

# Una mirada al *Estado ágil*



Uso de plataformas digitales durante  
la pandemia para trámites y servicios  
al ciudadano

COVID-19 Responses for Equity

Diciembre 2022

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Ottawa, Canadá

# I. Introducción

La pandemia del COVID-19 trajo consigo consecuencias gravísimas e inesperadas para los países de América Latina y el Caribe. Dichos impactos requirieron de estrategias rápidas y adaptativas por parte del sector público y privado. En el sector público, la simplificación de trámites y procesos, vía su digitalización, ha constituido una de las principales palancas para generar la recuperación de la economía postpandemia y mejorar el bienestar de los ciudadanos (IDB, 2022).

Si bien ya existían países con procesos de digitalización avanzados en la región, la pandemia constituyó un punto de inflexión para evidenciar -ante los gobiernos- la importancia de pensar la gobernanza en términos ágiles. Pero, ¿qué se entiende por “método ágil”? Este término surgió en 2001 a consecuencia de la rigidez normativa y la fuerte dependencia a planificaciones detalladas de los métodos tradicionales (CAF, 2021). Por su parte, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acuñaron este concepto para enfocarse en la innovación en beneficio del ciudadano y, en busca de la creación de una red de Estados ágiles, formularon los principios recogidos en la *Agile Nations Charter* (2020):

- a) Identificar las innovaciones, sus oportunidades y adelantarse de manera oportuna los riesgos que puedan presentarse.
- b) Estudiar amplia y abiertamente con las partes interesadas (ciudadanos y empresas) sobre cómo se deben gestionar estas oportunidades y riesgos, con la finalidad de lograr su confianza.
- c) Evaluar las distintas formas en que se deben gestionar estas oportunidades y riesgos y, cuando se regulen, hacerlo de forma proporcionada, centrándose en el riesgo planteado y minimizando los costos y efectos secundarios innecesarios.
- d) Asegurar que la regulación sea neutral desde el punto de vista tecnológico y priorice el logro de resultados, no de procesos, al tiempo que brinde claridad a ciudadanos y empresas, según sea necesario, sobre el costo de cumplirla.
- e) Considerar los distintos formatos para regular, como guías, estándares de la industria y arquitectura digital, de modo que permitan la ampliación de escala de iniciativas de forma rápida y segura.
- f) Implementar reglas de manera que se aproveche el potencial de las tecnologías digitales, minimizando la carga administrativa del cumplimiento.
- g) Permitir que las empresas realicen pruebas y pilotos de innovaciones (por ejemplo, a través de entornos de prueba regulatorios), según corresponda, de manera que se respalde la competencia justa y abierta y recopile el aprendizaje de estas pruebas sobre cómo deben adaptarse las reglas.

- h) Monitorear el impacto de las reglas y tomar acciones oportunas, específicas y basadas en el riesgo para intervenir cuando no se están logrando los resultados.
- i) Promover un enfoque transversal a todo el gobierno (*whole of government*), con los objetivos de desbloquear oportunidades y abordar los riesgos de las innovaciones que trascienden las fronteras institucionales.

Es así como la pandemia del coronavirus generó el contexto idóneo para promover la organización de los gobiernos de la región en torno a mecanismos ágiles. En primer lugar, los condujo a maximizar el uso de las plataformas de soluciones digitales previas a la pandemia y a digitalizar aquellos servicios que no habían hecho aún dicha transición. En segundo lugar, los forzó a flexibilizar requisitos y simplificar procesos de accesos a servicios, independientemente de que el trámite fuera o no digitalizado. Por último, los obligó a actuar de forma articulada con los diferentes niveles de gobierno (CAF, 2021).

La digitalización de los trámites y servicios públicos ofrece no sólo beneficios para los ciudadanos, sino también para el propio Estado. Por ejemplo, McKinsey (2020) estiman los beneficios de la transformación digital en el sector público de países en América Latina y el Caribe (ALC), obteniendo que para los ciudadanos se evidencia una reducción del 50% del tiempo interactuando con la administración pública; para las empresas, se tiene una reducción de más del 50% en costos provenientes de la interacción con la administración pública; y para el sector público, hay un 60% de incremento de productividad por mejoras en la gestión. Por ejemplo, durante el 2013 al 2017, se eliminaron 3447 barreras burocráticas en forma de requisitos, derechos de tramitación, plazos y regímenes de silencio administrativo que no estaban en línea con el marco normativo vigente. Esto tras estimar el impacto económico de las barreras regulatorias que oscilaban a más de 29.12 millones de USD<sup>1</sup>.

Sin embargo, a pesar de los beneficios que brinda la digitalización, aún existen desafíos. El principal problema son las ya conocidas brechas en el acceso a internet. Para el caso peruano, según datos del INEI, en el segundo trimestre del 2022, el 73% de la población de 6 y más años a nivel nacional accedió a Internet en el último mes, sin embargo, en la población de zonas rurales sólo accedió el 43%. Además, el acceso no es homogéneo entre grupos de edad: mientras que el 93% de los jóvenes de 19 a 24 años acceden a internet, entre los adultos mayores de 60 a más años de edad sólo accede el 34%<sup>2</sup>. Adicionalmente, se encuentran los aspectos concernientes al escaso desarrollo de habilidades digitales, la seguridad de la información y las percepciones negativas que surgen del uso del internet. A esto, se le suma el factor institucional, que invita a plantear la interrogante sobre si hay en el Perú instituciones públicas capaces de desarrollar “métodos ágiles”.

Como se mencionó líneas arriba, la pandemia ha reconfigurado las prioridades gubernamentales en sus diferentes agendas, utilizando estrategias de simplificación. Las ins-

<sup>1</sup> Fuente: Estados ágiles en América Latina: resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa del Perú. Policy Brief #19. [Estados ágiles en América Latina resultados y desafíos de la estrategia de simplificación administrativa del Perú.pdf \(caf.com\)](https://caf.com/publications/Estados-agiles-en-America-Latina-resultados-y-desafios-de-la-estrategia-de-simplificacion-administrativa-del-Peru.pdf)

<sup>2</sup> Fuente: Informe técnico sobre las estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-abr-may-jun-2022.pdf>

tituciones y organismos públicos se han visto obligados a eliminar los requisitos de algunos trámites y las interacciones presenciales para proteger a los ciudadanos de un posible contagio y trabajar en procesos más ágiles que, de preferencia, respondan a las necesidades urgentes de la pandemia. En efecto, el Perú no ha sido la excepción, pues han surgido iniciativas como Aprendo en Casa<sup>3</sup>, Tele Atiendo<sup>4</sup>, la Cuenta DNI<sup>5</sup>, Facilita<sup>6</sup>, Yachaq Pensión 65<sup>7</sup>, entre otros.

En este contexto, este documento busca mostrar en qué medida la continuidad en el acceso a los trámites y servicios al ciudadano durante la pandemia en el Perú pudo ser sostenida, así como indagar sobre la experiencia de uso de dichos servicios. Por último, se realiza un breve diagnóstico sobre si Perú, sobre la base de los resultados expuestos, puede ser considerado o no como un “Estado ágil”.

---

<sup>3</sup> Ver: [Aprendo en casa: Plataforma educativa | Minedu](#)

<sup>4</sup> Ver: [MINSa](#)

<sup>5</sup> Ver: [Cuenta Documento Nacional de Identidad- Cuenta DNI- Orientación- Presidencia del Consejo de Ministros- Gobierno del Perú \(www.gob.pe\)](#)

<sup>6</sup> Ver: [Plataforma integral de solicitudes digitales del Estado peruano- Facilita](#)

<sup>7</sup> Ver: <https://www.elperuano.pe/noticia/188020-pension-65-aplicativo-yachaq-permite-a-beneficiarios-confirmar-si-acceden-a-subvencion-adicional>

## II. Antecedentes

Un “Estado ágil” se caracteriza por garantizar la continuidad en el acceso a servicios al ciudadano en todo tipo de contexto. En la región, dada la pandemia del COVID-19, los gobiernos tomaron múltiples medidas para adaptarse a este nuevo escenario. Algunos extendieron la vigencia de los documentos oficiales que vencieran en los siguientes meses (por ejemplo, documentos de identidad, permisos y placas vehiculares), eliminando así la necesidad de acudir de manera presencial a renovarlos. Muchos optaron por crear servicios digitales nuevos que implementaran partes relevantes de las políticas públicas sanitarias y económicas en respuesta a la crisis, y por ofrecer el canal digital para aquellos servicios existentes cuya extensión de vigencias o tramitación presencial no fuera factible (BID, 2021).

En un estudio desarrollado por el BID (2021) se presenta un panorama sobre cuántos y qué trámites, haciendo uso de plataformas digitales, han realizado los ciudadanos en la región durante el año 2020<sup>8</sup>. En primer lugar, la proporción de personas que hizo su último trámite en línea pasó del 34% antes de la pandemia al 15% durante la misma en la región. Para el caso del Perú, el porcentaje de personas que hizo un trámite antes vs. durante la pandemia fue de 34% a 11%. En este punto es importante señalar que en el Perú las medidas de restricción fueron más largas y restrictivas que en otros países, lo que generaba que las oficinas públicas prorrogaran la validez de documentos<sup>9</sup>.

De manera general, existe una reducción de la proporción de personas que han realizado un trámite durante la pandemia a comparación de antes de la misma, independientemente del país de ALC. En cuanto a los tipos de trámites realizados, si bien hubo una caída en los trámites de identidad o registro y en los relacionados a trámites de vehículos, estos han sido los preferidos para realizarlos en línea. En realidad, dicha preferencia se debería a que los trámites de identidad o registro son con frecuencia prerrequisitos para otros procesos, muchos de los cuales dejaron de prestarse por cierres de oficina. En suma, el trámite que más creció fue el de programas sociales, lo cual resulta congruente con las dificultades económicas que se vieron en pandemia (BID, 2021).

<sup>8</sup> Se realizaron dos cortes: “Antes de la pandemia” es el tiempo comprendido entre enero y finales de marzo del 2020 y “Durante la pandemia” abarca desde finales de marzo hasta agosto 2020.

