

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarín
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
DE GRADO
40

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarín
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022

Impreso en el Perú

700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin

Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur

Corrección de estilo: Rocío Moscoso

Diseño de carátula: Magno Aguilar

Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García

Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio

Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar

Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538

ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú, hoy: la urgencia por la indignación* 27

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en servicio del profesorado* 47

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar? Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones familiares en la educación básica* 69

Liliana Miranda y Clara Soto

7

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una política de inclusión financiera* 103

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación en el mercado laboral* 121

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)* 131

Martín Benavides

<i>D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables</i>	151
Lorena Alcázar y María Balarin	

3. Desigualdades de género y violencia 175

<i>Presentación</i>	177
Wilson Hernández y Alan Sánchez	

<i>A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género</i>	179
Alan Sánchez	

<i>B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico</i>	203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo	

<i>C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres</i>	237
Wilson Hernández	

<i>D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario</i>	261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas	

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

<i>Presentación</i>	285
Ricardo Fort	

<i>A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo</i>	287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza	

<i>B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades</i>	311
Gerardo Damonte	

<i>C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal</i>	339
Miguel Jaramillo	

<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
Principales abreviaciones	419



Innovación en el sector público



Juana Kuramoto

Desde hace casi dos décadas, en el Perú se viene produciendo un claro impulso a la ciencia, tecnología e innovación (CTI), y se ha resaltado el rol de la innovación para generar competitividad y crecimiento. En esta visión, se considera al sector privado como el agente innovador por excelencia. Son las empresas las que lanzan al mercado nuevos productos o productos mejorados, satisfaciendo demandas ya establecidas o, incluso, creando nuevas demandas que antes eran inexistentes, todo lo cual genera crecimiento económico.

En este enfoque, la función del Gobierno es la de actuar como un agente promotor y facilitador, que establece las reglas de juego para que el ingenio privado se pueda traducir en productos y servicios concretos capaces de ser transados. El Estado juega también el rol de solucionar las fallas de mercado y de coordinación que impiden que esos productos se desarrollen. Pero su papel no solo se refiere a modificaciones regulatorias, sino que también toma la forma de programas y proyectos pioneros, cuyos riesgos serían imposibles de asumir por los agentes privados.

401

Así, muchos productos actuales no habrían podido desarrollarse si es que entidades gubernamentales no hubieran asumido los inmensos costos de investigación científica que subyacen detrás de ellos. Es ya conocido el papel que jugó el Departamento de Defensa de Estados Unidos en el desarrollo de internet y sus motores de búsqueda, el Global Positioning System (GPS); el Departamento de Energía en el desarrollo de la iluminación LED; o el Instituto Nacional de Salud en el desarrollo de la resonancia magnética y el secuenciamiento del genoma humano (Singer, 2014). Sin estos avances científicos, habría sido imposible que el sector privado desarrollara las aplicaciones de uso común y masivo que prácticamente han transformado nuestra vida y economía (Mazzucatto, 2011).

Sin embargo, desde una perspectiva más amplia, el sector estatal también es un agente innovador que brinda servicios y bienes públicos indispensables para el bienestar de la ciudadanía. Sobre la base de la corriente de Nueva Gestión Pública, surgida en la década de 1980, se han producido esfuerzos por mejorar la eficacia en la entrega de estos servicios y bienes públicos trasladando los principios y prácticas del sector privado, así como pensando en satisfacer al ciudadano consumidor de estos (Osborne y Ga-blear, 1992). En esta corriente, el énfasis no está puesto tanto en la creación de nuevos servicios o bienes públicos, sino en la eficacia y eficiencia en la entrega, lo cual podría plantear un paralelo con lo que sería la innovación de procesos. Un claro ejemplo de esto son las unidades de cumplimiento (*delivery units*) implementadas inicialmente en el Reino Unido, cuyo propósito es lograr una entrega de los servicios y bienes públicos a la ciudadanía a tiempo y con la calidad requerida (Barber et al., 2011).

402

Más recientemente, hacia finales de los años 1990, en la administración pública se generó una nueva corriente debido a la expansión de la era digital. La Gobernanza de la Era Digital aprovecha los avances en la industria de las comunicaciones y la información para reorganizar las responsabilidades del Gobierno desde una perspectiva más integral, en la que los diversos actores de la sociedad aportan sus perspectivas y esfuerzos (Margetts y Dunleavy, 2013). Las posibilidades generadas por los avances tecnológicos han dado lugar a nuevos servicios y bienes, pero también a una forma abierta de innovación en la que el ciudadano sigue siendo el cliente, pero contribuye activamente al diseño del servicio o bien que le será entregado.

Teniendo en mente estas tendencias en la administración pública, este ensayo buscará reflexionar acerca de los factores que facilitan la innovación en el sector público peruano y las condiciones que, por un lado, la favorecen y, por otro, la inhiben.

