el primer trimestre de 2022. INEI. <https://m.inei.Gob.pe/prensa/noticias/el-725-de-la-poblacion-de-6-y-mas-anos-de-edad-del-pais-accedio-a-internet-en-el-primer-trimestre-de-2022-13767/>
- Instituto Nacional de Informática y Estadística. (s.f.). La población de Lima supera los nueve millones y medio de habitantes. INEI. [https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/la-poblacion-de-lima-supera-los-nueve-millones-y-medio-de-habitantes-12031/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Estadística,del%20Perú%20\(32%20625%20948](https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/la-poblacion-de-lima-supera-los-nueve-millones-y-medio-de-habitantes-12031/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20Estadística,del%20Perú%20(32%20625%20948)
- Ipsos Perú. (2017). *Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana 2017*. Presidencia de Consejo de Ministros. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3165679/Encuesta%20Nacional%20de%20Satisfaccio%CC%81n%20Ciudadana%202017.pdf.pdf?v=1666800367>

- Laboratorio de Gobierno. (2022). Consultoría Ágil. *Lab.go.cl*. <https://www.lab.gob.cl/consultoria-agil>
- Lewrick, M., Link, P., Leifer, L., & Langensand, N. (2018). *The Design Thinking Playbook: Mindful Digital Transformation of Teams, Products, Services, Businesses and Ecosystems*. Wiley.
- Liedtka, J. (Octubre 26, 2022). *Why design thinking works*. hbr.org. <https://hbr.org/2018/09/why-design-thinking-works>
- Main, M. (2019). Human-centered citizen journeys are changing government for the better. *LinkedIn*. <https://www.linkedin.com/pulse/human-centred-citizen-journeys-changing-government-better-milly-main>
- Malinowski, B. (1922/1973). *Los argonautas del Pacífico occidental*. Planeta.
- Mankiw. (2012). *Principios de economía*. CLEA.
- Mead, M. (1928/2001). *Coming of Age in Samoa: A Psychological Study of Primitive Youth for Western Civilisation*. Perennial Classics.
- Medina Salgado, C., & Espinosa Espíndola, M. (1996). *El aprendizaje organizacional: el estado del arte hacia el tercer milenio*. UAM.
- Meyrick. (2016). Exactly what is innovative about the word ‘innovation’? *The Conversation*. <https://theconversation.com/exactly-what-is-innovative-about-the-word-innovation-58720>
- Ministerio de Salud. (2011). *Compendio de Normativa Ética para uso por los Comités de Ética en Investigación*. Ministerio de Salud. <http://bvs.minsa.Gob.pe/local/MINSA/2973.pdf>
- OECD. (2014). *Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact. Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation Background Paper*. OECD Conference Paris.
- QuIP. (s.f.). *Qualitative Impact Assessment Protocol*. Oxford. <https://golab.bsg.ox.ac.uk/toolkit/wayfinder-assessment-resources/INDIGO-ARES-0076/>
- Piura en la Noticia. (Septiembre 16, 2021). MAC lanzará piloto para trámites en el sector transporte. *Piura en la Noticia*.

https://www.facebook.com/piuraenlanoticia/photos/a.953913241325313/4214740805242524/?type=3&locale=ms_MY

Prause, J. (s.f.). Digitización vs. digitalización. *SAP.com*.
<https://www.sap.com/latinamerica/products/erp/digitization-vs-digitalization.html>

Presidencia de la República del Perú. (2002). Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Presidencia del Consejo de Ministros. (Julio 14, 2007). 349010. *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros*.
https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/D%C3%ADa-Desastres-PLAN_183_2013_DS-063-2007-PCM.pdf

Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Presidencia del Consejo de Ministros.

Presidencia del Consejo de Ministros. (Febrero 9, 2014). Presidencia del Consejo de Ministros inauguraré tercer centro de Mejor Atención al Ciudadano en Ventanilla. *Presidencia del Consejo de Ministros*. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/11444-presidencia-del-consejo-de-ministros-inaugurara-tercer-centro-de-mejor-atencion-al-ciudadano-en-ventanilla>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). *Encuesta de Satisfacción Ciudadana*. Presidencia del Consejo de Ministros.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2019). *Manual para la Implementación de la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público*. Presidencia del Consejo de Ministros.

Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Rutas Ciudadanas*. Presidencia del Consejo de Ministros.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2076091/RUTAS%20CIUDADANAS.pdf?v=1628719491>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. Presidencia del Consejo de Ministros.