<sup>9</sup> Según un estudio del BID, los mercados en desarrollo y emergentes impusieron confinamientos más prolongados y restrictivos. En base a 40 países, divididos en economías avanzadas, otras economías emergentes y en desarrollo, y Latinoamérica y Caribe, Perú es el cuarto país de ALC con medidas más restrictivas en confinamiento después de Honduras, Argentina, Bolivia y Venezuela. Ver: [COVID-19: las medidas de contención y la confianza- Ideas que Cuentan \(iadb.org\)](https://www.iadb.org/publicaciones/documentos/COVID-19-las-medidas-de-contencion-y-la-confianza)

Adicional a esto, el canal digital fue el que suplió en mayor medida la caída en el uso presencial. En Perú, la proporción de personas que realizó su último trámite parcial o totalmente en línea pasó del 28% antes de la pandemia a 61% durante la misma (BID, 2021).

## III. Marco Institucional

Las políticas de reactivación tuvieron un incremento y resaltaron el papel del Estado, pero también de las expectativas en cuanto a la entrega de servicios. A consecuencia de esto, el manejo de las repercusiones de la pandemia ha dependido, en gran medida, de la capacidad institucional de los Estados que inicia con la gestión del proceso de vacunación hasta la continuidad de trámites y servicios al ciudadano. La crisis evidenció la frágil institucionalidad de muchos de los Estados de la región en su capacidad de ejecución efectiva de las políticas públicas de provisión de servicios, y de entrega eficiente de los programas de protección social. En pocas palabras, la crisis reflejó la falta de inversión en el Estado en las últimas décadas (CAF, 2021).

El marco institucional define los lineamientos que permiten contar con una visión clara a mediano y largo plazo para impulsar la transformación digital (Apoyo Consultoría, 2022), el cual debe guiarse en función a dos objetivos: (i) adaptarse a los cambios que implica la transformación digital y (ii) defender los derechos del ciudadano en el entorno digital (BID, 2018; UNTACD, 2020).

Cuando se habla de transformación digital de la economía, se entiende como el uso de plataformas para realizar compras digitales y el desarrollo de negocios de productos digitales, los cuales traen consigo la necesidad de formular lineamientos, dentro del marco regulatorio, que otorgue responsabilidades tributarias y sirvan como responsabilidades de cara a la protección al consumidor (UNCTAD, 2020). No obstante, el desarrollo de este ejercicio debe hacerse con cautela, ya que el exceso de este tipo de regulaciones tiende a obstaculizar el propio proceso de la transformación digital, que puede limitar o desincentivar la creación de nuevos negocios. Esto beneficia de gran manera a los ciudadanos, quienes, a su vez, deben de ejercer sus deberes y derechos en el entorno digital sabiendo de que, al hacer uso de estas actividades, estarán protegidos (OCDE, 2019). Junto a esto, es importante mencionar que todo tipo de intervención del Estado debería ser debidamente justificada en base a la elaboración de un análisis de impacto regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés) que garantice una intervención de calidad regulatoria que no limite el dinamismo del ecosistema digital.

Según la agenda digital del 2021 al 2026, hay dos temas que surgen cuando se habla de la inclusión del marco institucional dentro del marco de la transformación digital de la economía. Un primer tema es el Impuesto General a las Ventas. En el Perú, la norma incluye el cobro de IGV para los bienes y productos digitales, sólo de manera parcial. Esto surge del Texto Único Ordenado (TUO) de la ley del Impuesto General a las Ventas elaborado en 1999<sup>10</sup>, donde se señala que el marco regulatorio peruano grava cualquier

<sup>10</sup> Ver: <https://www.sunat.gob.pe/legislacion/igv/ley/>

servicio que se consume o emplean en el territorio nacional, independientemente del lugar en que se concrete la contraprestación y se cierre el contrato. De esto, se entiende que se debería de imponer un IGV a los servicios digitales de empresas que se encuentren dentro y fuera del país, pero esto la norma no lo señala explícitamente. Por lo tanto, los productos digitales estarían fuera del alcance del impuesto (Apoyo Consultoría, 2022).

Un segundo objetivo es la seguridad digital del ciudadano, que constituye uno de los motivos más importantes para las personas al momento de realizar actividades en el Internet, en su gran mayoría, el desarrollo de trámites y el pago de servicios. Sobre todo, este temor surge en la población adulta o adulto mayor. En el 2013, la OCDE, generó una serie de lineamientos básicos que recalcan la importancia de los Estados para la protección de datos personales y de ciberseguridad. A nivel internacional, se cuenta con el Marco de Privacidad y el sistema de Reglas de Privacidad Transfronteriza de la APEC<sup>11</sup> y la Normativa General de Protección de Datos de la Unión Europea<sup>12</sup>. El Perú comparte dichos estándares internacionales desde la formulación de la Ley 29733 – Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento (DS N° 003-2013-JUS). A esto, lo acompañan cinco normas históricas en el marco normativo peruano en el ámbito de seguridad digital de la última década<sup>13</sup>:

- j) Ley N° 30096: Ley de delitos informáticos (con fecha de publicación en El Peruano: 22 de octubre de 2013)
- k) DL N°1412 Decreto Legislativo que aprueba la ley de gobierno digital (con fecha de publicación en El Peruano: 13 de setiembre de 2018)
- l) Ley N°30999: Ley de ciberdefensa y la suscripción al convenio de Budapest (con fecha de publicación en El Peruano: 26 de agosto de 2019)
- m) DU N° 007-2020 Marco de confianza digital (con fecha de publicación en El Peruano: 9 de enero de 2020)

El encargado de hacer cumplir la normativa vigente en materia de datos personales es la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPDP), que depende del Ministerio de Justicia (MINJUS). La ANPDP cumple con funciones administrativas, orientadoras, normativas, resolutorias, fiscalizadoras y sancionadoras<sup>14</sup>. Sin embargo, se debería de priorizar iniciativas de carácter preventivo que le brinden información a la ciudadanía sobre las funciones de la ANPDP y sobre los derechos y obligaciones que les corresponden como ciudadanos en torno a la seguridad digital. No obstante, en este punto, es relevante mencionar que existe una duplicidad de funciones con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), duplicidad que se refleja en la defensa de los derechos ARCO (de acceso, rectificación, cancelación y oposición (Apoyo Consultoría, 2022), lo cual puede derivar en contraposiciones entre ambas entidades en el desarrollo de sus funciones. En consecuencia, se debería de identificar las competencias de cada institución en aras de que el ciudadano sepa con claridad a qué autoridad acudir para hacer valer sus derechos en cuanto a la protección de datos personales, ya que, por ejemplo, según la encuesta de la

<sup>11</sup> Fuente: APEC (2011). Cross-Border Privacy System – CBPR.

<sup>12</sup> Fuente: UE (2016). General Data Protection Regulation – GDPR.

<sup>13</sup> Fuente: Portal institucional del Gobierno del Perú (Gob.pe).

<sup>14</sup> Fuente: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2014/02/Cartilla-Funciones-APDP.pdf>

Defensoría del Pueblo (2019), con una muestra de 626 personas, sólo el 20% sabe de la existencia de alguna institución que proteja sus datos personales; mientras que sólo el 36% menciona conocer una ley que proteja sus datos personales.

En la misma línea, en base al Índice de Civismo Digital<sup>15</sup>, elaborado por Microsoft, se tiene que Perú ocupa el puesto 28 de los 32 países encuestados, mientras que, para el caso específico de ALC, obtuvo el puesto 5 de 6, por debajo de Chile, Colombia, Argentina y Brasil. En el país, el 44% de los encuestados indicó haber estado expuesto a riesgos de fraudes y estafas, el 18% fue víctima de un discurso de odio y el 14% fue víctima de algún tipo de discriminación. A esto, se le suman las múltiples noticias sobre la fuga de información personal de peruanos proveniente de entidades públicas como el Reniec, Sunarp y Asbanc, que circulan por plataformas de mensajería<sup>16</sup>, exponiendo a los ciudadanos a alto riesgo de sufrir suplantaciones de identidad, robos cibernéticos, estafas, entre otros. Pese a que se esperaría que el sector privado sea ajeno a estos riesgos y totalmente protegidos en temas de ciberseguridad, el *ESET Security Report 2020*<sup>17</sup>, muestra que el 61% de empresas en Perú cuenta con políticas de ciberseguridad, pero sólo el 29% cuenta con un plan de respuesta y continuidad del servicio. Por lo tanto, no existe una cultura de protección de datos personales ni siquiera en las empresas privadas, lo cual se traduce en altos niveles de inseguridad.

Ahora, es importante comentar sobre los esfuerzos y limitaciones que tendría la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SGTD), quien formula, fomenta, coordina y supervisa el proceso de transformación digital. Si bien durante la pandemia se han articulado esfuerzos con otras instituciones del Estado, aún existen desafíos institucionales. El primero, se debe a que la SGTD se encuentra adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), por ende, se tiende a dar prioridad a temas y obligaciones de la PCM de carácter urgente, lo que termina por restarle atención al proceso de transformación digital. Una solución a este problema sería otorgarle a la SGTD mayor autonomía. Otro desafío se encuentra en la falta de poder de negociación con los sectores y niveles de gobierno a consecuencia de no contar con un *Chief Information Officer*<sup>18</sup> (CIO, por sus siglas en inglés), el cual se suele emplear en países con el mismo tipo de modelo de oficina de transformación digital con el que contamos. Este ejecutivo líder se debería de tomar en cuenta en todas las entidades de administración pública a través de un comité de gobierno digital. Al mismo tiempo, se debe enfatizar en el desarrollo de estrategias que incentiven y promuevan un mayor involucramiento de los equipos que lideran los gobiernos subnacionales en materia de transformación digital (Apoyo Consultoría, 2022).

<sup>15</sup> Fuente: PowerPoint Presentation ([www.gob.pe](http://www.gob.pe))

<sup>16</sup> Fuente: [Fuga de información en entidades públicas: filtran y ofertan por Internet los datos personales de peruanos | Asbanc | Reniec | Sunarp | LIMA | EL COMERCIO PERÚ](#)

<sup>17</sup> Fuente: [ESET Security Report 2020 | ESET \(eset-la.com\)](#)

<sup>18</sup> Ejecutivo líder de la implementación de la transformación digital del Gobierno (Cepal, 2021).