1. Innovación en el sector público

Naturaleza de la innovación en el sector público

Una primera aproximación a la innovación en el sector público es hacer un paralelo con la que se desarrolla en el sector privado y extrapolarla al ámbito estatal. Así, se estaría hablando de productos y servicios públicos nuevos o mejorados que se pondrían a disposición de los ciudadanos, quienes tomarían el lugar de los clientes en un mercado normal. Sin embargo, los productos y servicios públicos generalmente se entregan a cambio de los impuestos que pagamos, y no se venden, además de que el Gobierno no busca rentabilidad con esa entrega. Por otro lado, la cantidad

de provisión de estos servicios no necesariamente satisface –ya sea por defecto o por exceso– la demanda de la ciudadanía, sino que el Gobierno responde a una función agregada de preferencias que no necesariamente busca la equidad, pero sí maximizar el bienestar de la sociedad.

La OCDE plantea que una definición de innovación más acorde con el sector público “es una nueva idea que sirve para crear valor público” (OCDE, 2014). Desde esta perspectiva, una innovación debe responder a un reto de política pública, y aquella que es exitosa logra el resultado público buscado de acuerdo con las decisiones del Gobierno.

Al igual que las empresas tienen un imperativo por innovar si quieren mantenerse en el mercado, el sector público enfrenta una serie de retos que exigen que innove. Los grandes retos mundiales y la tendencia de las últimas décadas en reducir el tamaño del Estado requieren que los Gobiernos se reinventen. Esto implica una serie de condiciones: asignar los recursos públicos de manera más eficiente; crear el marco para que se construyan ventajas competitivas en el país, mediante la regulación y la provisión de infraestructura avanzada; utilizar eficazmente el conocimiento disponible para mejorar los servicios y bienes públicos; ser capaz de atraer y retener talento; y finalmente, retar al sector privado a que innove¹ (Ernst & Young, 2017).

403

Tipos de innovación pública

Considerando que el objetivo de la innovación en el sector público es distinto y tomando en cuenta el contexto en el que se desenvuelve, esta puede considerarse directa o indirecta. La innovación pública directa es aquella que se manifiesta cuando el Gobierno es el proveedor directo de las innovaciones, mientras que la indirecta busca inducir en el sector privado conductas deseadas mediante cambios innovadores en las reglas de juego (Leyden, 2017).

La innovación pública directa es capaz de generar nuevos y mejorados servicios o bienes, lo cual podría equipararse con la innovación de producto en el sector privado. Pero también puede mejorar el proceso de entrega de los servicios o bienes públicos ya existentes, haciéndolo más eficiente, lo cual puede considerarse como una innovación de proceso.² Desde la perspectiva de la gestión pública, dos puntos

-
- 1 Una tendencia actual es la llamada *innovación orientada a misiones*, constituida por políticas públicas sistémicas que promueven el desarrollo de avances científicos y tecnológicos –es decir, *el conocimiento de frontera*– para solucionar metas o retos específicos (Mazzucatto, 2018).
 - 2 Adicionalmente, Leyden (2017) considera un tercer tipo de innovaciones: aquellas que identifican o generan nuevas fuentes de ingresos públicos; sin embargo, no las considera

importantes en este tipo de innovación pública son (i) que el Gobierno tenga claro cuál es el modelo de provisión con el cual se entregan estos servicios o bienes públicos, y (ii) la distribución de competencias y funciones entre los diferentes niveles de gobierno.³

La innovación indirecta corresponde a las funciones del Estado en el diseño de políticas y a la regulación. Una innovación en el diseño de políticas busca identificar claramente las necesidades de la ciudadanía y acortar el tiempo requerido para desarrollar, testear, implementar y difundir la política. Por su parte, el objetivo de una innovación en regulación es balancear valores sociales, ambientales y económicos, al mismo tiempo que promueve el desarrollo económico. Debe balancear el objetivo de lograr la efectividad de la regulación sin crear barreras innecesarias a la actividad del regulado (Ernest & Young, 2017).

El modelo de innovación pública y la interacción con el entorno

Dadas las restricciones para innovar que se presentan en el sector público, intentar modelar este tipo de innovación requiere analizar, por una parte, cómo se produce la motivación para innovar; y por la otra, cuál es el proceso que subyace detrás de las iniciativas para innovar.