- Proética. (2017). *Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción*. Proética.
- Raffo, D. (Abril 4, 2018). *Un decreto en lenguaje ciudadano*. medium.com. <https://medium.com/gob-pe/un-decreto-en-lenguaje-ciudadano-9b317fea397d>
- Ramires, A. (Abril 4, 2022). ROI, el principal propósito de la digitalización. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/red-forbes-roi-el-principal-proposito-de-la-digitalizacion/>
- Reniec Perú. (Agosto 8, 2017). Seminario Internacional de Identificación y Transformación Digital. Daniela Raffo, de la Unidad de Innovación de la PCM. Reniec Perú [Entrada]. Facebook. <https://www.facebook.com/RENIECPERU/videos/daniela-raffo-de-la-unidad-de-innovaci%C3%B3n-de-la-pcm/1512786195444308/>
- República del Perú. (2019). Aprueba el reglamento del decreto legislativo N1211, decreto legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento de implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos. *Decreto Supremo N 090-2019-PCM*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/312207/D.S_N_090-2019-PCM.pdf?v=1557182914
- Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2018). *El fin del trámite eterno: ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roseth, B., Reyes, A., & Santiso, C. (2021). *Servicios públicos y Gobierno Digital durante la Pandemia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- RyC Consulting - Escuela de Gobierno y Gestión Pública. (Diciembre 1, 2016). *Últimas actualizaciones en el gobierno. Medidas de Simplificación Administrativa*. RyC Consulting - Escuela de Gobierno y Gestión Pública [Entrada]. Facebook. <https://www.facebook.com/riconsultingperu/videos/1332445023485808/>
- Tiempo, E. (Septiembre 27, 2003). Supercade llega en diciembre. *El Tiempo*.
- Vatsyayan, U. (2017). Importance of ‘citizen journey mapping’ for effective government service delivery. LinkedIn. <https://www.linkedin.com/pulse/importance-citizen-journey-mapping-effective-service-utsav-vatsyayan>

Zavala, F. (Agosto 18, 2016). “Una sola República, firme y feliz por la unión”. Exposición del Presidente de Consejo de Ministros Fernando Zavala Lombardi ante el Congreso de la República. Lima, Perú. *Congreso de la República de Perú*. <https://es.scribd.com/document/321612538/Exposicion-completa-del-premier-Fernando-Zavala-ante-Pleno-del-Congreso#>

Zavala, M., & Fundora, G. (2022). *Interseccionalidad, equidad y políticas sociales*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso - Cuba.

Anexos

Anexo 1. Rutas ciudadanas de Deloitte

FIGURE 1

Key life events of citizens from birth to death

BIRTH	<ul style="list-style-type: none"> Obtain a birth certificate Parentage acknowledgement 	<ul style="list-style-type: none"> Create IDs/records across agencies Obtain ID card and social security
START SCHOOL	<ul style="list-style-type: none"> Find eligible schools Apply for school/charter school lottery 	<ul style="list-style-type: none"> Receive student and parent support Provide up-to-date immunization records
START DRIVING	<ul style="list-style-type: none"> Obtain learner's permit Obtain driver's license Obtain other vehicle-registration needs (plate, title, ID and address verification, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> Clean pass rebate if eligible Pay for parking Pay for minor infractions (parking tickets, moving violations)
START VOTING	<ul style="list-style-type: none"> Register to vote Verify voter status, polling place, and other information to vote 	<ul style="list-style-type: none"> Vote Provide feedback on policies/budget
START HIGHER EDUCATION	<ul style="list-style-type: none"> Apply for college Receive tuition assistance 	<ul style="list-style-type: none"> Receive scholarships Student loan repayment assistance
GET EMPLOYED/UNEMPLOYED	<ul style="list-style-type: none"> Find a job Prepare to file taxes Unemployment assistance Unemployment benefits 	<ul style="list-style-type: none"> Employment support Mental health support Food purchasing assistance
GET MARRIED/DIVORCED	<ul style="list-style-type: none"> Get marriage/divorce certificate 	<ul style="list-style-type: none"> Update IDs and records with name and address changes
HAVE OR ADOPT CHILDREN	<ul style="list-style-type: none"> Adopt a child Search for child care Receive child care subsidies 	<ul style="list-style-type: none"> Apply for paid family leave Maternal support
BUY A HOME	<ul style="list-style-type: none"> Find affordable housing Apply for homeowner assistance Calculate mortgage affordability 	<ul style="list-style-type: none"> Get a solar electric system Save money on energy bill Prepare to file property taxes and record tax credits
START A BUSINESS	<ul style="list-style-type: none"> Obtain business license Obtain tax number Obtain industry permits Get certifications for workplace safety and hygiene 	<ul style="list-style-type: none"> Get a solar electric system Find waste management facilities Participate in GHG emissions trading Prepare to file corporate taxes
VICTIM OF NATURAL DISASTER	<ul style="list-style-type: none"> Medical care Housing assistance 	<ul style="list-style-type: none"> Business loans and grants
RETIRE	<ul style="list-style-type: none"> Access social security benefits Access pension benefits 	<ul style="list-style-type: none"> Access other retirement benefits
MANAGE HEALTH AND AGING	<ul style="list-style-type: none"> Find health insurance Find elderly housing 	<ul style="list-style-type: none"> Receive elderly care and health services
DEATH OF A LOVED ONE	<ul style="list-style-type: none"> Obtain death certificate Autopsy report 	<ul style="list-style-type: none"> Update agency records Death benefits