# IV. Acceso y experiencia de uso de trámites y servicios al ciudadano en pandemia

Luego de esta mirada general de la experiencia internacional y de recomendaciones provenientes de estudios ad hoc, se pasa a determinar en qué medida se garantizó la continuidad en el acceso a trámites y servicios al ciudadano en Perú. Para este fin, se emplea los datos recogidos mediante una encuesta telefónica realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en el 2022, enfocada en zonas urbanas<sup>19</sup>.

La creación, en el año 2018, de la Plataforma Digital Única del Estado peruano, llamada *Gob.pe*, permitió al ciudadano acceder a información institucional y orientación de trámites y servicios. La OCDE la calificó como la iniciativa digital con mayor impacto desarrollada en Perú, sugiriendo que podía cambiar radicalmente la economía política de las digitalizaciones (OCDE, 2019). Sin embargo, el alcance de esta plataforma sería aún limitado; de acuerdo a nuestra encuesta, sólo un 37% mencionó haber escuchado respecto a *Gob.pe* y de estos últimos, sólo el 42% la ha utilizado. Al descomponer este promedio nacional urbano por edad, un 54% de jóvenes (18-25 años) la ha utilizado, cifra muy superior al 41% de adultos (26-60 años) y más que el doble de aquella de los adultos mayores (>60 años): 21.3%.

El uso de este tipo de plataformas trae importantes beneficios para los estados que, en el caso peruano se estarían desaprovechando. Por ejemplo, el gobierno británico, durante el año de implementación de su plataforma *Gov.uk* logró ahorros por 61.5 millones GBP<sup>20</sup>. A nivel regional, también se encuentran plataformas similares en países

<sup>19</sup> Encuesta telefónica realizada por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en abril del 2022. La muestra obtenida es probabilística con un método de selección aleatoria, en el cual cada una de las personas tiene la probabilidad de ser elegido/a para participar en la encuesta. Se tiene un 95% de nivel de confianza y una precisión absoluta (margen de error relativo) de +/- 3.1. El nivel de inferencia son personas mayores de 18 años que residen en zonas urbanas de Perú y que cuentan con un teléfono celular activo. La muestra total corresponde a 1016 personas de zonas urbanas.

<sup>20</sup> Fuente: Government Digital Service Blog (2015). <https://gds.blog.gov.uk/2015/10/23/how-digital-and-technology-transformation-saved-1-7bn-last-year/>

como Chile (*Gob.cl*), Colombia (*Gov.Co*), Argentina (*Gob.ar*), Ecuador (*Gob.ec*), entre otros.

En términos de acceso y experiencia de uso de trámites y servicios al ciudadano en pandemia, la encuesta IEP muestra que el 70% de los encuestados de zonas urbanas hizo uso de plataformas digitales para trámites desde inicios de la pandemia hasta la actualidad. Entre dichas plataformas se encuentran las páginas web de las principales instituciones del Estado, como la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat); Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones); Banco de la Nación para sacar una Cuenta DNI; Ministerio de Salud (Minsa); Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), para adquirir o renovar el brevete; y Págalo.pe<sup>21</sup>. Asimismo, se incluyó la aplicación móvil “DNI Bio-facial”, lanzada por el Reniec.

Como se puede observar en el gráfico 1, la plataforma digital más utilizada durante pandemia por los peruanos de zonas urbanas fue la página web del Reniec con 32%. Posterior a esta, se encuentran la página web de la Sunat (21%) y la página web del Banco de la Nación para sacar una Cuenta DNI<sup>22</sup>(18%). Cabe resaltar que entre los requisitos para adquirir dicha Cuenta se encuentran: (i) contar con DNI; (ii) tener una línea celular a tu nombre, con un mínimo de 30 días de activación y asociada al DNI, y (iii) un correo electrónico. En esta primera etapa del lanzamiento de esta iniciativa, sólo la podían activar aquellas personas que eran beneficiarios del bono económico Yanapay, es decir, encontrarse en situación de pobreza o vulnerabilidad, así como pertenecer a programas sociales como Juntos, Pensión 65 o Contigo, en el contexto de la pandemia por la COVID-19<sup>23</sup>.

Estos resultados se encuentran alineados con lo mencionado en BID (2021), siendo los trámites de identidad o registro, pagar impuestos y/o cobrar pensiones los más utilizados. Sin embargo, solo un 6% de nuestros encuestados hicieron uso de plataformas digitales para trámites vehiculares. La aplicación “DNI Bio-facial”, la cual permitió realizar trámites de duplicado/rectificación de domicilio, renovación por caducidad del DNI y Registro Digital de Nacimiento<sup>24</sup>, obtuvo un 12%. No obstante, para hacer uso de esta plataforma el dispositivo móvil a emplear debía contar con una memoria RAM superior a 3GB, lo cual ha podido limitar su uso. Por otro lado, se esperarían porcentajes más elevados para Págalo.pe, ya que es la plataforma oficial del Estado para realizar pagos de distintas entidades públicas, pero solo un 11% de nuestros encuestados manifestaron haberla utilizado. Teleatiendo del Minsa obtuvo un 9% y la página web de Migraciones un 6%.

<sup>21</sup> Plataforma digital para simplificar el pago de tasas y servicios para trámites en diferentes entidades públicas.

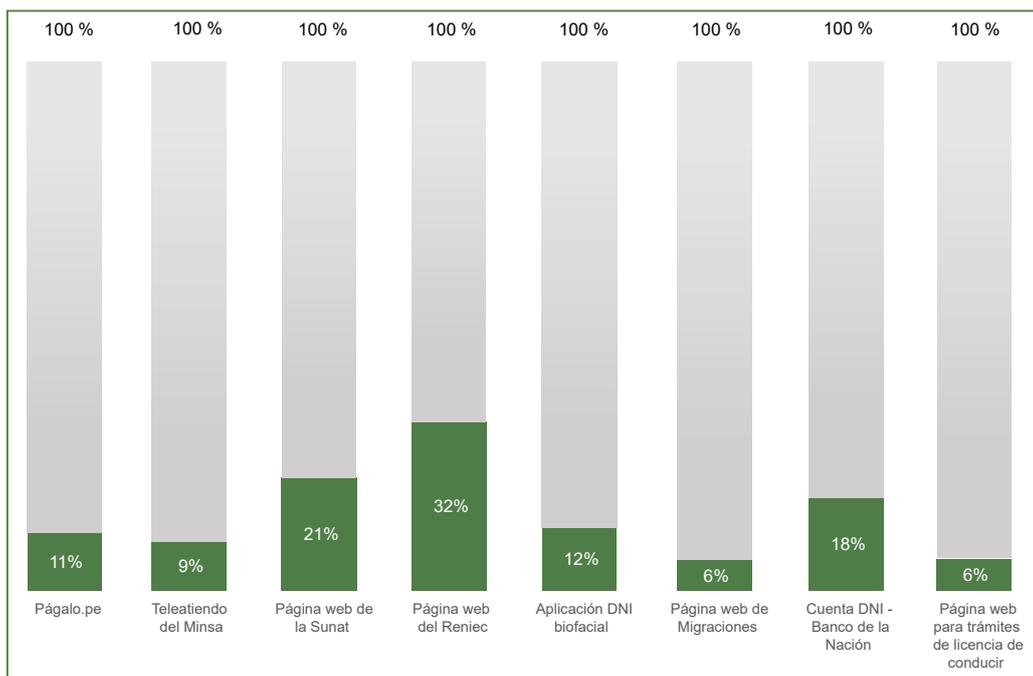
<sup>22</sup> Esta es una cuenta de ahorros provista por el Banco de la Nación que permite recibir pagos, devoluciones o transferencias de beneficios económicos, bonos o subsidios que el Estado pueda otorgar solo con el Documento de Identidad (DNI). En el 2021 se crearon 2.1 millones de cuentas; sin embargo, durante el presente año, el Banco de la Nación tiene proyectado crear 10 millones y unos 12 millones de Cuentas DNI adicionales para el fin del 2023. Fuente: Banco de la Nación

<sup>23</sup> Fuente: <https://www.gob.pe/14565-consultar-si-recibes-el-apoyo-economico-yanapay>

<sup>24</sup> Fuente: [RENIEC lanza aplicativo DNI BioFacial para que ciudadanos tramiten su documento desde celulares iOS- Noticias- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil- Gobierno del Perú \(www.gob.pe\)](#)

A todo esto, se suman las prórrogas otorgadas por las entidades públicas para la renovación de los documentos de identidad, licencia de conducir, entre otros, durante la pandemia. Es razonable pensar que estas facilidades de extensión de vigencia de documentos provocaron la disminución de este tipo de trámites.