404

Tanto en el sector privado como en el público, la innovación es un proceso social. Si bien se puede identificar a un emprendedor –que es quien lidera el proceso–, las actividades para implementar las innovaciones requieren la participación de varios actores. La innovación, en ambos casos, es un fenómeno social. Sin embargo, sí es necesario tener en cuenta que, en el sector público, el emprendedor actúa en un contexto institucional distinto, en el que busca una recompensa más bien ligada al reconocimiento y avance en su carrera, antes que monetaria, como en el caso del emprendedor privado (Leyden, 2017). Asimismo, el entorno para la innovación pública se ve afectado por limitaciones en el acceso al capital y en la capacidad de actuar para innovar. Las limitaciones legales reducen el acceso al financiamiento y restringen la capacidad de actuar debido al constante escrutinio público, lo cual dificulta sustancialmente el proceso de emprendimiento. Asimismo, el inherente grado de incertidumbre asociado con el proceso innovador generalmente resulta demasiado alto para funcionarios electos o designados, quienes están sujetos a rendición de cuentas.

relevantes para el estudio de la innovación pública porque no generan impactos sustanciales en la productividad de las acciones públicas. Haciendo un paralelo con el ámbito privado, esto correspondería más al aumento de factores de producción.

3 Este último tema es sumamente relevante en Estados con esquemas de gobierno descentralizados.

Dicho esto, queda claro que la innovación en el sector público no puede basarse solamente en el liderazgo del emprendedor, sino que tiene que convocar a equipos dentro y fuera de la entidad en la que se desarrollan estas actividades. De hecho, si bien muchas de las innovaciones en el sector público surgen como una reacción frente a un problema o a un cambio de situación que requiere actuar de distinta manera, al igual que en el sector privado, las soluciones pueden necesitar un continuo mejoramiento para maximizar el valor público que generan, lo cual implica un involucramiento de varios actores o entidades. Al sector público se le exigen soluciones efectivas que, muchas veces, no pueden ser logradas con un enfoque meramente reactivo; por esa razón, es necesario instaurar una cultura de innovación que constantemente esté buscando mejorar los servicios brindados a la ciudadanía (OCDE, 2020).

Sobre la base de la evidencia recolectada por el Observatorio de la Innovación en el Sector Público (OPSI por sus siglas en inglés), la OCDE ha propuesto un modelo de innovación basado en el ciclo de vida que experimentan este tipo de innovaciones. Este modelo considera seis fases: (i) la identificación de los problemas, (ii) la generación de ideas para la solución de los problemas, (iii) el desarrollo de propuestas de solución, (iv) la implementación de proyectos, (v) la evaluación de los proyectos y (vi) la difusión de las lecciones aprendidas (OCDE, 2020).

405



Juana Kuramoto

Los principales intereses de Juana son la política de innovación tecnológica, la minería y el desarrollo local. Ha sido directora de Políticas del CONCYTEC y subsecretaria de Desarrollo Territorial de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros. Es jefa de la Oficina de Investigación y Desarrollo del Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE) e investigadora asociada de GRADE.

Juana cuenta con una maestría en Políticas Públicas por Carnegie Mellon University, y ha realizado estudios doctorales en Política de Cambio Tecnológico e Innovación en Maastricht University.

Este modelo actúa como una herramienta para identificar, analizar y evaluar las distintas actividades que se realizan con el fin de generar soluciones innovadoras a los problemas públicos que se presenten. Si bien el proceso de innovación no necesariamente es lineal, el modelo ayuda a prestar atención a las distintas fases. Así, si no se realiza una adecuada identificación de los problemas, lo más probable es que no se generen ideas pertinentes para su solución y, seguramente, los proyectos diseñados no sean los correctos y fallen en la implementación.

Adicionalmente a este modelo de ciclo de vida, otra herramienta importante es el manejo de portafolios de proyectos de acuerdo con el tipo de problema o propósito que atienden. De nuevo sobre la base de la evidencia, el OPSI ha generado una tipología de cuatro tipos de propósitos para la innovación pública: (i) la innovación orientada a la mejora, cuyo propósito es que la entidad entregue con mayor efectividad los bienes o servicios centrales. (ii) La innovación orientada a misiones, cuyo énfasis está en solucionar grandes retos que se le presenten a la entidad y a sus asociados. (iii) La innovación adaptativa, que busca adecuar mejor los procesos operativos para atender efectivamente las necesidades de la ciudadanía. Y finalmente, (iv) la innovación anticipatoria, que busca identificar, en los procesos de entrega de bienes o servicios, aquellos aspectos que pueden verse afectados por cambios previsibles en las tendencias o el entorno (OCDE, 2020).

Si bien se ha mencionado que la innovación en el sector estatal está sujeta a un entorno que puede inhibir los intentos de la entidad pública de ensayar nuevas formas de brindar los bienes o servicios que entrega, este entorno solo es el inmediato en el que trabaja la entidad. Tal como ocurre en el sector privado, la actividad innovadora en el sector público también requiere un ecosistema formado por otros actores del sector privado y de la sociedad civil que participan en el proceso e interactúan, generando como resultado un entorno más o menos propicio para la innovación.