Fuente: Eggers et al. (2022)

Anexo 2. Árbol de problemas de la Política de Modernización de la Gestión Pública del Perú al 2030



Fuente: Política de Modernización de la Gestión Pública al 2030

Anexo 3. Formato de consentimientos informados

B.1. Funcionarios públicos: consentimientos informados de funcionarios

Buen día, mi nombre es Lorena Dellepiane. Soy antropóloga peruana, y me encuentro realizando mi tesis en la Maestría de Políticas Públicas en la universidad de los Andes, en Bogotá. Esta versará sobre el impacto del diseño centrado en el ciudadano en los trámites ciudadanos. Debido a su conocimiento en el tema, me gustaría invitarlo a participar en una entrevista, para la cual le pediré que conteste algunas preguntas relacionadas con su función en ese proceso, enmarcado en la mejora de servicios ciudadanos. El objetivo de esta tesis es aportarle al crecimiento y mejora de los servicios ciudadanos en Perú. Toda la información que usted comparta en este estudio es confidencial. En ningún momento se revelará su nombre o identidad, así como tampoco se revelarán sus datos individuales, pues estos serán usados solamente por el equipo, y serán usados de manera anónima en escritos académicos. Los temas de esta entrevista no ahondarán en aspectos personales, pero si en algún momento usted se sintiera incómodo o sin ganas de responder, puede omitir la pregunta.

Usted no está obligado a participar en el estudio. Si usted decide no participar, o si decide retirarse del estudio en cualquier momento, eso no le generará ningún perjuicio. Bien sea que decida participar o no, su relación con el equipo de trabajo no se verá afectada por este estudio. En caso de presentarse algún problema asociado a la investigación, usted también puede contactar al Comité de Ética de la Universidad de los Andes. Teléfono 3394949. Ext. 5339, o al correo electrónico comite-etica-investigaciones@uniandes.edu.co.

¿Quisiera participar en el estudio? ¿Podemos grabar las actividades en audio y/o video?

B.2. Usuarios y no usuarios: consentimiento informado

Buen día, mi nombre es Lorena Dellepiane, soy antropóloga peruana y estoy realizando mi tesis en la Maestría de Políticas Públicas en la Universidad de los Andes de Bogotá. Esta abordará la calidad de los servicios públicos en Perú. Debido a su conocimiento del tema, me gustaría invitarlo a participar en una entrevista, para la cual le pediré que conteste algunas preguntas relacionadas con su experiencia en este proceso. El objetivo de esta tesis es aportarle al crecimiento y mejora de los servicios ciudadanos en Perú. Toda la información que usted comparta en este estudio es confidencial. En ningún momento se revelará su nombre o identidad, así como tampoco se

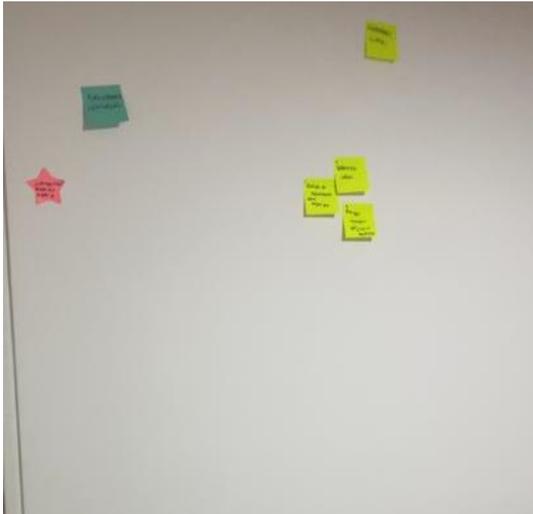
revelarán sus datos individuales, pues estos serán usados solamente por el equipo, y serán usados de manera anónima en escritos académicos. Si alguna de las preguntas cubre temas que son incómodos para usted, usted no tiene que responder a todas las preguntas. Estas actividades no le harán daño a usted en ninguna forma.