**GRÁFICO 1. USO DE PLATAFORMAS DIGITALES DESDE INICIOS DE LA PANDEMIA HASTA LA ACTUALIDAD**

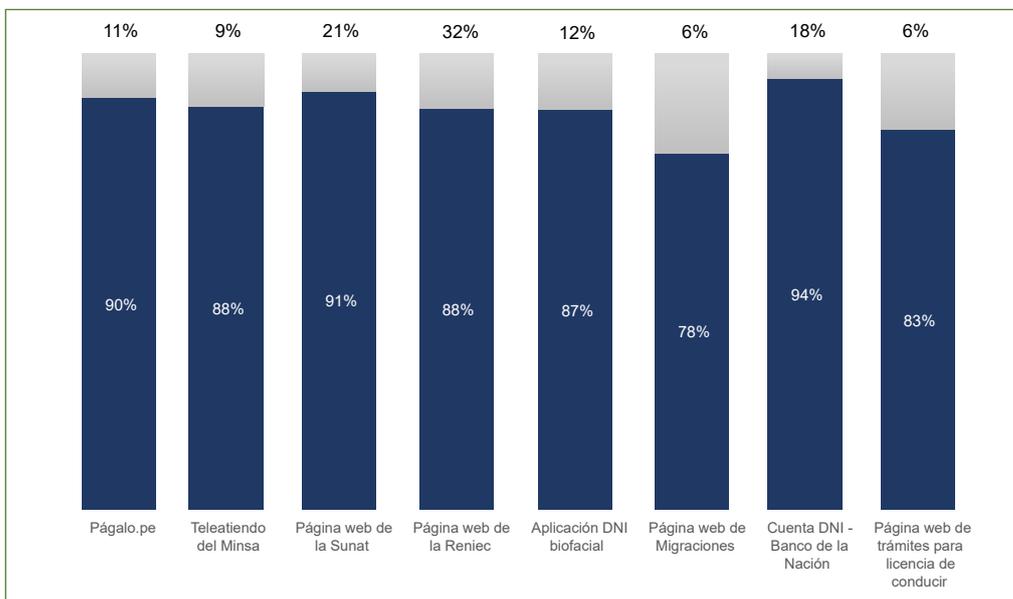


*Nota: El porcentaje en la parte superior de cada barra equivale al total de personas que han utilizado al menos una plataforma digital (N=704 personas ~ 100%). Seguidamente, el porcentaje que se encuentra al interior corresponde a la siguiente pregunta: ¿Ha utilizado la página web de Págalo.pe desde inicios de la pandemia hasta la actualidad? Y se lee de la siguiente manera: Del total de personas que utilizaron al menos una plataforma digital, sólo el 11% indicó haber utilizado Págalo.pe. De modo similar, se realiza la lectura para las demás plataformas digitales. Cabe resaltar que dicha pregunta sólo se realiza a aquellas personas que han utilizado internet en los últimos tres meses (N=943 personas). Fuente: Encuesta IEP (2022). Elaboración propia.*

Entre quienes afirmaron utilizar las plataformas, una importante mayoría declaró que les fueron útiles. En otras palabras, las páginas web/aplicaciones analizadas cumplen con la funcionalidad para realizar los diversos trámites y procesos para las que fueron diseñadas. Específicamente, del total de personas que utilizaron la página web del Banco de la Nación para obtener una Cuenta DNI (18%), el 94% de estas indicó que la encontraron útil, porcentaje que la convierte en la página web de mayor utilidad entre las plataformas analizadas, lo que resulta muy importante por el carácter inclusivo de esta iniciativa, la cual permitió que millones de peruanos accedan al sistema financiero. En orden decreciente de satisfacción, le sigue la página web de la Sunat (91%) y Págalo.pe (90%). Teleatiendo del Minsa y Reniec obtuvieron porcentajes iguales con 88%. La plataforma digital que obtuvo un menor porcentaje de utilidad fue la página web de Mi-

graciones; es decir, del total de personas que la utilizó (6%), el 78% de estas mencionó que les fue útil. Es importante señalar que durante el periodo de tiempo en el que se desarrolló la encuesta, se presentaban problemas en esta última institución. La crisis en Migraciones se arrastra desde inicios del 2021 debido a la escasez del documento frente a la amplia demanda de solicitudes tras la reapertura de oficinas<sup>25</sup>. Al ser la página web de esta institución el único medio para solicitar una cita, es probable que se haya capturado el malestar de la población frente a esta crisis.

**GRÁFICO 2. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE CONSIDERAN ÚTIL CADA UNA DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES DESDE INICIOS DE LA PANDEMIA HASTA LA ACTUALIDAD**



*Nota: El porcentaje que se encuentra en la parte superior de cada barra corresponde a la proporción de personas que utilizaron la página web/aplicación correspondiente. Mientras que, el porcentaje del medio indica la proporción de personas que señalaron que la página web/aplicación que utilizaron, les pareció útil. Por lo tanto, el gráfico responde a la siguiente pregunta: ¿Diría que la página web de Págalo.pe le fue útil? Y se lee de la siguiente manera: Del 11% de personas que utilizaron Págalo.pe, el 90% de estas indicó que le pareció útil. De modo similar, se realiza la lectura para las demás plataformas digitales. Fuente: Encuesta IEP (2022). Elaboración propia.*

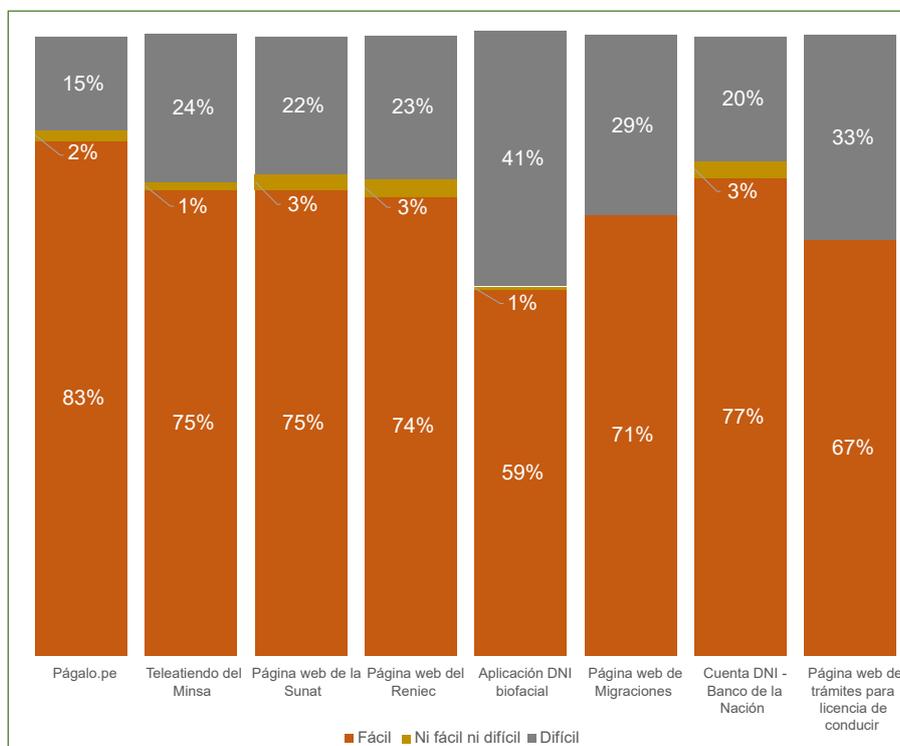
Para quienes usaron las plataformas digitales, el gráfico 3 resume las percepciones sobre la facilidad de uso de las mismas. Esto constituye un aspecto importante a tener en cuenta, pues está correlacionado con la aceptación del usuario y la disposición a utilizarlo. Inclusive, el alcanzar porcentajes altos de facilidad de uso conlleva a que el usuario recomiende la plataforma<sup>26</sup>. En la Encuesta IEP se obtiene que, de las personas que utilizaron Págalo.pe, al 83% de estas le pareció fácil su uso, convirtiéndola en la plataforma con mayor facilidad de uso entre las analizadas. La página web del Banco de la Nación para sacar una cuenta DNI obtuvo un 77%, lo cual es destacable dado el perfil

<sup>25</sup> Ver: Informe 000616-2021-DIROP/MIGRACIONES

<sup>26</sup> Ver: <https://tinyurl.com/4duukbwn>

del usuario al que está destinado: personas de escasos recursos que probablemente cuenten con un nivel de apropiación digital bajo<sup>27</sup>. La página web de la Sunat y Teleatendiendo del Minsa obtuvieron 75% de facilidad de uso. Mientras que la página web del Reniec alcanzó un 74%. En contraste, la página web de Migraciones, la página web para adquirir o renovar la licencia de conducir y la aplicación “DNI Bio-facial”, obtuvieron los porcentajes más altos de dificultad, con 29%, 33% y 41%, respectivamente. Dicha dificultad no sólo carga a los usuarios ante la posible frustración con la plataforma digital que se refleja en la búsqueda de alternativas como la presencialidad, sino que incrementa el trabajo de atención al cliente y/o soporte técnico, lo cual termina siendo más costoso en términos de tiempo, capital humano y fidelización para la institución.

**GRÁFICO 3. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE UTILIZARON LAS PLATAFORMAS DIGITALES Y QUE MENCIONARON SU FACILIDAD DE USO DESDE INICIOS DE LA PANDEMIA HASTA LA ACTUALIDAD**



*Nota: Los datos corresponden a la siguiente pregunta: “¿Qué tan fácil o difícil le pareció utilizar, Págalo.pe? con una escala de tres variables: Fácil, Ni fácil ni difícil y Difícil. De modo similar, se realiza la lectura para las demás plataformas digitales. Sólo se realiza la pregunta a aquellas personas que mencionaron haber utilizado la plataforma digital correspondiente. Fuente: Encuesta IEP (2022). Elaboración propia.*

<sup>27</sup> Haciendo uso de nuestros datos obtuvimos que aquellas personas de zonas urbanas que utilizaron la página web del Banco de la Nación para obtener una Cuenta DNI eran, efectivamente, personas que se encontraban en los niveles socioeconómicos más bajos: D y E; y que en su mayoría tienen como último nivel de estudios alcanzado secundaria incompleta.