Los actores que intervienen se pueden agrupar en (i) la comunidad, que comprende principalmente a los ciudadanos, las empresas y otras entidades a las que va dirigida la innovación. (ii) Los actores políticos, que incluye a las figuras políticas y los grupos interesados o que tengan influencia en los aspectos que se quiere innovar. (iii) Los actores internos, que pertenecen a la entidad que ejecuta las actividades de innovación. (iv) Los participantes en la cadena de suministro de los bienes o servicios involucrados en la innovación, como empresas, ONG, la academia, entre otros. Y (v) los *outsiders*, que tienen visiones distintas respecto del valor público que se busca entregar, y pueden brindar soluciones disruptivas (OCDE, 2020).

La disponibilidad de tecnologías digitales también ha influido en la innovación que se realiza desde el sector público. De acuerdo con la consultora Deloitte, estas tecnologías han abierto la oportunidad de generar innovaciones públicas transformacionales, que son “soluciones co-creadas a retos complejos en donde los ciudadanos son los que lideran el desarrollo del descubrimiento” (Deloitte, 2018). Este tipo de innovaciones generalmente usan plataformas –llamadas *laboratorios de innovación*– en las cuales participan distintos actores que contribuyen a realizar las diferentes actividades requeridas en el modelo ciclo de vida, y brindan una visión más comprensiva de los problemas y soluciones que aquella que se implementaría exclusivamente desde el sector público. Asimismo, facilitan la adopción de innovaciones y su escalamiento, y ofrecen mayores posibilidades para asegurar su sostenibilidad. América Latina no está al margen de esta tendencia, pero los laboratorios de la región son bastante diversos y, en general, a diferencia de los existentes en otras partes del mundo, han puesto mucho mayor énfasis en la implementación de esquemas de gobierno abierto antes que en la experimentación y la evaluación (Acevedo y Dassen, 2016).

Factores que inhiben la innovación pública

Como se señaló líneas antes, el entorno en el que se desenvuelve el sector público es más limitado en cuanto al acceso al capital requerido para financiar las innovaciones y a su capacidad de acción. La burocracia –como modelo organizacional del sector público– busca brindar elementos que mejoren su funcionamiento y su predictibilidad, tales como la definición jerárquica de la autoridad, la división sistemática del trabajo, el establecimiento de rutinas y procedimientos estandarizados, y las normas preestablecidas. Todos estos aspectos también figuran como elementos centrales en la administración moderna de las empresas privadas, las cuales, del mismo modo, buscan mejorar la eficacia y eficiencia de sus operaciones. Sin embargo, la poca flexibilidad de la burocracia pública y el exceso de controles determinan que las instituciones públicas no solo inhiban el emprendimiento dentro del sector, sino que incluso les haya resultado difícil adaptarse a los cambios socioeconómicos, lo cual ha dificultado su capacidad de realizar una entrega eficaz de los servicios y bienes estatales a la ciudadanía.

Entre los principales factores que inhiben la innovación en el sector público están la poca capacidad para actuar y la escasa tolerancia al fracaso (UNECE, 2017). En el primer caso, las regulaciones a las que está sometida la burocracia gubernamental restringen que se experimente o que, simplemente, las cosas se hagan de distinta manera, lo cual

constituye una gran limitación para la capacidad de innovar (OCDE, 2017). En el segundo caso, el escrutinio público y el requerimiento de rendición de cuentas sobre los recursos públicos penalizan la incertidumbre y el fracaso, dos elementos inherentes a todo proceso de innovación.

Otros autores han tratado de refinar el análisis de las barreras a la innovación en el sector público. Sobre la base de documentos que estudian este tema, Cinar et al. (2019) realizan un metaanálisis y clasifican las barreras a la innovación en el sector público en cuatro grandes grupos: (i) organizacionales, (ii) de interrelaciones de actores, (iii) asociadas a las características de las innovaciones y (iv) contextuales.

Por otro lado, las barreras a la innovación también se pueden analizar tomando en cuenta las fases del ciclo de vida de la innovación, desde la identificación del problema, pasando por el diseño y la implementación de la solución hasta su difusión, así como desde la mirada del ecosistema en el que se inserta la entidad pública (OCDE, 2017; Cinar et al., 2019). Adicionalmente, se encuentra evidencia de que las barreras interactúan unas con otras y de que, además, las barreras organizacionales son las que prevalecen en todas las fases, pero que las barreras de interacción crecen a medida que el proceso de innovación avanza (Cinar et al., 2019).

408

Medición de la innovación pública

Un aspecto que está tomando cada más relevancia en el estudio de la innovación en el sector público es su medición. Hasta inicios de los 2000, para identificar tipologías de innovación, así como diferentes factores asociados a la actividad innovadora, se utilizaban muestras provenientes de premiaciones de iniciativas de innovación pública, entrevistas a funcionarios o estudios de caso sobre innovaciones. Posteriormente, para medir la innovación en el sector público se empezó a adaptar el instrumento de las encuestas de innovación de la OCDE, basado en el *Manual de Oslo*. En el 2011, en Finlandia se aplicó una encuesta dirigida a funcionarios de entidades públicas que recogió más de 2000 respuestas. Posteriormente, se han aplicado otras encuestas que han ido incorporando distintos factores relevantes para el entendimiento de la innovación en el sector público, especialmente los relacionados con el papel de la gobernanza en moldear la innovación pública, las fuentes de las ideas, la cultura de innovación en el sector público, las capacidades y las herramientas disponibles para apoyar la innovación, así como los objetivos, los resultados y los factores que potencian o inhiben la innovación en este ámbito (Arundel et al., 2019).