Usted no está obligado a participar en el estudio. Si decide no participar, o si decide retirarse del estudio en cualquier momento, eso no le ocasionará ningún perjuicio. Bien sea que decida participar o no, su relación con el equipo de trabajo no se verá afectada por este estudio. En caso de presentarse algún problema asociado a la investigación, usted también puede contactar al Comité de Ética de la Universidad de los Andes. Teléfono 3394949. Ext. 5339, o al correo electrónico comite-etica-investigaciones@uniandes.edu.co.

¿Quisiera usted participar en el estudio? Sí _____ No _____

¿Podemos grabar las actividades en audio y/o video? Sí _____ No _____

Anexo 4. Proceso de codificación y análisis de información



1. Se estableció el lugar donde se realizaría el análisis. En tal caso, se adelantó en paredes blancas de una habitación.
2. Se definieron los colores por notas adhesivas, para poder identificar la población y la ruta. Las notas adhesivas celestes se utilizaron para funcionarios, los amarillos para ciudadanos de Lima, los rosados fuertes para Pomahuaca, los rosado claro para Piura, y los morado para las observaciones.



3. Se procedió a *bajar* las entrevistas. Cada nota adhesiva es una idea rescatada de las entrevistas.

4. Luego de completar todas las entrevistas, se revisaron todas las notas adhesivas mediante una lectura, para empezar a identificar patrones.

5. Se utilizaron los códigos iniciales para empezar a agrupar los datos, de manera no minuciosa, sino por temática general.

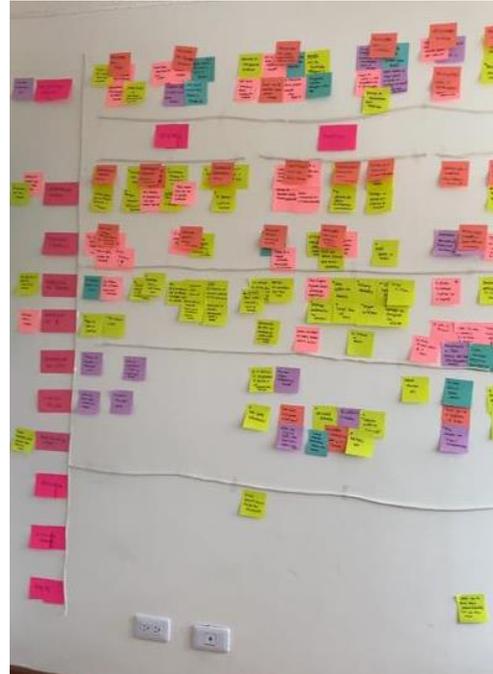
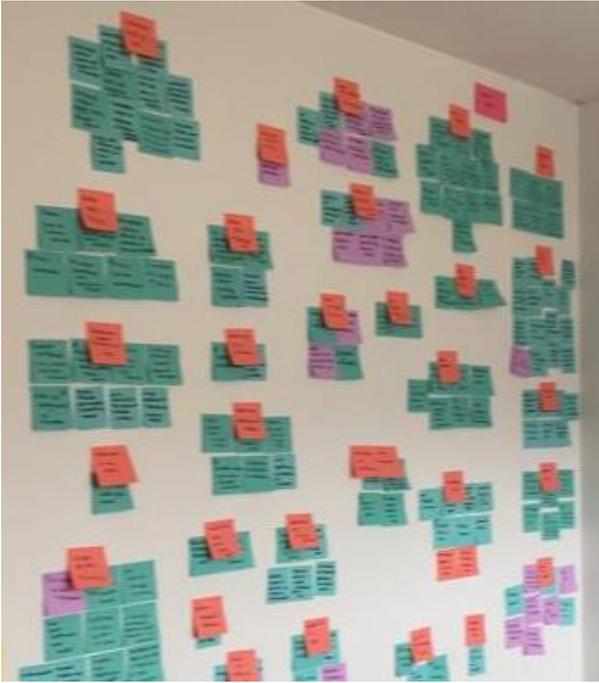


6. Cada tema contó con una nota adhesiva de otro color o más grande, que hacía referencia a los códigos más amplios.

7. Se reordenaron los códigos, para que fueran más minuciosos, especialmente en cuanto a la reconstrucción de la historia de funcionarios. En el caso de las rutas ciudadanas, se construyó una matriz que permitiese ordenar la ruta en la propia experiencia.

8. Se identificaron los códigos emergentes o que previamente no se habían identificado.

9. Se hicieron asociaciones de temas/códigos, y se hizo el análisis de los datos.



Documentos de trabajo es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

gobierno.uniandes.edu.co

     | GobiernoUAndes