**TABLA 1. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE MENCIONARON LA UTILIDAD DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES CON BASE EN SU FACILIDAD DE USO**

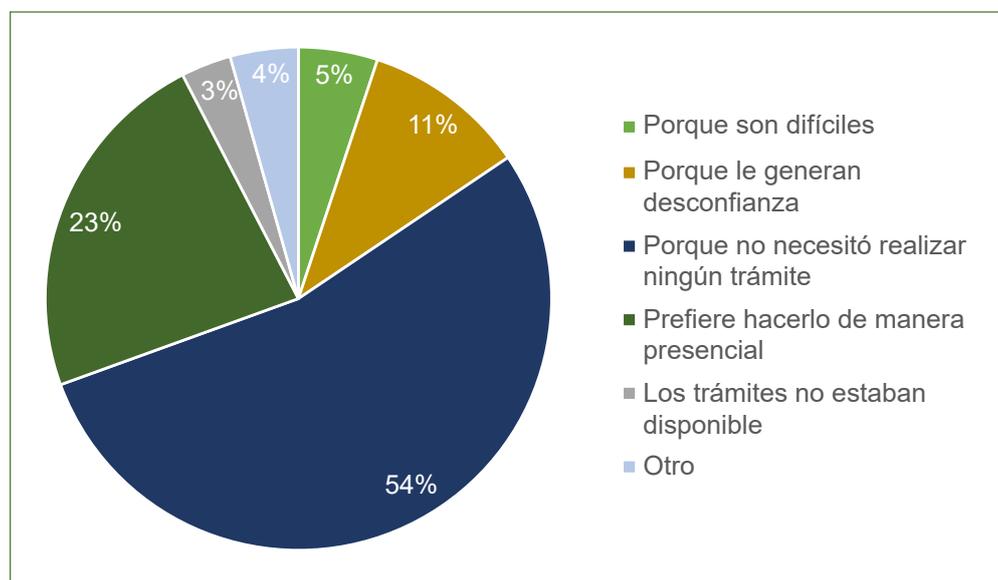
	Págalo.pe	Teleatiendo del Minsa	Página web de la Sunat	Página web del reniec	Aplicación DNI biofacial	Página web de Migraciones	Cuenta DNI Banco de la Nación	Página web de trámites para licencia de conducir
F/U	Útil	Útil	Útil	Útil	Útil	Útil	Útil	Útil
Fácil	95%	92%	97%	97%	89%	88%	94%	96%
Ni fácil ni difícil	86%	9%	20%	14%	2%	0%	33%	0%
Difícil	17%	20%	25%	18%	8%	25%	36%	31%

*Nota: Los datos corresponden a las siguientes preguntas: ¿Diría que la página web de Págalo.pe le fue útil? “y ¿Qué tan fácil o difícil le pareció utilizar, Págalo.pe? con una escala de tres variables: Fácil, Ni fácil ni difícil y Difícil. De modo similar, se realiza la lectura para las demás plataformas digitales. Ambas preguntas se realizan sólo a aquellas personas que mencionaron haber utilizado la plataforma digital correspondiente. Fuente: Encuesta IEP (2022). Elaboración propia.*

En la tabla 1 se quiso ahondar en la facilidad de uso, pero en función a si les pareció útil o no la plataforma digital utilizada, ya que existen casos en donde las plataformas/aplicaciones pueden tener una gran utilidad; es decir, proporcionan a los usuarios la funcionalidad necesaria, pero tienen una baja facilidad de uso (los usuarios deben dedicar mucho tiempo y esfuerzo por aprender a utilizarlos). Por lo tanto, en la tabla 1 se observa que, los usuarios que percibieron como difícil el uso de, por ejemplo, la página web del Banco de la Nación para obtener una Cuenta DNI fue de 36%, pero aun así la consideraron como útil. Un porcentaje similar se encuentra en la página web de trámites para licencia de conducir (31%). Posterior a esta, se encuentran la página web de Migraciones y la página web de la Sunat, ambas con 25% de usuarios que percibieron estas plataformas como difíciles, pero que aun así las consideraron como útiles. Un porcentaje mucho menor se encuentra en la aplicación del DNI-Biofacial, en la cual sólo el 8% de los que percibieron su uso como difícil, la catalogaron como útil. Por el contrario, se obtuvieron porcentajes elevados para aquellos a los que les fue útil y también les pareció fácil su uso, independientemente de la plataforma digital empleada.

Considerando que el porcentaje de personas que indicaron no haber realizado un trámite por dichas plataformas digitales fue de 30%, se indagó sobre las principales razones del porqué de su falta de uso. Por consiguiente, el gráfico 4 revela que, en su mayoría, las personas de zonas urbanas no necesitaron realizar ningún trámite (54%), lo que se alinea con la extensión otorgada por el Estado para el uso de documentos vencidos como DNI, breveté, entre otros. Un porcentaje menor, pero significativo, mencionó su preferencia por realizar dichos trámites de manera presencial (23%). Adicional a esto, 10% de personas de zonas urbanas mencionaron que el realizar los trámites y/o servicios al ciudadano por estas plataformas digitales le generan desconfianza. Mientras que el 5% señaló su falta de uso porque las consideran difíciles. Porcentajes menores se encuentran en las opciones: los trámites no estaban disponibles (3%) y otros (4%).

**GRÁFICO 4. PORCENTAJES DE PERSONAS QUE NO UTILIZARON PLATAFORMAS DIGITALES DE ACUERDO A LAS SIGUIENTES RAZONES**

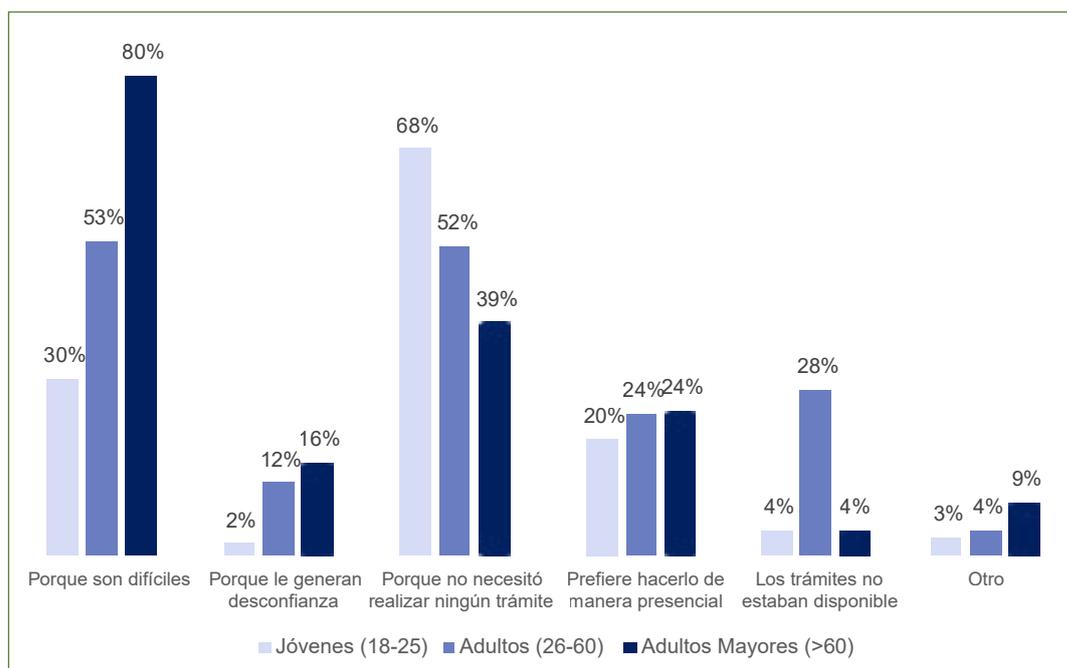


*Nota: El número total de observaciones reportadas corresponden al total de personas que mencionaron NO haber utilizado ninguna plataforma digital (N= 309). Los datos corresponden a la pregunta: ¿Cuál es la razón principal por la que NO utilizó ninguna de las plataformas digitales anteriores? Fuente: Encuesta IEP (2022). Elaboración propia.*

Como se puede observar, del gráfico 4, aún hay porcentajes elevados respecto a la desconfianza y la preferencia por realizar trámites de manera presencial a pesar de contar con alternativas más rápidas y necesarias en el contexto de pandemia, ya que, al realizar el trámite de manera virtual, se puede evitar las aglomeraciones y, por ende, los contagios. Sin embargo, existen otros factores como la falta de habilidades digitales y otras variables socioeconómicas que impiden el uso de estas plataformas (Mubarak, Suomi y Kantola, 2020).

Para ilustrar lo mencionado, el gráfico 5 muestra las razones por las que no se utilizaron plataformas digitales para trámites y servicios al ciudadano desde inicios de la pandemia hasta la actualidad, según edad. Los adultos mayores (> 60 años) son la población que alcanza el porcentaje más alto en la opción “son difíciles” (80%) en comparación con el 30% de los jóvenes y 53% de los adultos. La desconfianza también es un factor latente dentro de esta población, que alcanza el 16% respecto al 2% de los jóvenes. Por lo tanto, en la alternativa “prefiere hacerlo de manera presencial” también se tiene el porcentaje más alto con respecto a los jóvenes, con 24%. A partir de esto, se destaca la necesidad de (re)formular estrategias para acoger a esta población en el mundo digital, así como brindar capacitaciones que puedan generar un sentimiento de confianza al momento de realizar este tipo de trámites de forma virtual.

**GRÁFICO 5. PORCENTAJE DE PERSONAS QUE MENCIONARON NO HABER UTILIZADO LAS PLATAFORMAS DIGITALES SEGÚN LAS SIGUIENTES RAZONES, POR EDAD**

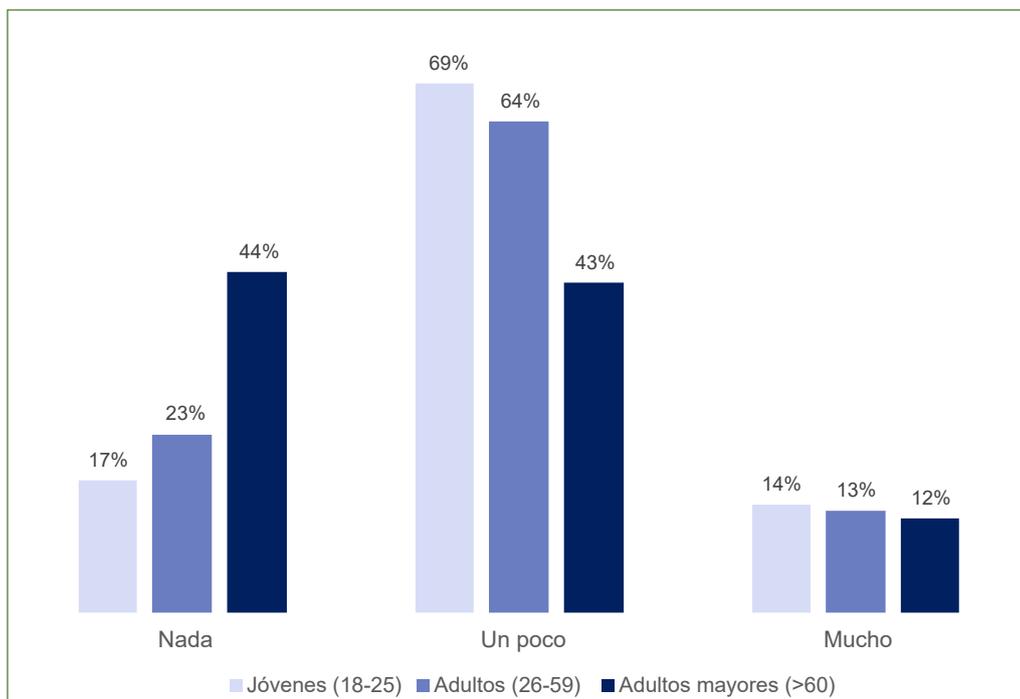


*Nota: El número total de observaciones reportadas corresponden al total de personas que mencionaron NO haber utilizado ninguna plataforma digital (N= 309). Los datos corresponden a la pregunta: ¿Cuál es la razón principal por la que NO utilizó ninguna de las plataformas digitales anteriores? Fuente: Encuesta IEP (2022). Elaboración propia.*

La encuesta IEP recogió información acerca de la percepción de la oferta de servicios al ciudadano, por parte del Estado, a través de canales digitales, con relación a antes de la pandemia. Así, del total de personas de zonas urbanas que utilizó internet en últimos tres meses (943 personas), el 23% mencionó que no percibió mejora alguna; el 63% se ubica en la alternativa “Un poco”, y 13% corresponde a la alternativa “Mucho”.