Más recientemente, una iniciativa proveniente de los países escandinavos ha generado una métrica para la innovación en el sector público llamada el

Barómetro de la Innovación, que se construye a partir de un cuestionario especialmente diseñado para recolectar estadísticas. A partir de esa experiencia, se ha desarrollado el *Manual de Copenhague*, que es una guía metodológica para medir la innovación en el sector público (COI, 2021).

2. Un acercamiento a la innovación en el sector público peruano

El contexto para la innovación en el sector público peruano: limitaciones en el marco de la gestión pública y la descentralización

A pesar de las mejoras significativas que se han producido durante las dos últimas décadas, la percepción de la ciudadanía sobre las entidades públicas y su efectividad para entregar los bienes o servicios públicos es poco satisfactoria. En el *Informe de gobernabilidad* del INEI se señala que, entre octubre del 2019 y marzo del 2020, los porcentajes de aprobación –buena y muy buena– de la gestión de los tres niveles de gobierno eran de 46% para el Gobierno central, 25% para el regional y 32% para el local (INEI, 2020). Como se puede apreciar, el Gobierno central goza de una mejor percepción respecto de su gestión que los otros dos niveles de gobierno, y el gobierno regional muestra la peor, lo cual es preocupante, ya que es el responsable de entregar servicios básicos como educación y salud.

Diferentes diagnósticos señalan la existencia de un problema relacionado con la estructura del sector público, el cual influye en que este no pueda retener a funcionarios con altas capacidades en función de sus méritos, y que las decisiones tomadas no tengan mucha coherencia estratégica o, simplemente, que no se tomen decisiones (Iacoviello y Chudnovsky, 2015; y GIZ, 2013). El país ha realizado varios intentos de reforma y modernización del sector público, pero no ha logrado establecer un marco adecuado para que los funcionarios desarrollen una línea de carrera pública que brinde los incentivos necesarios para retenerlos y garantizar su crecimiento profesional, lo cual redundaría en mayores capacidades de gestión.

Es importante mencionar que, además del tema de las capacidades, un factor que explica la diferente valoración de la gestión en los distintos niveles de gobierno es que el proceso de descentralización aún adolece de vacíos o de superposiciones normativas. Esto genera que la entrega de los bienes o servicios públicos no llegue adecuadamente al ciudadano residente fuera de la capital del país, situación que se complica cuando se trata de zonas rurales. El modelo de provisión de algunos servicios críticos –como la entrega de servicios de saneamiento rural o de infraestructura educativa– se está revisando con el fin de intentar

eliminar los cuellos de botella. Es decir, no queda claro qué le toca hacer a cada nivel de gobierno para que la ciudadanía reciba el servicio con la calidad y en el tiempo adecuado.

Una muestra de la innovación en el sector público: el caso de las buenas prácticas gubernamentales

A pesar de las limitaciones en el sector público peruano mencionadas, no solo es posible encontrar casos de innovación, sino que también se observan algunos indicios que parecen señalar que, en algunas entidades, se está generando una cultura de innovación. Desde el 2005, la ONG Ciudadanos Al Día organiza el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública (BPG), que busca “reconocer, difundir y promover las actividades y proyectos eficientes, exitosos e innovadores desarrollados en las entidades públicas con la finalidad de servir cada vez mejor al ciudadano”.⁴

A lo largo de estos años, Ciudadanos Al Día ha logrado identificar más de 3000 buenas prácticas provenientes de las 25 regiones del país, que involucran a entidades públicas de los cuatro poderes del Estado y de los tres niveles de gobierno.⁵ Asimismo, varias de estas prácticas se realizan en colaboración con el sector privado, la academia y la sociedad civil.

410 En su versión 2020, el Premio BPG se otorgó en 17 categorías, incluidas las que buscan incrementar la eficacia o la eficiencia de los procesos para entregar los bienes o servicios públicos, descubrir nuevas formas de relacionarse con la ciudadanía y de llegar a esta, diseñar estrategias de colaboración con empresas y entidades de la sociedad civil para la mejora o ampliación de la cobertura de los servicios, implementar canales para ampliar la participación ciudadana, entre otras.

A lo largo de los últimos 15 años, el Premio BPG ha identificado diferentes patrones de innovación en las entidades públicas. De acuerdo con Ciudadanos Al Día,⁶ hay entidades públicas que parten de su misión para innovar y se muestran constantemente preocupadas por mejorar su trabajo. Se podría decir que han creado una cultura de innovación.