Por grupos de edad, como muestra el Gráfico 6, se observa que el 44% de adultos mayores considera que no se ha mejorado en “Nada” la oferta de servicios al ciudadano por plataformas digitales, mientras que para los adultos y jóvenes se tienen cifras de 23% y 17%, respectivamente. Por contraparte, los jóvenes son los que perciben que se ha hecho, por lo menos, “Un poco” con un 69% y “mucho” con un 14%.

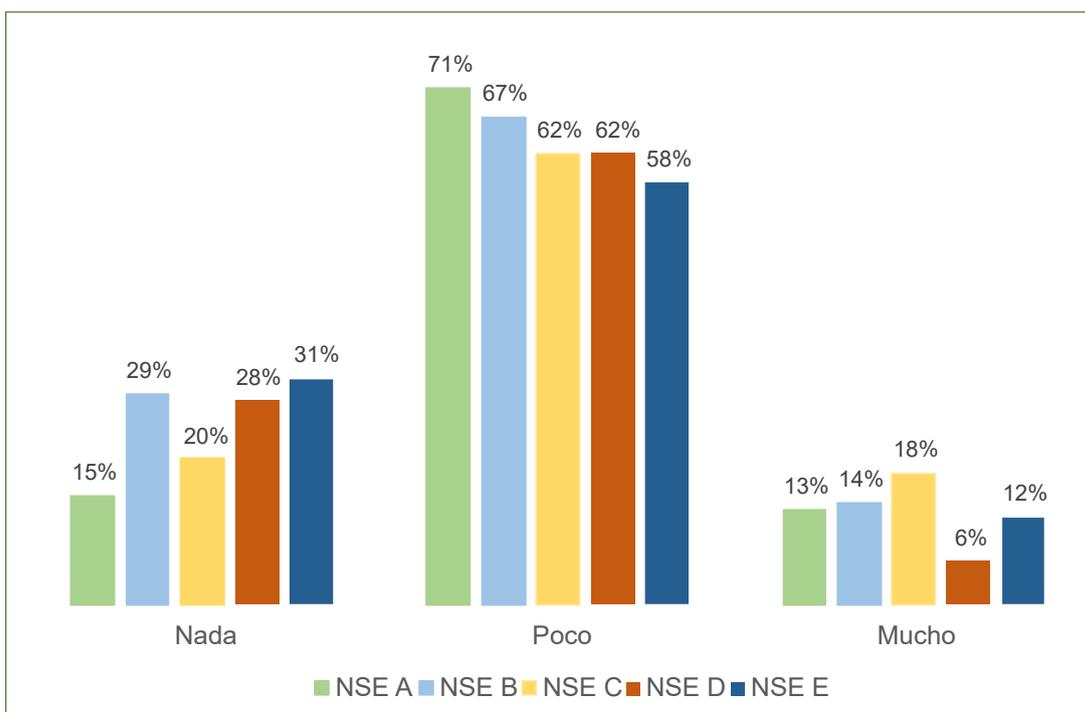
**GRÁFICO 6. PERCEPCIÓN DE LA OFERTA DE SERVICIOS AL CIUDADANO POR PARTE DEL ESTADO, SEGÚN EDAD**



*Nota: El número total de observaciones reportadas corresponden al total de personas que han utilizado internet en los últimos tres meses (N=925). La pregunta planteada fue: ¿Cuánto considera que el Estado ha mejorado en la oferta de servicios al ciudadano a través de plataformas digitales respecto a antes de la pandemia?, en una escala de tres variables: Nada, Un poco y Mucho. Fuente: Encuesta IEP (2022). Elaboración propia.*

Adicionalmente, se analizó la percepción de la oferta y servicios al ciudadano por parte del Estado a través de canales digitales, pero por nivel socioeconómico. El gráfico 7 revela que el 31% de la población perteneciente al nivel socioeconómico más bajo (NSE E) señala que el Estado no ha mejorado en “Nada”. Por consiguiente, se puede apreciar que cuanto más bajo es el NSE, se alcanzan mayores porcentajes de insatisfacción. Análogamente, se tiene la misma tendencia para aquellos que señalaron percibir que la prestación de servicios al ciudadano ha mejorado “Un poco”; es decir, a menor NSE, mayor es la insatisfacción de la oferta de servicios al ciudadano. En este caso, hay una diferencia de 13 pp. entre el NSE A y el NSE E.

**GRÁFICO 7. PERCEPCIÓN DE LA OFERTA DE SERVICIOS AL CIUDADANO POR PARTE DEL ESTADO, SEGÚN NIVEL SOCIOECONÓMICO**

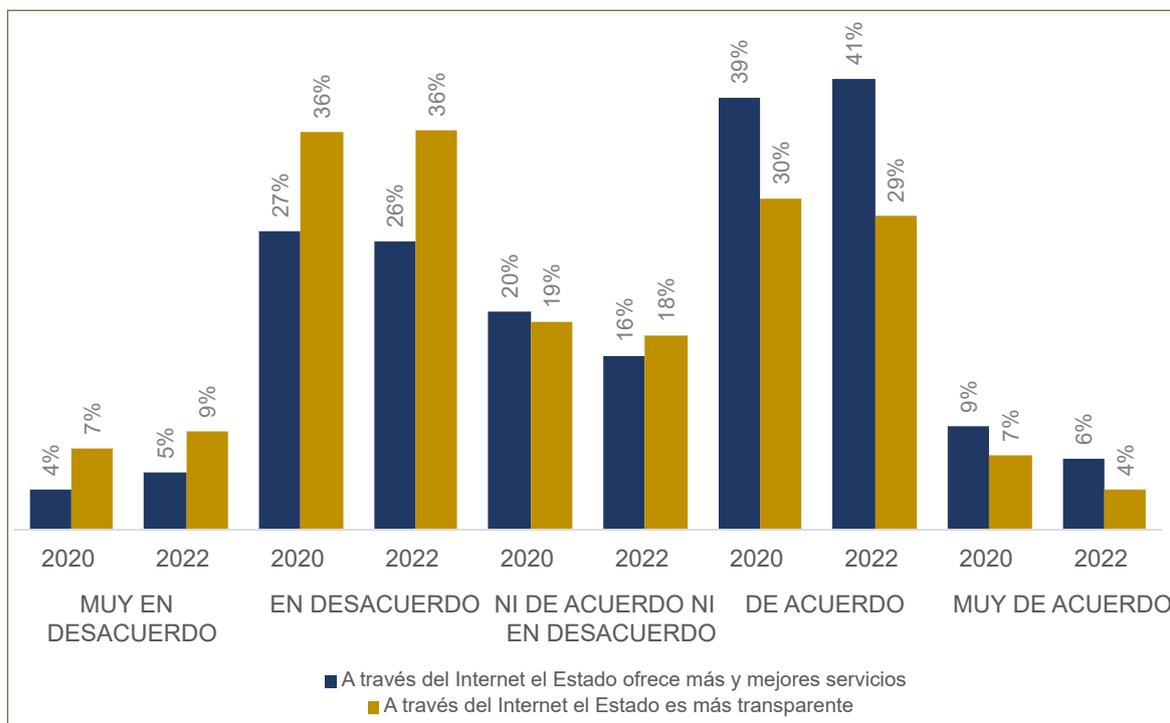


*Nota: El número total de observaciones reportadas corresponden al total de personas que han utilizado internet en los últimos tres meses (N=925). Los datos corresponden a la pregunta: ¿Cuánto considera que el Estado ha mejorado en la oferta de servicios al ciudadano a través de plataformas digitales respecto a antes de la pandemia? Fuente: Encuesta IEP (2022). Elaboración propia.*

Ahora bien, la encuesta IEP (2022) también fue realizada en el año 2020<sup>28</sup>, lo cual permite establecer algunas comparaciones entre ambos años. Dichas encuestas recogieron información respecto a la percepción de si “a través del Internet el Estado es más transparente”, y si “a través del Internet el Estado ofrece más y mejores servicios”. Como muestra el gráfico 8, en 2020, el 36% y el 7% de los peruanos de zonas urbanas señalaron estar “En desacuerdo” y “Muy en desacuerdo”, respectivamente, con la primera afirmación; estas cifras prácticamente no variaron para el año 2022. Además, para la segunda afirmación, se obtuvo que para el 2020, el 4% estaba “Muy en Desacuerdo” y el 27% “En desacuerdo”, cifras que tampoco variaron significativamente para el año 2022. Estos resultados dan cuenta de que una parte importante de la ciudadanía aún no percibe que el Estado esté realizando un uso eficiente del servicio de internet; más aún si hay desconfianza en la capacidad del Estado para brindar más y mejores servicios de calidad.

<sup>28</sup> Ambas encuestas fueron implementadas con el mismo tipo de diseño, muestreo y población objetivo, lo que las hace comparables en algunas secciones.