Un ejemplo claro es el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), que desde el 2005 ha participado en casi todas las ediciones

4 Véase <https://www.ciudadanosaldia.org/que-hacemos/reconocimiento-ciudadano/premio-bpg.html>

5 Lamentablemente, esta información no ha sido sistematizada ni analizada por Ciudadanos Al Día.

6 Entrevista telefónica a Carolina Gibu, directora ejecutiva de Ciudadanos al Día, realizada el 6 de abril del 2021.

del premio y ha obtenido distinciones en diversas categorías como Mejora del Servicio de Atención al Cliente, Inclusión Social y Simplificación de Trámites, entre otras. Asimismo, RENIEC ha sido reconocido en otras premiaciones como el Premio de Creatividad Empresarial, el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Reconocimiento para la Gestión de Proyectos de Mejora de la Sociedad Nacional de Industrias y el Premio Iberoamericano de la Calidad de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), entre otros. Para promover la innovación, al interior de RENIEC se ha creado la Gerencia de Calidad e Innovación que, junto con la Gerencia de Tecnología de la Información, respaldan la interoperabilidad y los sistemas de gobierno abierto y electrónico. Asimismo, ha desarrollado una *Directiva gestión de la innovación* en la que se detallan procesos, aspectos de estrategia, y cultura innovadora sistematizada y replicable (RENIEC, 2019).

Otras entidades se enfocan en mejorar la atención de problemas o de clientes específicos, ensayando soluciones *ad hoc*. Se puede destacar el caso de OSINERGMIN, que también participa desde el 2005 en el Premio BPG, y ha obtenido este y otros reconocimientos por sus aplicativos para hacer el seguimiento a los despachos de combustibles con el fin de combatir la informalidad o para informar a los usuarios acerca de los precios de los combustibles en distintos grifos. Uno de los objetivos estratégicos de la entidad es el desarrollo de la innovación y creatividad mediante el aprendizaje organizacional y la gestión del conocimiento (OSINERGMIN, 2017).

411

Innovación abierta y digitalización

Siguiendo la tendencia mundial, las entidades públicas peruanas han empezado a hacer uso de las tecnologías digitales para mejorar la entrega de sus bienes o servicios, así como su relación con la ciudadanía. Diversas entidades públicas –desde ministerios hasta municipalidades y reguladoras– han implementado laboratorios de innovación como un esfuerzo por relacionarse mejor con la ciudadanía. Sin embargo, como lo ha señalado el BID, estas experiencias se concentran sobre todo en promover una gobernanza más abierta antes que en buscar un impacto en la cocreación e implementación de innovaciones. Baquerizo et al. (2020) analizan 13 casos de innovación abierta en los que se muestra el mismo sesgo. Estas experiencias incorporan la visión de los ciudadanos en la tarea de formular soluciones para los problemas identificados, pero el papel que se les asigna no necesariamente se mantiene durante el desarrollo de la propuesta; en otras palabras, el rol de la cocreación es limitado. Sin embargo, los autores identifican

que las experiencias lideradas por municipalidades –por ejemplo, Lima Metropolitana y San Isidro– han mostrado componentes más fuertes de cocreación. También encuentran que los equipos que lideran estas iniciativas requieren apoyo político institucional, capacidades de innovación y refuerzo de la orientación hacia la ciudadanía (Baquerizo et al., 2020). En general, estas experiencias no han logrado escalar sus servicios y se han mantenido en el nivel de piloto, al mismo tiempo que no han podido integrarse a las entidades que las crearon y han enfrentado dificultades para contratar a profesionales con los perfiles que garanticen la continuidad. Por todo ello, muchos de estos laboratorios no se han consolidado como una modalidad efectiva y eficiente para promover la innovación en el sector público.⁷

Con respecto a la digitalización, la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) está impulsando la transformación digital del Gobierno peruano, siguiendo las recomendaciones indicadas por la OCDE en su revisión de gobernanza pública.⁸ Estas indican trabajar en tres líneas: (i) la construcción de la gobernanza digital en el país, (ii) el fortalecimiento del talento institucional y de las capacidades para la transformación digital, y (iii) el uso de la información como fortaleza del sector público. Durante los últimos tres años, el país se ha esforzado en sentar las bases para la transformación digital del Gobierno, especialmente en mejorar la interoperatividad en el sector público (OCDE, 2019).

Lo anterior, junto con otros esfuerzos realizados desde la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la PCM, ha permitido mejorar los servicios de atención a la ciudadanía. Un ejemplo de ello es el potenciamiento de los centros de mejor atención al ciudadano (MAC); si bien estos fueron establecidos en el 2010, los avances en gobierno digital han permitido integrar múltiples servicios e información acerca de trámites de diferentes entidades públicas. De esta manera, se ha logrado mejorar el tiempo de entrega de los servicios, integrar procesos, permitir el seguimiento de trámites y evitar la corrupción. En la actualidad, existen siete centros MAC⁹ en todo el país y una variedad de MAC Express¹⁰ instalados en municipalidades, en tambos¹¹ y en

7 Aporte de Mayen Ugarte, exsecretaria de Gestión Pública de la PCM.

8 En el marco del Programa País se elaboró el Reporte de Gobernanza Pública, que incluyó una evaluación inicial de las políticas de gobierno digital (OCDE, 2016).

9 En los centros MAC se pueden realizar hasta 50 trámites de 15 entidades públicas.

10 Los MAC Express integran hasta 20 servicios de 10 entidades públicas.

11 Los tambos son instalaciones equipadas para brindar atenciones sociales a cargo de los programas MIDIS y de otras entidades del Estado. Se encuentran en zonas alejadas de la sierra y selva.

plataformas de acción para la inclusión social (PIAS)¹² del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

La respuesta a la emergencia sanitaria: ¿un estímulo para innovar?

El contexto de pandemia está revalorando el rol del Estado para enfrentar la crisis y eso significa que se están demandando más servicios –algunos de los cuales se habían privatizado–, pero también se espera una mayor efectividad en la entrega de estos. En épocas de emergencia, muchas instituciones suelen sorprender por su capacidad de responder, tal como ocurrió en la crisis del Fenómeno del Niño en el 2017¹³ y ahora en el marco de la emergencia sanitaria. Sin embargo, las iniciativas son temporales y no sobrepasan el periodo de emergencia. En esta oportunidad, quizás por el largo tiempo que está tomando la emergencia sanitaria y por las soluciones digitales que se han planteado, puede que las iniciativas sean permanentes. De hecho, iniciativas como la ampliación de la telemedicina, la implementación masiva de mesas de parte virtuales y el teletrabajo tienen perspectivas de mantenerse.

Sin embargo, también es cierto que esta emergencia nos está mostrando lo mucho que nos falta por hacer, como Estado, para brindar bienes o servicios esenciales. Si bien se han producido avances en el nivel digital, también se ha desnudado la gran brecha en este terreno que existe en el país, expresada en limitada infraestructura, poco acceso debido a escasos ingresos y reducido uso por parte de sectores de la población que no cuentan con las habilidades para usar los medios digitales.¹⁴ Adicionalmente, las propias entidades gubernamentales han mostrado sus falencias al evidenciarse que trabajan con bases de datos que continúan incompletas y desactualizadas y, como resultado, todavía no se ha podido generar un mecanismo que permita el cobro virtual de los bonos asignados por el Gobierno. Asimismo, se ha desnudado una desigualdad del ingreso que estaba oculta, la precariedad de las fuentes de ingreso para una gran mayoría de la población, y el deplorable estado de la infraestructura y los servicios de salud. Esto ha activado esquemas solidarios que parecían olvidados, como los comedores populares o la acción del voluntariado. Esta última canaliza las energías para ayudar a los más débiles, como la iniciativa Generación Bicentenario Luchando contra el COVID-19, que apoyó en la atención de adultos mayores y personas con discapacidad severa en todo el país durante los primeros meses de la emergencia sanitaria.

413

12 Los PIAS son plataformas móviles –ya sea embarcaciones o aeronaves– que recorren los ríos amazónicos y el lago Titicaca para acercar los servicios del Estado a las comunidades amazónicas y andinas.

13 Entrevista a Carolina Gibu, directora ejecutiva de Ciudadanos al Día.

14 Según un informe de OSIPTEL, un poco más de un tercio de los centros poblados del país cuentan con cobertura de internet móvil, 3G o 4G (Quiso, 2020).

3. Reflexiones finales

La situación actual de pandemia está poniendo a prueba las capacidades de los Estados para brindar los servicios y bienes públicos a la ciudadanía en condiciones extraordinarias; al parecer, esta presión continuará, porque lo más probable es que no regresemos a las condiciones prepandemia. Esto significa que las entidades públicas deben reinventarse e innovar sus métodos de trabajo. La eficacia en la entrega de los servicios y bienes públicos se convierte en un elemento crítico y, para ello, es imprescindible tener muy claro cuál es el proceso que se debe seguir con el fin de garantizar una entrega efectiva y qué tareas les toca asumir a las distintas entidades, así como contar con el personal adecuado para ejercer las funciones requeridas en esa cadena de responsabilidades. Todo esto apunta a que la reforma del sector público peruano es apremiante y que se debiera culminar el proceso iniciado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

414

Sin embargo, a pesar de los problemas de organización del Estado peruano –que le restan efectividad a la entrega de bienes o servicios públicos–, hay una serie de ejemplos e iniciativas que muestran que el sector público sí cuenta con capacidad de innovación y efectividad para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Se requiere sistematizar las experiencias y recoger información adicional, porque la que se encuentra disponible no permite comprender con mayor profundidad el proceso de innovación en este sector, sus condicionantes, factores habilitantes, limitaciones, entre otros aspectos.