GRÁFICO 8. PERCEPCIONES SOBRE EL INTERNET



*Nota: Número de encuestados en 2020 = 1002 y en 2022 = 1016. El número total de observaciones reportadas en el gráfico corresponden al total de personas que han utilizado internet en los últimos tres meses (2020=882, 2022=925). Los datos corresponden a la respuesta a la siguiente pregunta: “¿Qué tan de acuerdo o desacuerdo está con las siguientes afirmaciones?”. Fuente: Encuesta IEP 2020 y 2022. Elaboración propia.*

La confianza en el gobierno es un factor determinante para que la ciudadanía haga uso de los espacios interactivos del Estado. Como señala Colesca (2009), la confianza es probablemente uno de los aspectos más importantes en la aplicación de las estrategias de Estado ágil. Para que este alcance sus ambiciosos objetivos de desarrollar y prestar servicios públicos integrados y de alta calidad, los ciudadanos deben confiar en todo el proceso. Sin confianza, los ciudadanos no participarán y si, estos últimos, no creen que sus puntos de vista se tienen en cuenta seriamente, su participación futura se perderá durante mucho tiempo. En consecuencia, el gobierno tendrá que hacer enormes esfuerzos para recuperar esa confianza. A esto se deben sumar estrategias pedagógicas por parte del gobierno, que habiliten y aumenten los niveles de apropiación digital y, con él, el uso de plataformas virtuales y dispositivos TIC.

## V. Diagnóstico del *Estado ágil*

Con la información mostrada y considerando los principios mencionados de lo que se esperaría de un “Estado ágil”, ¿Puede ser considerado Perú como uno de ellos? Para este análisis se considera el estado de digitalización en el sector público y las reformas empleadas para la simplificación y digitalización de servicios y trámites para el ciudadano durante la pandemia.

A medida que las tecnologías digitales se tornan omnipresentes, las expectativas sobre los servicios gubernamentales evolucionan. Los ciudadanos esperan cada vez con mayor prontitud un servicio de alta calidad, que sea accesible las 24 horas del día y los 7 días de la semana. No obstante, los gobiernos, durante mucho tiempo, han subcontratado tradicionalmente los servicios tecnológicos, lo que ha constituido una barrera para que el sector público pueda desarrollar su capacidad y cultura digital. Ante esto, las economías y sociedades emergentes presionan para que los gobiernos den este saldo a la era digital y transformen las operaciones del sector público, ya que, sin esto, enfrentan grandes riesgos como la prestación de servicios deficientes, fracasos políticos y la disminución de la confianza en la capacidad de los gobiernos para liderar en una nueva era de innovación tecnológica (OCDE, 2019).

Cabe resaltar que la transformación digital del sector público consiste fundamentalmente en transformar la forma de trabajar del gobierno (cómo desarrolla y presta servicios y políticas) más que en desarrollar la infraestructura en sí. Se trata de construir una nueva cultura, lo que requiere de importantes capacidades de coordinación interinstitucional (OCDE, 2019). Según Katz (2015) este cambio institucional, a consecuencia de este proceso de digitalización, generaría 383 millones de dólares adicionales al PBI cada año. Adicional a esto, se requiere establecer prioridades, ya que los recursos fiscales y la capacidad de ejecución son limitados. La importancia de priorizar adecuadamente las inversiones es una recomendación de larga data, pero es aún más relevante cuando se trata de la tecnología. Para ello, la economía puede ayudarnos a priorizar entre las diferentes oportunidades, a través de un análisis riguroso de los costos y beneficios en un contexto de escasez (BID, 2022).

En cuanto a la digitalización de los servicios estatales, esta ya era una tendencia en varios países de la región previo al inicio de la pandemia. Por ejemplo, en 2017 países OCDE como Uruguay y Chile ya contaban con la facilidad de realizar el 100% de trámites de servicio al ciudadano online, con numerosas agencias gubernamentales digitalizadas (CAF, 2020). Sin embargo, completar un trámite con el Estado en Perú, para ese

mismo año, requería de 8.6 horas en promedio y sólo el 29% de peruanos concluía su trámite en una sola visita (Latinobarómetro, 2018). Al 2019, de los 4,535 procedimientos gestionados por el gobierno central peruano, sólo el 15,1% pudieron iniciarse en línea y apenas un 4% pudo completarse digitalmente (OCDE, 2019). De acuerdo con Roseth, et al., (2018), las transacciones digitales toman un 74% menos de tiempo que las transacciones físicas en la región y apenas un 3% a 5% del costo total de las transacciones presenciales.

Al 2022, Perú se encuentra en el puesto 59 de 193 países en el E-Government Index y en el E-Participation Index alcanzó un puntaje de 0.7524, logrando avanzar 12 posiciones respecto al 2020<sup>29</sup>, dichos puntajes aún sitúan al país por debajo de la media de la región. Adicionalmente, a la fecha, el país cuenta con aproximadamente 250 servicios en línea en cerca de 300 entidades públicas de un total de 3 mil registradas en la plataforma Gob.pe. Las más de 40 mil acciones de acompañamiento realizadas por la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital para el cumplimiento del marco regulatorio, permitieron que más del 90% de los Ministerios, Organismos Autónomos, Empresas del Estado y Gobiernos Regionales implementen una mesa de partes digital, logrando además que el uso de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos por parte de la ciudadanía suba en 400%. Además, en cuanto a los avances en el marco normativo, se aprobaron los reglamentos de la Ley de Gobierno Digital y del Sistema Nacional de Transformación Digital; así como la Política General de Gobierno 2021-2016<sup>30</sup>, junto a esto se suma la incorporación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Perú a la Red Iberoamericana de Laboratorios de Innovación Pública<sup>31</sup>.

Ciertamente, el Estado peruano ha venido adaptándose de manera incipiente a través del desarrollo de actividades y procesos internos en base al uso de herramientas digitales que se han acelerado a raíz de la pandemia, mostrando avances en la implementación de mesas de partes virtuales, canales de atención online, desarrollo de audiencias virtuales, e implementación de nuevos trámites enteramente online, así como servicios de información digital (Calderón, 2021). Entre algunos ejemplos de iniciativas se encuentran la masificación de comprobantes de pagos electrónicos (CPE), la Cuenta Documento de Identidad, Teleatiendo del MINSA, la aplicación DNI Biofacial, página web de Aprendo en Casa, entre otros. En este punto es importante hacer mención a la Cuenta DNI como ganadora del premio “Buenas Prácticas en Gestión Pública 2022” otorgado por Ciudadanos al día - CAD<sup>32</sup>. Este galardón de la categoría *Inclusión social* se otorgó por haber llegado de manera virtual a cerca de dos millones de peruanos que no figuraban en el sistema financiero<sup>33</sup>. En la misma línea, el gobierno obtuvo logros significativos, que aumentaron con la pandemia, por ejemplo, con la elaboración de la

<sup>29</sup> Fuente: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>

<sup>30</sup> Su objetivo es garantizar el acceso inclusivo, seguro y de calidad al entorno digital y aprovechamiento de las tecnologías digitales en todas las regiones del país para consolidar la ciudadanía digital en función a sus condiciones de vulnerabilidad y diversidad cultural.

<sup>31</sup> Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/573690-mas-de-7000-servicios-digitales-de-orientacion-brindo-la-plataforma-gob-pe>

<sup>32</sup> Entidad privada sin fines de lucro que genera incentivos y herramientas para mejorar la relación entre el Estado y la ciudadanía, a través de la transparencia informativa, la rendición de cuentas, la participación y vigilancia ciudadana y la prestación de servicios Fuente: <https://www.ciudadanosaldia.org/>.

<sup>33</sup> Fuente: [Banco de la Nación: Cuenta DNI gana el Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública 2022 | Noticias | Diario Oficial El Peruano](#)

Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), simplificando y reduciendo operaciones de comercio exterior que implicaban presencialidad. Esto ayudó de gran manera al sector exportador en el 2020, año en el cual las exportaciones se redujeron en un 40%.

Como se ha mostrado a lo largo del documento, en base a los resultados obtenidos de la encuesta IEP (2022), hay esfuerzos evidentes, por parte del Estado, para la continuidad de los servicios y trámites al ciudadano durante pandemia. Dichos esfuerzos pueden ser considerados como “ágiles” porque se encontraron oportunidades frente al riesgo de contagio de la pandemia; se identificó las necesidades de la población; se articuló el trabajo entre instituciones y múltiples áreas de gobierno, y se aprovechó el rol de las tecnologías digitales. Considerando, además, que la simplificación de trámites no es sencilla porque involucra todo un cambio cultural que conlleva tiempo, los usuarios de las plataformas analizadas en este estudio han alcanzado niveles altos de utilidad y de facilidad, lo que refleja la aceptación de las distintas iniciativas provistas por el Estado.

No obstante, desde una mirada institucional, existen barreras que limitan el desarrollo de procesos ágiles en el Estado peruano, como lo son el marco legal de las contrataciones estatales y el marco regulatorio de la función pública. Las experiencias de Colombia y Reino Unido en el uso de catálogos electrónicos abiertos o digitales para la contratación permitiría una mayor flexibilidad, escala y eficiencia en los servicios, priorizando soluciones antes que las especificaciones técnicas de cada herramienta, que pueden solucionar la primera limitación. Por otro lado, en cuanto a la segunda, si bien la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SEGDI) viene desempeñando un rol importante, poco es el interés por parte del Ejecutivo y Legislativo por el uso de datos públicos y la consideración de soluciones digitales desde el diseño (Calderón, 2021), lo que resulta en un marco regulatorio que no toma en consideración aspectos ligados a la mejora regulatoria y en la posibilidad de medir el impacto regulatorio.

En busca de cambiar este paradigma en el uso de las tecnologías en el sector público, las instituciones gubernamentales necesitarán cada vez más funcionarios que puedan pensar en la tecnología como una herramienta estratégica y ágil para lograr iniciativas y servicios que cuenten con un gran valor para la sociedad. Esto debe ser entendido como la priorización de inversiones inteligentes, es decir optar por iniciativas que generen un gran valor para la población, que se puedan implementar a gran escala y que requieran de recursos limitados. Un ejemplo de esto se puede ver reflejado en el Análisis Costo Beneficio realizado por BID (2022) para la adopción de una plataforma digital de aprendizaje de matemáticas. Se obtuvo que este tipo de programa podría generar un valor neto actual total de 97 millones de USD al año con un costo de implementación de tan solo 4 millones de USD al año. Por lo tanto, hay oportunidades para desplegar servicios públicos digitales y de gran valor para la sociedad; siempre y cuando se desarrollen en base a evidencia. En este punto, el sector privado puede servir como guía, ya que ha sido capaz de producir muchos servicios digitales que actualmente han generado un importante valor para la sociedad.