Sería particularmente útil participar en iniciativas como las promovidas por el Barómetro de la Innovación, que en América Latina están siendo apoyadas por instituciones como el BID. Estas iniciativas permiten recoger información de manera sistemática, al mismo tiempo que facilitan *benchmarks* contra los cuales comparar los indicadores resultantes del sector público peruano. Lo importante es que la medición genera un proceso de mejora que permitiría solucionar los cuellos de botella que enfrentan las entidades del sector público para cumplir con sus objetivos misionales. Y quizás si intentamos mejorar las condiciones para la innovación, se pueda generar un círculo virtuoso en el cual sea más sencillo modernizar y transformar las entidades del sector público. ●

Referencias bibliográficas

Acevedo, S. y Dassen, N. (2016). *La contribución de los laboratorios de innovación pública*. Nota Técnica, IDB-TN-1101. BID.

Aliaga, T. (2015, nov.). *Gestión de la innovación para elevar la calidad de los servicios públicos* [documento]. XX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Arundel, A., Bloch, C. y Ferguson, B. (2019). Advancing innovation in the public sector: aligning innovation measurement with policy goals. *Research Policy*, 48(3), 789-798.

Baquerizo, L., Mejía, L. y Valencia, P. (2020). *Factores críticos que facilitan el diseño de servicios públicos a través de un proceso de innovación abierta a partir de experiencias en el sector público peruano* [Tesis de licenciatura en Gestión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú].

Barber, M., Kihn, P. y Moffit, A. (2011). *Deliverology: from idea to implementation*. McKinsey & Company.

Cinar, E., Trott, P. y Simms, C. (2019). A systematic review of barriers to public sector innovation process. *Public Management Review*, 21(2), 264-290.

COI (2021). *Copenhagen manual: a guide on how and why your country can benefit from measuring public sector innovation*. Danish National Center for Public Sector Innovation (Center for Offentlig Innovation).

Deloitte (2018). *Transforming the public sector. Delivering successful public sector transformation through innovation*. Deloitte y GovLab.

Ernst & Young (2017). *Public sector innovation. From ideas to actions*. Ernst & Young LLP.

GIZ (2013). *Desafíos y avances del desarrollo de capacidades del funcionario público en Bolivia, Ecuador y Perú*. GIZ y Proyecto CADESAN.

Iacoviello, M. y Chudnovsky, M. (2015). *La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina*. Documento de trabajo, 2015/02. CAF. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/757>

INEI (2020). *Perú: Percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones: octubre 2019 - marzo 2020*. http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_de_gobernabilidad_may2020.pdf

Leyden, D. P. (2017). Innovation in the public sector. En UNECE, *Innovation in the public sector* (pp. 2-15). UNECE.

Margetts, H. y Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transactions of the Royal Society A*, 371(1987), 1-17.

Mazzucatto, M. (2018). Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 803-815.

Mazzucatto, M. (2011). *The entrepreneurial state*. Demos.

National Centre for Public Sector Innovation (2021). *The Copenhagen manual*. The Danish National Center for Public Sector Innovation.

OCDE (2020). *The public sector innovation lifecycle*. OECD Publishing.

OCDE (2019). *Digital government in Peru*. OECD Publishing.

OCDE (2017). *Fostering Innovation in the public sector*. OECD Publishing.

416 OCDE (2016). *OECD public governance reviews: Peru-integrated governance for inclusive growth*. OECD Publishing.

OCDE (2014). *Innovating the public sector: from ideas to impact*. OECD Publishing.

Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

OSINERGMIN (2017). *Evaluación del Plan Estratégico 2015-2021*. Informe técnico GPPM-001-2017. https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Institucional/Osinergmin-Evaluacion-Plan-Estrategico-2016.pdf.

Quiso, L. (2020). *Retos para cerrar la brecha digital en el Perú*. OSIPTEL. Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia. <https://www.osiptel.gob.pe/media/uaxgb32q/ppt-retos-cerrar-brechadigital.pdf>

RENIEC (2019). *Directiva gestión de la innovación*, DI-435-GCI-016-RENIEC. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1672437/DI-435-GCI-016%20-RENIEC.pdf>

Singer, P. (2014). *Federally supported innovations: 22 examples of major technology advances that stem from federal research support*. The Information Technology and Innovation Foundation. <https://www2.itif.org/2014-federally-supported-innovations.pdf>

Tomasz, J. (2017). Towards a better understanding of public sector innovation-piloting the European public sector innovation scoreboard. En UNECE, *Innovation in the public sector* (pp. 18-33). UNECE.

UNECE (2017). *Innovation in the public sector. Country experiences and policy recommendations*. Naciones Unidas.