Finalmente, si bien al Perú le falta un largo proceso por recorrer en términos “ágiles” es importante resaltar que el camino hacia la transformación digital no sólo se puede concebir bajo reformas legales e institucionales; sino que requiere de un cambio cultural y de apropiación de tecnologías que permitan aprovechar los beneficios de la digitalización de los servicios públicos. Como es propio, toda mejora implica ciertos desafíos. En

este caso, no podemos ser ajenos a los riesgos potenciales y las brechas que dificultan el acceso equitativo para todos los miembros de la sociedad, pero es justamente el uso de estos mecanismos ágiles reflejada en la simplificación de procesos; la recolección de información; el monitoreo y seguimiento; la automatización de tareas repetitivas, y la agilización de trámites con el ciudadano, que generan una mejora en la prestación de servicios sociales y logran que estos sean más accesibles para las poblaciones que suelen tener mayores desventajas.

## VI. Discusión

La pandemia se presentó como una oportunidad para el Estado de mejorar los esfuerzos que se venían gestando sobre la digitalización de procesos en el país. Como ya se ha mencionado previamente, el marco institucional en el que estas políticas de digitalización se desarrollan, son relevantes. Hasta el momento, contamos con la SGTD, pero al estar adscrita a la PCM, carece de autonomía y, por lo tanto, poder de negociación, que termina limitando las oportunidades de mejora; asimismo se deben articular de esfuerzos entre los distintos niveles de gobierno para llevar a cabo, realmente, una transformación digital. Los parámetros para los niveles de atención, experiencia de usuario, seguridad, entre otros constituyen también un paso fundamental para el desarrollo de la digitalización. Todo esto, a través de reglas claras y controlando la calidad de los desarrollos sectoriales y subnacionales. Cabe indicar que no basta con tener una ruta clara sobre los pasos a seguir, sino también contar con el compromiso de los actores claves.

La seguridad es un factor predominante a tener en cuenta cuando se habla de digitalización y de métodos ágiles. En el Perú, lamentablemente, el Estado, la sociedad civil y el sector privado carece de una cultura de protección de datos personales. Si bien se han dado pasos importantes en la creación de leyes de ciberseguridad en esta última década, aún la población no conoce sobre las instituciones a las que debería acudir ante fraudes, estafas, entre otros. En este caso, se encuentra el Indecopi, pero también la ANPDP. Es importante que se identifiquen competencias para que no haya una duplicidad de funciones y, posterior a esto, generar campañas de difusión con información relevante sobre el tema.

En cuanto a la digitalización de trámites y servicios al ciudadano es un avance interesante porque permitió realizarlos de forma remota, cuando la presencialidad implicaba un riesgo de contagio. Los resultados de la encuesta IEP muestran que aún existen posibilidades de mejora, empezando por iniciativas de difusión para el uso de las plataformas oficiales del Estado peruano como *Gob.pe* y *Págalo.pe*. Se tiene, además, que el uso de plataformas digitales para trámites y servicios al ciudadano, si bien no se requerían, por ejemplo, para identidad y registro, pues las restricciones prolongaban el uso de documentos vencidos, aun así, han sido los trámites más realizados durante la pandemia. Asimismo, la facilidad de uso de la mayoría de las plataformas excede al 70%. Importante resaltar que a pesar de que algunos usuarios consideraron difícil el uso de las páginas web como Banco de Nación, para sacar una Cuenta DNI, o la página web del MTC, para realizar trámites vehiculares, obtuvieron porcentajes altos de utilidad. Entre las principales razones del porqué nuestros encuestados de zonas urbanas no hicieron uso de plataformas digitales durante la pandemia, se encuentran la dificultad y la falta de confianza.

En línea con lo anterior, la percepción de la oferta de servicios al ciudadano por parte del Estado es heterogénea entre niveles socioeconómicos y edad. Como era de esperarse, los niveles socioeconómicos más bajos perciben que el Estado no ha mejorado en nada la oferta de servicios, al igual que los adultos mayores. Estas poblaciones son las que padecen de mayores desventajas al acceso y apropiación de TIC<sup>34</sup>, por lo que se requiere de iniciativas focalizadas y acompañamiento a estos grupos. Es importante mencionar que en nuestra encuesta no se ha evidenciado una brecha de género, ya que tanto mujeres como varones alcanzan porcentajes similares en todas las preguntas concernientes a trámites y servicios al ciudadano.

Dada la relativa novedad de estos servicios tecnológicos es importante considerar y gestionar los riesgos. La complejidad técnica implica que los gobiernos deben realizar pruebas piloto de las aplicaciones digitales antes de ponerlas a disposición del público en general. Se debe asegurar que la experiencia del usuario está siendo escuchada. Además, para que los servicios sean accesibles a un amplio conjunto de ciudadanos que pueden tener diferentes niveles de apropiación digital, la interfaz de usuario debe ser intuitiva y lo más amigable posible; teniendo en consideración, además, que muchos de estos servicios deben de estar acompañados de apoyo humano, en lugar de crear una versión totalmente digital de un servicio previamente analógico.

En base a los desafíos que aún persisten, la clave podría ser implementar soluciones que funcionen en los teléfonos celulares más básicos o a través de mensajes de texto, que no requieran una conexión a internet, con esfuerzos centrados en hacerlos accesibles para aquellas personas de los niveles socioeconómicos más bajos y de zonas rurales en donde existe una brecha importante de acceso a internet.

Con todo esto, ¿se podría decir que es el inicio de una transformación digital? En realidad, es complicado determinarlo, más aún si se está regresando poco a poco a la presencialidad. Es probable que se ponga una pausa a los esfuerzos de digitalización, lo cual desperdicia el potencial de lo ya avanzado en el uso de lo digital, y, por ende, el de metodologías ágiles. Esto se verá reflejado en pérdidas en el uso de data, el incremento de la transparencia, la trazabilidad de acciones, simplificación de operaciones, entre otros. Por lo tanto, es un llamado a los gobiernos a aprovechar la proliferación de la infraestructura digital móvil -como lo hace el sector privado- para desplegar servicios públicos digitales más focalizados que aborden las distintas necesidades de los ciudadanos y generen un valor para la sociedad. En pocas palabras, desde los Estados se debe incentivar la infraestructura digital, el marco normativo y el desarrollo de sistemas informáticos integrales. No obstante, la regla más importante es que se prioricen iniciativas/programas/proyectos de alto valor social.

---

<sup>34</sup> Según Agüero et al. (2021), los adultos mayores de Perú y Colombia padecen de mayores desventajas en el uso de internet por carecer de motivación para el aprendizaje, percibir que en línea están expuestos a riesgos que atentan contra su seguridad y privacidad, entre otros. Para el caso peruano, el analfabetismo constituye un problema para aquellos adultos mayores que no pudieron acceder al sistema escolar. Además, Barrantes y Cozzubo (2017) demuestran la importancia de los familiares más cercanos en la vida de los adultos mayores para fomentar el uso del mismo.

## VII. Referencias

Agile Nations Charter (2020). <https://www.gov.uk/government/publications/agile-nations-charter>

Agüero García, A., Barrantes Cáceres, R., Burneo Vigo, J., Duffó Chapilliquén, D., & Soberrón Cribillero, A. (2022). Covid-19 y adultos mayores. Una mirada a la brecha digital en el Perú y Colombia.

Apoyo Consultoría (2022). Agenda Digital para el Perú 2021-2026. [agenda digital 2021\\_2026.pdf \(comexperu.org.pe\)](https://comexperu.org.pe/agenda-digital-2021-2026.pdf)

Barrantes, R., y Cozzubo, A. (2019). Age for learning, age for teaching: the role of inter-generational, intra-household learning in Internet use by older adults in Latin America. *Information, Communication & Society*, 22(2), 250-266.

BID (2021). Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas.

BID (2022). Digitalizing Public Services: Opportunities for Latin America and the Caribbean.

CAF (2021). Estados ágiles para la recuperación: Implicancias para los gobiernos de América Latina.

Calderón, A. (2021). Perú digital: El camino hacia la transformación. AmCham Perú: Amazon Web Services Institute.

Colesca, S. E. (2009). Understanding trust in e-government. *Engineering Economics*, 63(3).

Defensoría del Pueblo. (2019). Manual de protección de datos personales. Lima.

Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Katz, R. (2015). El ecosistema y la economía digital en América Latina. Fundación Telefónica.

López Azumendi, S. (2021). El paradigma del Estado ágil: análisis y recomendaciones de las reformas de simplificación de trámites.

Manifiesto Ágil: <https://agilemanifesto.org/iso/es/manifesto.html>

McKinsey (2020). «An operating model for the next normal: Lessons from agile organizations in the crisis». McKinsey & Company.

Mubarak, F., Suomi R., y Kantola, S. (2020). Confirming the links between socio-economic variables and digitalization worldwide: the unsettled debate on digital divide. *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, 18(3), 415-430.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)

(2012). “Recommendation of the Council on Regulatory and Policy Governance”. [https:// www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm](https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/2012-recommendation.htm)

(2019). *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives – Summary*. París.

Roseth, B., Reyes, A., Farias, P., Porrúa, M., Villalba, H., Acevedo, S., ... y Fillotrani, P. (2018). *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Inter-American Development Bank.

UNCTAD. (2020). *Plataformas digitales y creación de valor en los países en desarrollo: repercusiones en las políticas nacionales e internacionales*. Ginebra: Junta de Comercio y Desarrollo.



Horacio Urteaga 694,  
Jesús María, Lima 11, Perú  
Telf +511 332 6194  
Fax +511 332 6173  
institutoestudiosperuanos  
@IEPeruanos  
fondoeditorial@iep.org.pe  
[www.iep.org.pe/fondoeditorial](http://www.iep.org.pe/fondoeditorial)